

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

Leonardo Zalcman

MODELOS DE FINANCIAMENTOS DE CAMPANHAS ELEITORAIS

São Paulo

2018

Leonardo Zalcman

MODELOS DE FINANCIAMENTOS DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Presbiteriana
Mackenzie como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Diogo Rais Rodrigues Moreira

São Paulo
2018

Leonardo Zalcman

MODELOS DE FINANCIAMENTOS DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Presbiteriana
Mackenzie como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

RESUMO

O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil por empresas públicas e privadas enseja muitos debates em razão da prática da corrupção e da prática do “caixa dois” pelos partidos políticos. Assim, o presente estudo analisou a eficácia da alteração de modelos de financiamento de campanha eleitoral como solução para inibir ingressos de recursos financeiros ilegais e ilícitos na disputa eleitoral, bem como a celebração de contratos prévios com o Poder Público. Para tanto, como metodologia empregou-se a pesquisa bibliográfica em livros, artigos e legislações pertinentes à temática abordada. Ao final do estudo concluiu-se que a legislação brasileira ficou mais severa em todos os aspectos, no entanto, ainda é carente de punições mais incisivas aos atos ilícitos, seja de eles praticados por doadores ou competidores. Além do mais, também permanece carecendo de medidas que tornem os pleitos eleitorais mais igualitários financeiramente, já que o atual modelo beneficia os grandes doadores, em detrimento das doações menores ou pulverizadas. Os recursos financeiros têm impacto significativo nas campanhas eleitorais e, portanto, torná-las mais justas e igualitárias deveria ser a meta principal a ser enfrentada pelo legislador.

Palavras-chave: Campanhas eleitorais. Partidos políticos. Modelos de financiamento.

ABSTRACT

The financing of electoral campaigns in Brazil by public and private companies gives rise to many debates because the practice of corruption and the practice of "slush funds" by political parties. Thus, the present study examined the effectiveness of the change of election campaign financing models as a solution to inhibit inflow of illegal and illicit financial resources in the electoral contest, and the conclusion of previous contracts with the government. Therefore, as a methodology employed to literature in books, articles and relevant legislation to the theme. At the end of the study it was concluded that Brazilian legislation became more severe in all respects, however, is still lacking in most trenchant punishment of illegal acts, be they committed by donors or competitors. Moreover, also remains lacking measures to make the electoral elections more financially equitable, since the current model benefits the major donors to the detriment of smaller or sprayed donations. The funds have significant impact on election campaigns and thus make them more fair and equitable should be the main goal to be addressed by the legislature.

Keywords: election campaigns. Political parties. financing models.

AGRADECIMENTOS

Durante todos esses 5 anos de faculdade, além dos docentes da faculdade, tive vários professores e mentores nas mais diversas searas: família, trabalho e amigos.

Por isso, quero agradecer em especial estes que fizeram com que a trajetória fosse mais leve e que foram aqueles que me impulsionaram para que eu conseguisse atingir este que é o desafio final da graduação que é a apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso.

Na família, á minha irmã, meu pai, minha tia e minha mãe - Bá, todos os momentos que fraquejei você estavam ao meu lado com uma palavra de apoio, para me escutar e me apoiarem, certamente essa conquista também é de vocês. Pai, minha fortaleza e segurança só nós sabemos todas as barreiras e dificuldades que enfrentamos até esse momento. Á minha mãe e minha tia que certamente sonhariam estar neste momento, que me ensinaram o quanto a educação e a cultura podem transformar a vida das pessoas, como mudaram a minha e me tornaram o que eu sou, e que de outro plano estarão sempre torcendo por mim. Meu sincero muito obrigado!

Tive muita sorte de encontrar no meu trabalho pessoas tão inspiradoras e acolhedoras que posso ter o privilégio de chamá-los de amigos. Ao Thales, um dos maiores professores que tive cuja maior lição ensinada foi de conceder o devido valor a simplicidade e unicidade dos momentos que vivemos, e concomitantemente, de enfrentar os problemas do começo ao fim, sem atalhos e de se lançar nos desafios. Rômulo que me deu a oportunidade de mudar de carreira e sempre despertou o meu melhor lado. Entre outras pessoas que marcaram muita minha carreira.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 MUDANÇAS NAS DEMOCRACIAS PARTIDÁRIAS	10
2.1 Estado Constitucional e Partidos Políticos.....	16
3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS À LUZ DA ADI 4650 E DA LEI nº 13.165/2015.....	18
3.1 Recorte Histórico.....	18
3.2 O problema do “caixa dois”.....	21
4 MODELOS DE FINANCIAMENTOS DE CAMPANHAS ELEITORAIS.....	24
4.1 Características do financiamento no Brasil	24
4.2 Modelos de Financiamento.....	25
4.2.1 O acesso gratuito ao rádio e à TV	26
4.2.2 Financiamento Público.....	33
4.2.3 Financiamento Privado	35

4.2.4 Financiamento Misto	37
4.2.5 Financiamento em contrapartidas	39
4.3 A Lei 13.165, de 2015	39
4.4 A reforma eleitoral (Lei n. 13.487/2017)	41
4.4.1 Mudanças trazidas pela Reforma.....	42
4.4.2 Vetos.....	44
5 CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	48
SENADO NOTÍCIAS. Proposta de reforma eleitoral é sancionada com veto à censura na internet. 07/10/2017. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/07/proposta-de-reforma-eleitoral-e-sancionada-com-veto-a-censura-na-internet >. Acesso em: 17 set. 2018.....	50

1 INTRODUÇÃO

O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil por empresas públicas e privadas ensejou muitos debates em razão da prática da corrupção e da prática do “caixa dois” pelos partidos políticos.

Após o caso Collor/PC Farias em 1992, o Congresso Nacional reformou significativamente o sistema de financiamento de partidos e eleições (SPECK, 2015). Atualmente, como solução para o desequilíbrio político, em razão de elevadas doações de pessoas jurídicas (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 4.650), o Supremo Tribunal Federal – STF deliberou sobre a proibição dos referidos financiamentos. Posteriormente, adveio a Lei n. 13.165/15, em cujas restrições e proibições estava incluso o financiamento de campanha. Resta saber se a

eliminação ou alteração de normas serão medidas eficientes para evitar o “caixa dois” ou para concretização da igualdade política, sem afetar o debate democrático.

Nesse contexto, resta perquirir se o objetivo da democracia será atingido, conforme leciona Robert Dahl (2001) sobre o direito de participação igual dos cidadãos nas decisões relevantes de uma comunidade.

O presente estudo tem como tema o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil delimitando-se à discussão sobre a necessidade de limites, transparência e controle com vistas ao combate à corrupção.

O problema desta pesquisa envolve especialmente perquirir em que medida as novas regras de financiamento de campanha eleitoral (Decisão do STF e Lei mencionada) levam à igualdade na disputa entre partidos políticos num Estado Democrático de Direito. Nessa perspectiva, o intuito será estabelecer uma relação entre os princípios de direitos políticos e os do Estado Democrático de Direito.

Portanto, o ponto nuclear do trabalho estará nas situações em que esses princípios se revelam conflitantes. O meio utilizado para investigar a mencionada relação será o da ponderação de valores, técnica de resolução de conflitos entre princípios, que consiste, basicamente, em estabelecer, para a dada situação concreta, qual princípio prevalece e em que medida.

Assim, a questão que norteará este estudo é: até que ponto as novas regras de financiamento de campanha eleitoral levam à igualdade na disputa entre partidos políticos num Estado Democrático de Direito?

O financiamento de campanha eleitoral é um dos temas centrais da agenda política, não só no Brasil, mas em muitos outros países e regiões do mundo¹, uma vez que os candidatos e partidos políticos necessitam de recursos para exporem os seus projetos e, conseqüentemente, se aproximarem do seu eleitorado e o conquistarem (GOMES, 2016). Todo gasto que tem o objetivo precípua de convencer os eleitores de que um ou outro partido político ou candidato tem os melhores projetos de governo, são considerados gastos de campanha.

Assim, os recursos financeiros são essenciais para a concretização do amplo debate democrático. Entretanto, a demanda por esses recursos, associada às inevitáveis relações estabelecidas entre grupos de interesses e candidatos, constitui fator de risco para a integridade e a autonomia do sistema de financiamento político.

¹ Voto-Vista proferido pelo Ministro Teori Zavascki no julgamento da ADI n. 4.625/DF.

Não se desconsidera a utilização ilícita do chamado “caixa dois” para interferência no processo eleitoral e nas deliberações políticas. Por conseguinte, a diminuição atual de sua importância na disputa político-eleitoral “coincide com o ideal de uma relação mais orgânica e consciente entre os partidos políticos e seu eleitorado” (SPECK, 2007, p. 154).

Da mesma forma, não se desconhece que o financiamento de campanhas eleitorais é um dos focos da corrupção, favores ilícitos e venalidades de muitos representantes populares no Brasil. As campanhas são caras e, por vezes, interesses se ocultam nos escuros para custear a campanha de candidatos (GONÇALVES, 2010).

Aponta-se como relevância deste estudo que o tema de financiamento de campanha será protagonista nestas eleições, uma vez que provavelmente as proibições e limitações impostas gerarão ações judiciais com o risco de perda do mandato pelos candidatos envolvidos na disputa eleitoral. Imagina-se que, conseqüentemente, haverá um considerável aumento no número de cassações de mandatos eletivos por causa do descumprimento da recente norma.

Outrossim, nas eleições passadas, o financiamento não assumiu o papel principal no pleito; sobretudo pela ausência de regulamentação mais severa. Atualmente, com a vedação do financiamento empresarial de campanha e com as limitações, o tema passou a estar no centro das preocupações. Tanto é assim que o ministro Gilmar Mendes² criou um conselho de notáveis para equipar o Tribunal Superior Eleitoral – TSE das melhores soluções para a observância da legislação.

Portanto, importante se faz aprofundar o conhecimento sobre os reflexos das limitações e vedações impostas no financiamento de campanha eleitoral, e buscar soluções, na doutrina e na jurisprudência internacional, para a efetiva igualdade política.

O objetivo do trabalho é analisar a eficácia da alteração de modelos de financiamento de campanha eleitoral como solução para inibir ingressos de recursos financeiros ilegais e ilícitos na disputa, bem como a celebração de contratos prévios

² O presidente do TSE ressaltou: “Estamos preocupados com a veracidade do controle das campanhas eleitorais e dos gastos. Temos limites muito estreitos estabelecidos na legislação eleitoral e temos medo que isso seja manipulado, não seja observado de maneira devida. Portanto, estamos tomando todas as cautelas em relação a isso. Especificamente sobre o novo modelo de doação, que agora passou a ser apenas por pessoa física, tem que ser acompanhado com o devido rigor”. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jun-07/gilmar-mendes-cria-grupo-multitarefa-ajudar-justica-eleitoral>>. Acesso em: 09 set. 2016.

com o Poder Público. Já os objetivos específicos são: discutir os modelos de financiamento de campanhas eleitorais; demonstrar que a alteração do modelo de financiamento de campanha eleitoral não vulnera a igualdade política, mas sim a falta de regulamentação e controle adequados, com normas que estabelecem a transparência da origem; buscar alternativa no direito comparado sobre o financiamento de campanha eleitoral; e aprofundar a pesquisa nos debates sobre o julgamento da Suprema Corte Americana no caso *Citizens United v. Federal Election Commission*.

A metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa será teórica, valendo-se de pesquisa bibliográfica, por meio de livros, estudos de deliberações do STF (ADI n. 4.650 e ADI n. 1.076) e da Suprema Corte Americana (*Citizens United v. Federal Election Commission*), além de artigos publicados em jornais, revistas e sítios jurídicos.

Nesse sentido, objetiva-se alcançar a síntese que resultará na comprovação, ou não, da hipótese levantada na pesquisa elaborada.

A linha utilizada para desenvolvimento da pesquisa será a Dogmática, tendo em vista que essa técnica visa a propor estudos pormenorizados, aprofundados e verticalizados sobre temas de atualidade e relevância para melhor instrumentalização.

2 MUDANÇAS NAS DEMOCRACIAS PARTIDÁRIAS

As democracias partidárias sofreram transformações significativas que resultaram no redimensionamento da reflexão sobre os partidos. O esgotamento do modelo clássico tornava-se cada vez mais evidente à medida que não incorporava sob sua abordagem (com o peso e a importância devida) o nível de imbricação dos partidos com os governos. Até certo ponto, tal relação ficava à deriva, escanteada.

Os partidos deixaram de ser refletidos apenas em função de seus vínculos com as bases sociais tradicionais. Contemporaneamente, estariam fadados a absorver sob sua base analítica as transformações verificadas nas “últimas décadas” com as experiências governamentais, as quais nos permitem observar “o crescente

papel do Estado como regulador da vida e do funcionamento dos partidos [...]” (MENEGUELLO, 1996, p. 02).

Para Andreis (2008, p. 02), “se a sociedade se modifica ao longo do tempo, é de se esperar que as instituições também se transformem. [...] os partidos políticos encontram-se envoltos por diferentes processos de mudança”.

As transformações viriam de duas pontas: do novo cenário propiciado pela sociedade pós-industrial e das mudanças conjunturais abertas pelo reordenamento das democracias partidárias. Assim, as tipologias vigentes até então (partido de quadros, partido *catch-all* e, sobretudo, o partido de massas) não conseguiam captar (traduzir a organização e o comportamento dos partidos) a emergência desse novo quadro. Apoiada nessa perspectiva, a autora enfatiza, decisivamente, o protagonismo dos partidos na dinâmica dos processos políticos, pois teriam papel central na organização e operacionalização dos governos. Isso permite a “confrontação” do modelo analítico até então predominante, já que o universo partidário passaria a contar com os “elementos componentes da dinâmica de participação e de atuação (dos partidos) na arena governamental” (MENEGUELLO, 1996, p. 04).

Esta característica singular dos partidos brasileiros chama atenção enquanto condição diferenciada, incapaz de se adequar e pertencer ao modelo ideal proposto por Maurice Duverger e à classificação de sistemas elaborada por Giovanni Sartori³. Neste ponto, a autora defende a “ideia de que vem ocorrendo alterações importantes com os nossos partidos em direção à institucionalização essencial à consolidação democrática” (MENEGUELLO, 1996, p. 05).

As alterações caminham em consonância com o novo cenário avistado por Meneguello (1996), que compreende um novo ciclo para os partidos políticos a partir da efetivação de suas relações com os governos e dentro do parlamento. Este enfoque distancia-se, portanto, da ideia central norteadora dos estudos partidários,

³ Maurice Duverger (1970) propõe uma classificação dos sistemas partidários afeita aos desígnios do sistema eleitoral. Isto resultaria, basicamente, em três sistemas de partidos, o unipartidarismo, o bipartidarismo e o multipartidarismo, já que os sistemas proporcionais tenderiam a favorecer o multipartidarismo, enquanto o sistema distrital o bipartidarismo, sem esquecer os regimes totalitários, notadamente unipartidários. Desse cenário sobressairiam dois tipos de partidos políticos: de massas e de quadros (o autor também aborda o que seria um partido de reunião). O outro aspecto considerado para análise dos partidos seria a própria estrutura dos partidos. Giovanni Sartori (1982) analisa os sistemas partidários vinculados tanto ao eixo numérico dos partidos quanto à polarização ideológica. De acordo com o postulado do autor, os sistemas partidários teriam estas classificações: partido único, partido hegemônico, partido predominante, dois partidos (bipartidarismo), pluralismo moderado, pluralismo polarizado e sistema de partido atomizados.

movidos na relação com a sociedade. A ruptura analítica aponta outras direções para o entendimento partidário, doravante, suscitando a parcialidade da abordagem clássica, enquanto fórmula (método) incapaz de refletir em sua completude todo universo organizacional e de funcionamento dos partidos.

O foco passa a ser outro, distancia-se da sociedade para ancorar-se na relação com os governos, estes, agora classificados, em última instância (receptivo com o novo modelo proposto), como governos partidários. Seria a relação partidos/governos a responsável por aferir “a força e a relevância partidária” (MENEGUELLO, 1996, p. 06).

Andreis (2008) explica que por um lado, a sociedade se tornou mais complexa durante o século XX, distanciando-se de divisões sociais simplificadas alicerçadas tão somente em classes. Para o autor:

O Estado passa a ser o principal financiador da atividade partidária. Enquanto que o partido *catch-all* dispunha de formas variadas de financiamento e o partido de massas dependia essencialmente das contribuições de seus filiados, o partido-cartel liberta-se da sazonalidade destes recursos e encontra na estabilidade estatal um fluxo de caixa mais estável (ANDREIS, 2008, p. 10).

Isso contribui para esclarecer o novo cenário no qual os partidos irão atuar, isto é, o universo da competição político-eleitoral passa a contar com novos elementos na conquista por votos. Neste caso, a partir da transformação do quadro partidário, o partido que fica estacionado (preso) às formulações antigas pode sofrer um processo de desgaste, no qual o efeito imediato seria não alcançar níveis suficientes de persuasão eleitoral. No entanto, segundo Andreis (2008, p.6):

[...] a atuação dos partidos políticos enquanto organizações sociais e instituições democráticas não depende tão somente da sua relação para com o público eleitoral. Partindo desta premissa, Richard S. Katz e Peter Mair afirmaram ser o modelo até então predominante na literatura baseado em partidos de massa insuficiente para retratar fielmente as novas realidades que se apresentavam aos partidos políticos, uma vez que privilegiavam tão somente a relação partido-eleitor, em detrimento de outra relação que ambos consideram igualmente relevante: aquela entre partido e Estado.

Neste caso, o novo enfoque proposto por Katz e Mair (1995) sobre o sistema partidário subsiste alicerçado em dois pontos fundamentais (conceito de partido cartel): numa concordância recíproca entre os partidos oligopolistas do sistema, na qual as condições aceitas (tratadas e negociadas) buscam contemplar (beneficiar) a

própria situação oligopolista, de modo a “promover” e/ou consolidar a cartelização das organizações no sistema; noutra ponta está o processo de verticalização desenvolvido na parte interna das organizações partidárias, “onde tendências oligárquicas se fariam presentes dentro das estruturas burocráticas partidárias”⁴ (ANDREIS, 2008, p. 10).

Esta mudança analítica e compreensiva, obviamente, gera consequências, talvez, a maior delas esteja diretamente vinculada ao “estigma” de base científica propagada pelos clássicos, a qual conferia aos partidos brasileiros um caráter frágil, débil. O enfoque de Meneguello (1996), alicerçado no conceito de partido cartel formulado por Katz e Mair (1995), rompe com essa máxima e pontua o relevo dos partidos brasileiros sob uma nova ótica, apta a observar as transformações desenvolvidas no campo político-partidário a partir da emergência dos “governos partidários”, os quais promovem alterações substanciais no *modus vivendi* e *operandi* dos partidos. “É um partido menos dependente da sociedade e mais dependente do Estado [...] destaca-se a maior importância atribuída às subvenções públicas enquanto meio de subsistência da organização” (ANDREIS, 2008, p. 08).

Isto acontece, segundo Meneguello (1996, p.3), em razão de os partidos receberem “um conjunto de recursos políticos” que até então não fazia parte da dinâmica partidária. São esses recursos os responsáveis por redefinir a atuação partidária em todos os seus aspectos (internamente, com a sociedade, o governo e

⁴ “Por outro lado, o próprio movimento no sentido de uma acomodação entre os interesses comuns dos participantes do jogo eleitoral pode ser compreendido dentro de uma racionalidade de reconhecimento do próprio jogo, suas idiossincrasias e a aceitação de outros competidores, de modo a se estabelecer um conjunto de regras que possa tornar o jogo mais seguro para todos. Percebe-se claramente uma lógica Dahlsiana neste cenário, uma vez que aqueles que ocupam o governo em determinado momento suportam a existência da oposição – dentro de um cálculo de custos e vantagens em assim proceder – de modo a se consolidar um sistema em que os diferentes grupos políticos interessados possam concorrer aos cargos políticos disputados. O reconhecimento de um espaço mínimo de interesses convergentes e o atendimento destes interesses se coloca como questões fundamentais àqueles jogadores que são reconhecidos como tais por seus pares. De fato, parece ser possível pensarmos na autonomização de um campo ligado à política partidária. Neste espaço, os agentes envolvidos diretamente com o jogo, possuiriam papel fundamental no estabelecimento das regras às quais estariam sujeitos. A questão do financiamento pode ser percebida como algo a ser resolvido dentro deste processo de estabelecimento de regras, de modo a não mais se configurar como uma preocupação central dos agentes dentro do campo, que poderiam, uma vez resolvida esta questão, dedicar-se ao jogo político *stricto sensu*. Ainda que tal perspectiva seja por demais interessante, este não é o espaço apropriado para um extenso exame desta questão. O ponto fundamental, no entanto, consiste no reconhecimento do desenvolvimento de um comportamento oligárquico enquanto possibilidade estratégica dos jogadores envolvidos com o jogo político-eleitoral, em especial os partidos políticos. A cartelização pode ser considerada, portanto, como uma das formas possíveis de enfrentamento do jogo, limitando a competição àqueles pontos essenciais inescapáveis dentro de um sistema pluri ou bipartidário, em outros termos, a arrematação de tantos votos quanto possíveis para a eleição de candidatos” (ANDREIS, 2008, p. 12).

o sistema político em vigor). Como exemplo específico e direto, Meneguello (1996, p. 07) cita o controle partidário de pastas ministeriais estratégicas, detentoras de forte impacto político: “[...] a capacidade de controle político adquirida pelos partidos governamentais nesse período [...], emerge como um importante fator na produção de recursos políticos para os partidos”.

O exemplo supracitado não permite qualquer aproximação analítica do novo conceito de partido político em seus aspectos de organização, funcionamento e consolidação, com o conceito de partido de massas encontrado no modelo clássico. Uma definição bastante recorrente na literatura partidária a respeito dos partidos de massas é extraída do livro *Os Partidos Políticos* de Maurice Duverger (1970, p.99):

Ele procura inicialmente proceder à educação política [...] isolar [...] uma elite [...], os adeptos constituem, portanto a própria matéria do partido, a substância de sua ação. Sem adeptos, o partido se assemelharia a um professor sem alunos. Do ponto de vista financeiro, o partido repousa essencialmente nas contribuições feitas por seus membros [...]. A técnica do partido de massas tem por efeito substituir o financiamento capitalista das eleições por um financiamento democrático.

Meneguello (1996) utiliza-se da definição clássica para fazer o contraponto às antigas perspectivas de análises usadas pelos pesquisadores para estudar os partidos políticos. Para ela, as bases desse entendimento estariam saturadas em função do advento dos “governos partidários”, o que implicaria em reconsiderar a abordagem clássica e admitir novas possibilidades analíticas, referendadas por meio da ampliação e do estreitamento do comportamento partidário com a esfera governamental institucionalizada, mais especificamente com o executivo e o parlamento.

O redirecionamento analítico proposto por Meneguello (1996), em relação aos estudos (da abordagem ao sistema) partidários, está umbilicalmente ligado aos elementos conformadores do cenário político brasileiro pós-1985. Tais elementos (executivo, legislativo, representação e competição eleitoral) dão o tom do viés democrático na Nova República à medida que abrigam “processos políticos fundamentais para a conformação do perfil e do funcionamento do atual regime” (MENEGUELLO, 1996, p.1).

Os dizeres de Meneguello (1996) reportam ao período incipiente da Nova República, onde o pontapé democrático fornece um quadro político distinto, receptivo a novos entendimentos em virtude das mudanças ocorridas com o fim do

regime militar. A queda dos militares, consoante à ascensão democrática, provoca alterações políticas contundentes, cuja repercussão atinge, sobremaneira, os partidos⁵.

O novo parâmetro para as análises partidárias adviria, portanto, do redimensionamento e do revigoramento de alguns dos elementos constituintes e essenciais do caráter democrático, quais sejam, o executivo, o legislativo, o perfil da representação e o modo da competição política. São as mudanças encontradas no âmbito desses elementos políticos (institucionais), os indutores do reposicionamento analítico proposto por Meneguello (1996) em relação aos partidos políticos. Dessa maneira, a autora esgarça sensivelmente o perímetro da análise sobre a organização e o desenvolvimento partidários, antes justapostos nas relações (vínculos) com a sociedade e, agora, mais atentos à esfera governamental.

O processo de desgarramento dos condicionantes clássicos, em direção à concepção moderna de partido político, aporta-se no distanciamento da perspectiva que confere aos partidos um lugar pontuado por elementos de organização e funcionamento específicos, traduzidos sob o “manto vital” da capacidade de articulação interna e da “interdependência no funcionamento de seus vários setores” (MENEGUELLO, 1996, p. 22). Isto somado à emergência do Estado como fonte promotora de rearranjos políticos passíveis de interferência no caminhar partidário.

O substrato analítico da nova concepção de partido político, portanto, deixaria de lado os parâmetros conformadores do partido de massas, preso a organização e funcionamento herméticos – delineados exclusivamente pela ideologia, programa, políticas, valores e estilos próprios articulados – para buscar se adequar aos horizontes abertos através da vinculação dos partidos com os governos e vice-versa. Dessa forma, a “gaiola de ferro” promovida pelos limites do modelo clássico de análise partidária, baseada no conceito de partido de massas, estaria sendo desfeita. Andreis (2008, p.12) explica que:

[...] no modelo de partido cartelizado, as relações do partido com o Estado substituem suas relações com a sociedade, nas quais os recursos do Estado passam a garantir a sobrevivência do partido. Segundo essa perspectiva, o partido busca se articular junto ao poder para transformar

⁵ As alterações institucionais ocorridas em direção ao redimensionamento das relações entre os poderes executivo e legislativo, e o revigoramento da arena de representação e de competição políticas, constituem alguns dos indicadores das condições para a consolidação dos partidos, promovidas pelo desenvolvimento democrático (MENEGUELLO, 1996, p.1).

isso em visibilidade formadora de um capital político fortalecedor do partido na arena eleitoral.

Substitui-se o foco central da análise. O que era motivado sempre em função da perspectiva da sociedade ganha outros contornos, afeitos a descrever o alcance partidário em sua relação com o Estado, relação esta de profundo estreitamento dentro das democracias e em especial do Brasil a partir de 1985.

2.1 Estado Constitucional e Partidos Políticos

A dificuldade de exercer o governo diretamente pelo povo torna a necessidade de um representante para que possa governá-lo imprescindível. Assim, alienando parcialmente sua liberdade, coloca-se, o povo, à administração de seus escolhidos.

O problema de governar através de representantes surge do princípio de que cada indivíduo possui aspirações distintas sobre as características dos governantes. Tendo em vista que as preferências não são completamente discrepantes entre os indivíduos, surgem grupos que se organizam em torno de ideias comuns. Essas ideias são apresentadas aos governados e se forem compatíveis com as aspirações da maioria, elege-se um representante ligado aquele grupo.

Vista atualmente como fundamental à democracia representativa, até há pouco tempo, a formação dos partidos políticos desenvolveu-se alheia à Constituição e até mesmo às leis, já que os textos constitucionais e as legislações os ignoravam. São produtos dos costumes e da tradição, nascidos da experiência da nação e não da ação formal de uma autoridade legalmente constituída.

Como esclarece Orlando de Carvalho (1979, p.61),

[...] os partidos políticos só aparecem nas Constituições no meado do século XX. Na Constituição de Weimar, de 1919, há referência apenas à representação proporcional dos partidos. Na Itália de 1946, há três artigos sobre os partidos políticos, mas é uma novidade. Estamos diante de coisa nova nas instituições do Estado Moderno. De maneira que os partidos políticos se apresentam hoje como indispensáveis ao Estado democrático moderno e integram a estrutura do poder [...].

A legislação do Brasil, no que tange aos partidos políticos, vistos sob a ótica do Direito Constitucional moderno, afigura-se como precursora.

Não é possível abordar democracia contemporânea, social, de massas, representativa, sem remeter aos partidos políticos, mediatórios entre a nação e a representação. Até hoje não se conhece melhor forma de dar representação ao povo senão por meio dos partidos políticos.

Os partidos políticos reúnem as concepções políticas e ideológicas de um grupo de pessoas, de forma organizada, consoante os critérios elencados na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Organização dos Partidos Políticos⁶. José Jairo Gomes (2016, p. 93-94) conceitua os partidos políticos como:

[...] entidades constituídas pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais.

Nesta seara, Roberto Moreira de Almeida (2014, p. 153) conceitua os partidos políticos como “associações de pessoas, unidas por uma ideologia ou interesse comuns, que, organizados estavelmente, influenciam a opinião popular e a orientação política do país”. Assim, os partidos políticos têm *status* de pessoas jurídicas de direito privado e adquirem personalidade jurídica após o registro de seu estatuto no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas do Distrito Federal e no Tribunal Superior Eleitoral.

Também, o artigo 17⁷ da Constituição Federal de 1988 elenca os pilares sobre os quais está construído todo o arcabouço partidário, tendo por aspectos basilares a livre criação, extinção, fusão e incorporação dos partidos políticos com o fulcro de

⁶ Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

⁷ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

proteger o regime democrático, a soberania da nação, o pluripartidarismo e principalmente os direitos fundamentais da pessoa humana.

Os partidos políticos têm autonomia para definir questões *interna corporis*, tais como estrutura organizacional interna, funcionamento, requisitos para coligar-se a outros partidos, bem como a condução destas coligações. Destarte, os partidos conforme bem lembra Almeida (2014, p.155) destinam-se a “assegurar, segundo os ditames do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, a postular pela defesa dos direitos fundamentais encartados na Constituição Federal”, atuando como uma ponte que lança o povo à gerência política do Estado, sendo, desta feita, de fundamental importância para a preservação do Estado Democrático de Direito.

A representação política e o processo eleitoral no Estado constitucional remetem à existência de partidos políticos e à possibilidade de serem constituídos partidos livres e iguais. Em todo o Estado existe obviamente diversidade de tendências, interesses, ideias e de opiniões sobre os assuntos afetos ao Estado, sobre as medidas legislativas, administrativas e financeiras a serem adotadas, e, ainda sobre a orientação política do governo.

3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS À LUZ DA ADI 4650 E DA LEI nº 13.165/2015

Neste capítulo discute-se o financiamento de campanhas eleitorais à luz da ADI 4650 e da Lei nº 13.16215. Inicia-se apresentando aspectos gerais sobre o financiamento de campanhas eleitorais discutindo também o cerne da questão, que é o problema com o “caixa dois”.

3.1 Recorte Histórico

O primeiro tratamento legislativo dispensado ao financiamento das campanhas eleitorais no Brasil foi o Decreto-Lei 9.258/46, publicado 52 anos após a primeira eleição direta para Presidência da República. Este decreto dispõe, além de

outras providências, sobre a proibição dos partidos políticos receber apoio financeiro de fontes estrangeiras. Elaborada no período da Guerra Fria, visava, além de assegurar a soberania nacional, enfraquecer as agremiações de ideologias comunistas (MACHADO, 2013).

No ano de 1959, insatisfeitos com o populismo de Juscelino Kubitschek e temendo a ascensão de políticos socialistas, um grupo de empresários, liderados por Ivan Hasslocher, fundou o Instituto Brasileiro de Ação Democrática – IBAD. O grupo agia em duas linhas: veiculava propaganda anticomunista e apoiavam financeiramente aqueles candidatos que tivessem o perfil desejado. A atuação do grupo atingiu seu auge no governo João Goulart, em 1962. Neste ano, o IBAD agiu de maneira tão intensa que em 1963 foi criada uma CPI para investigar a organização, na qual constatou-se que muito dos recursos do grupo vinham de empresas do exterior, principalmente dos Estados Unidos (MACHADO, 2013).

Neste contexto, foi elaborada a Lei n. 4.740/65 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP), a qual, dentre outras disposições, proibia que empresas privadas fizessem doações a partidos políticos. Foi esta lei que criou também o Fundo Partidário por sugestão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Fundo deveria preencher o vácuo deixado pela proibição de doações de empresas para os partidos. No entanto, segundo Souza (2013, p.1), “[...] a implementação tardia e a insuficiência dos montantes distribuídos comprometeu os resultados esperados pela sua criação”. A autora alerta para o fato de não ter ocorrido distribuição dos recursos do fundo partidário até 1974 e, mesmo assim, em razão dos critérios de distribuição dos recursos vinculados à representatividade dos partidos – calculada pelo número de assentos ocupados no Congresso, o Fundo Partidário beneficiou o partido do governo, Aliança Renovadora Nacional (ARENA), tendo em vista que este usufruía de leis que lhe beneficiava.

Em 1971, a LOPP foi revisada, passando a proibir também doações feitas por autarquias, empresas públicas e fundações instituídas em virtude de lei e sindicatos. Apesar de seu objetivo maior ter sido reduzir a influência da máquina pública nas campanhas eleitorais, também visava enfraquecer o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido que fazia oposição à ditadura e que contava com forte apoio sindical (MACHADO, 2013).

No entanto, a proibição de contribuições financeiras particulares aos partidos não os excluiu do cenário político. Ao contrário, essa proibição motivou a prática do “caixa dois”, em que em suas campanhas, alguns candidatos faziam uso de recursos financeiros sem declará-los aos órgãos de fiscalização. Estes recursos incluíam doações secretas feitas por empresas que posteriormente seriam beneficiadas de alguma maneira pelos candidatos eleitos. Estas relações, cada vez mais recorrentes, entre empresários e políticos desembocaram no escândalo de corrupção política que ficou conhecido como “esquema PC Farias”⁸.

Souza (2013) explica que os depoimentos de Paulo César Farias⁹ à CPI instalada para investigar o caso deram azo a um mal estar que acabou caracterizando como hipócrita a lei que proibia que empresas privadas fizessem doações às campanhas. Como resultado, foi aprovada a Lei 8.713/93 que liberou o uso de recursos financeiros doados por empresas e pessoas físicas às campanhas eleitorais.

Ressalte-se que o Congresso não liberou os particulares para fazer doações ilimitadamente, foram estabelecidos limites, sendo estes de 10% dos rendimentos brutos referentes ao ano que antecedia a eleição, para pessoas físicas, e de 2% da receita operacional bruta, também do ano que precedia a eleição, para pessoas jurídicas. Sobre estes limites impostos pela legislação, observa-se que o Brasil se distanciou das normas adotadas por outros países nos quais era estabelecido um teto nominal para o que era permitido doar a um determinado candidato¹⁰. Essa opção do legislador acabou enfraquecendo o ambiente democrático das campanhas eleitorais, tendo em vista que candidatos e partidos políticos que recebiam maiores recursos tinham a permissão contribuir mais do que aqueles que possuíam menos recursos (SOUZA, 2013).

⁸ O “esquema” consistiu em uma série de crimes de tráfico de influência, nos quais as contas pessoais do presidente Fernando Collor e de parte de seu *staff* eram pagas por empresários que, em troca, recebiam vantagens do governo. Como consequência direta deste escândalo, Collor passou por um processo de impeachment que abreviou o seu mandato.

⁹ Nome do tesoureiro de campanha do Presidente Fernando Collor de Melo acusado de ser responsável pela condução de um esquema de tráfico de influências. Tal acusação resultou num processo de impeachment que interromperia o mandato do então presidente.

¹⁰ Nos Estados Unidos, por exemplo, o limite atual do que se pode dar diretamente a um candidato está fixado em US\$ 2,5 mil.

Em 1995, com o advento da Lei n. 9.096/95, o Fundo Partidário foi fortalecido com o acréscimo de dotações orçamentárias da União às suas receitas. Com esta complementação, o Fundo, que em 1994 não tinha atingido a cifra de um milhão de reais, em 1996 alcançou a marca de R\$ 20 milhões (SOUZA, 2013).

Em 2006, duas novas concessões foram feitas à lista de proibições de doações às campanhas: organizações não governamentais (ONGs) e entidades religiosas. A primeira foi uma forma de responder a uma série de escândalos envolvendo repasses de recursos públicos a ONGs condicionadas ao posterior apoio financeiro que estas deveriam prestar a alguns candidatos. A segunda, a seu turno, objetivou enfraquecer o crescimento da “bancada evangélica” (SOUZA, 2013).

Por fim, foi promulgada a Lei n. 13.165/15, em cujas restrições e proibições está incluso o financiamento de campanhas eleitorais por empresas. A partir dessa lei, as campanhas eleitorais devem ser financiadas exclusivamente por pessoas físicas e pelo fundo partidário.

3.2 O problema do “caixa dois”

É fato inconteste entre os cientistas políticos do Brasil, que os números divulgados nas prestações de contas apresentadas por grande parte dos partidos não refletem a realidade. Paira a desconfiança sobre a existência do chamado “caixa dois” nas campanhas eleitorais.

Bruno Speck (2003) afirma que a causa principal dessa prática não encontra-se no desconhecimento da lei ou na tentativa de contornar limites e vetos presentes na legislação em vigor. As informações sobre a legislação são diversas, esmiuçadas e abrangentes e a Justiça Eleitoral desenvolve um trabalho ininterrupto na dispersão desta informação.

Normalmente este dinheiro provém de ações ilícitas, valores não declarados pela empresa doadora, ou seja, fruto de sonegação de tributos, advindo já de um “caixa dois” ou dinheiro procedente do crime organizado; o destino também é ilícito, destina-se a pagamento de cabos eleitorais, compra de votos, compra de favores e influência, além de outras práticas espúrias (SPECK, 2003).

Segundo David Samuels (2003), as empresas são responsáveis pela maioria dos recursos que financiam as campanhas políticas, cabendo ressaltar que é

reduzido o número de empresas que doam, o que significa que os valores doados são de grande monta. Normalmente as empresas doadoras são ligadas a setores econômicos vulneráveis à intervenção e regulação governamental, como os bancos, empresas do setor da construção civil e o setor da indústria pesada. Assim, cuidar para que as empresas tenham menos incentivos para conservem grandes somas de capital não declarado e longe do sistema bancário é a única forma de eliminar a prática do “caixa dois”.

No cenário político brasileiro, o problema do “caixa dois” ganhou grande visibilidade no ano de 2005 quando, ao término do terceiro ano de governo do Presidente Lula, a política brasileira tomou conhecimento de um episódio que foi considerado a maior manobra de “caixa dois” já vista no Brasil: o chamado “Mensalão”.

O então deputado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Roberto Jefferson foi quem denunciou o esquema, que fragilizou o governo Lula e fez com que o Partido dos Trabalhadores (PT) caísse no descrédito. A denúncia aconteceu porque Roberto Jefferson confessou que tinha negociado pagamentos totalizando 20 milhões de reais com líderes do PT, porém recebera somente 4 milhões. Sentindo-se atraído, resolveu tornar público esta manobra eleitoral ilícita. A denúncia desencadeou uma série de revelações de fraudes, contratos governamentais ilícitos, lavagem de dinheiro, financiamentos ilícitos de campanhas, esquemas de compra de votos de parlamentares e o desvio de grandes somas de prefeituras e instituições bancárias, seguradoras e grandes empresas públicas, além de investimentos suspeitos realizados por fundos de pensão coadunados ao setor público (GALL, 2005).

Sem dúvida é alarmante a forma como o financiamento de campanhas é vista pelos atores da política brasileira. Trata-se de uma cultura política deteriorada e corrupta, arraigada na classe política, que clama por providências urgentes a fim de que o financiamento político possa ser visto sob sua feição mais nobre: o de fundos para fomentar a competição livre, igualitária e justa entre os políticos, e não como uma forma de perpetuar práticas corruptas e ilegais, de suborno, compra de acesso e influência, além de muitos outros atos ilícitos.

Em razão dos problemas enfrentados, o Projeto de Lei 2679/03 defendeu o fim do financiamento privado de partidos e campanhas políticas no Brasil e a

unicidade do financiamento público, ganhou força no atual cenário político brasileiro (ABRAMO, 2005).

Além deste projeto, muitos outros se dedicaram à temática eleita para estudo: PL 1210/2007, PL 4636/2009 e PL 268/2011, que defendem o financiamento público exclusivo com teto; PL 2222/2007, que defende o financiamento público aliado ao fundo nacional; e a emenda do deputado Carlos Zaratini ao PL 1210/2007, defendendo o financiamento público com teto de contribuição.

O objetivo das alterações é evitar o “caixa dois”, a vulneração à igualdade política e ao debate democrático, ou para estabelecer meios de controle para a sua observância.

Para alguns doutrinadores, o problema não se encontra no modelo de financiamento, mas sim no controle eleitoral, *in verbis*:

Se a corrupção é um mal de raiz, é rede que atinge o interior do sistema de financiamento dos partidos, é possível afirmar que a alteração do modelo de financiamento, por si só, estaria longe de inibir ingressos ilegais e ilícitos ou os acordos espúrios que comprometem a atividade pública. E a afirmação decorre de uma conclusão muito simples: o problema não está no modelo do financiamento, quer público, quer privado, quer misto, mas, sim, na forma de controle eleitoral e na garantia de eficácia e efetividade das punições aos infratores (KANAAAN, 2012, p.308).

Não obstante, o STF, no julgamento da ADI n. 1076, asseverou que a proibição do financiamento privado de campanhas eleitorais não seria a solução para eliminar a corrupção eleitoral e o abuso de poder econômico, confira-se:

[...] 9. Dispensa comentários o rotundo fracasso dessa tentativa ingênua de expungir o financiamento das campanhas eleitorais do dinheiro da empresa privada: além da ineficácia notória, a vedação gerou o efeito perverso do acumplicamento generalizado dos atores da vida política com a prática das contribuições empresariais clandestinas, fruto, na melhor das hipóteses, da sonegação fiscal. 10. Assim como ocorrera na América, sob o estrépito de Watergate, era previsível que, também no Brasil, os escândalos dos últimos anos, universalizando a consciência da sua hipocrisia, sepultariam o velho modelo proibitivo. 11. Não é que seja desejável que empresas de finalidade lucrativa custeiem a disputa do poder político. Mas é inevitável que o façam. Desse modo, a alternativa real não é permitir ou proibir simplesmente. É proibir nominalmente, fingindo ignorar a inoperância fatal da vedação utópica, ou render-se à realidade inevitável da interferência do poder econômico nas campanhas eleitorais, a fim de tentar discipliná-la, limitá-la e fazê-la transparente. [...]

No julgamento da ADI n. 4.650, ocorrido recentemente, o Supremo deliberou, por maioria, pela proibição do financiamento de pessoas jurídicas, por entender que

tal ato seria um “agir estratégico” dos doadores, no intuito de estreitar suas relações com o poder público.

Posteriormente, foi promulgada a Lei n. 13.165/15, em cujas restrições e proibições está incluso o financiamento de campanha. Resta saber se a eliminação ou alteração de normas serão medidas eficientes para evitar o “caixa dois” ou para concretização da igualdade política, sem afetar o debate democrático. Para tanto, no capítulo a seguir, discorrer-se-á sobre os modelos de financiamento de campanhas (modelo de financiamento privado, modelo de financiamento público, modelo de financiamento em contrapartidas e modelo de financiamento misto), buscando identificar qual seria o modelo que melhor se adapta ao cenário político brasileiro.

4 MODELOS DE FINANCIAMENTOS DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Neste capítulo discute-se o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, apresentando suas características e modelos de financiamento com argumentos favoráveis e contrários a cada um deles, discussão sobre o problema do “caixa-dois” e, por fim, as novas regras trazidas pela Lei 13.165, de 2015.

4.1 Características do financiamento no Brasil

A forma com que as campanhas políticas são financiadas é um tema delicado, suscita controvérsias e se mostra atualmente como um dos principais desafios da política não somente no Brasil, mas também em todo o mundo. O problema da influência do poder econômico mostra-se uma questão ainda não solucionada nos dias atuais, levando-se em conta o elevado custo de uma campanha política (VELLOSO e AGRA, 2012). Assim, pode-se dizer que as formas de financiar campanhas eleitorais são consideradas uma questão importante para o funcionamento das democracias hodiernas.

O financiamento tem como objetivo custear as despesas para promover as campanhas eleitorais, garantindo a igualdade entre os partidos e candidatos. Segundo Araújo (2012) essas despesas podem possuir aspectos materiais ou temporais. Os primeiros referem-se às despesas referentes à produção e todos os mecanismos necessários para viabilizar a propaganda eleitoral, difusão de conteúdos através de meios audiovisuais, reuniões abertas ao público, despesas com confecção de folders e toda prestação relacionada à campanha eleitoral. Já os aspectos temporais referem-se à fiscalização do período correto em que as despesas podem ser processadas a fim de que possam ser contabilizadas como despesas de campanhas eleitorais. Até mesmo as despesas que foram feitas antes do período legal e que tiveram destinação eleitoral devem ser contabilizadas para fins de limite de imposto (ARAÚJO, 2012).

4.2 Modelos de Financiamento

O financiamento das campanhas podem ainda incidir em três modelos: em contrapartidas, privado, público ou misto, os quais serão analisados com maiores minúcias a seguir. O financiamento também pode ocorrer de maneira indireta, por meio de concessão de benefícios e/ou serviços – como é o caso do horário eleitoral gratuito na rádio e televisão –, ou pode ocorrer de forma direta, quando referir-se a prestações em dinheiro (GOMES, 2016).

4.2.1 O acesso gratuito ao rádio e à TV

Além do aporte de recursos públicos através do Fundo Partidário, considerados subsídios diretos responsáveis por injetar dinheiro estatal nas finanças dos partidos políticos, destinados ora a custear as despesas ordinárias, ora para fazer frente aos gastos de campanha eleitoral, os partidos políticos também fazem jus aos denominados subsídios indiretos, dentre os quais o principal é o acesso gratuito ao rádio e à TV, expressamente previsto no art. 17, § 3º, da Constituição Federal.

A propaganda oficial, ou o que se denomina no Brasil de publicidade institucional, constitui, ao lado da propaganda partidária, da propaganda intrapartidária e da propaganda eleitoral, uma das espécies do gênero propaganda política.

A divulgação de atos, obras e campanhas dos governos atende claramente à necessidade que se garanta ao cidadão o direito fundamental a ser informado sobre os assuntos do governo, o que é atualmente previsto em diversas Constituições e tratados internacionais sobre direitos humanos, viabilizando a participação política e, de modo especial, que possam ser efetivados, no mundo dos fatos, mecanismos como *accountability* e responsividade:

A accountability diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas. É algo que depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo. Já a responsividade refere-se à sensibilidade dos representantes à vontade dos representados; ou, dito de outra forma, à disposição dos governos de adotarem as políticas preferidas por seus governados (MIGUEL, 2005, p.57).

Para controlar os governos, especialmente através de mecanismos da denominada *accountability* vertical, representada pela “realização de eleições livres, justas e frequentes”¹¹, é essencial que o cidadão possa ser informado sobre o desenvolvimento das políticas públicas realizadas em todos os níveis da

¹¹ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001, p.109.

administração, conhecendo ainda que minimamente como se dá a aplicação dos recursos arrecadados¹².

Com efeito, os investimentos dos governos na realização de publicidade institucional são, de fato, necessários para viabilizar a própria noção de prestação de contas. Tal, porém, não justifica a realização de gastos excessivos, nem tampouco o direcionamento da propaganda oficial para fins de promoção pessoal do gestor público ou de terceiros por ele apoiados, como se percebe com regular frequência, “notadamente em países de formação patrimonialista, como ocorre com o Brasil, em que histórica e intencionalmente se confunde o público com o privado” (FAORO, 2001, p.119).

O Supremo Tribunal Federal concluiu, em 29 de junho de 2012, o julgamento da ADI nº 4430/DF (Rel. Min. Dias Toffoli), proposta pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS), a qual envolveu interessante debate sobre o princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais, tendo enfrentado, a questão da compatibilidade com a ordem constitucional de critério legal que restringe os direitos dos partidos políticos ao horário eleitoral gratuito no rádio e na TV, com base no número de representantes que possui na Câmara dos Deputados.

Constituiu objeto de impugnação, dentre outros, o artigo 47, § 2º, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), que restringiu o acesso à propaganda eleitoral no rádio e na TV a partidos e coligações que tivessem lançado candidato e que contassem com representação na Câmara dos Deputados, de modo que as siglas que não contassem com pelo menos um parlamentar naquela Casa estariam automaticamente alijados do exercício do direito de antena.

Além disso, os critérios de rateio foram, também, reputados inconstitucionais, na medida em que destinavam a fração de 1/3 (um terço) do tempo para distribuição igualitária (ainda assim apenas entre aqueles que tivessem candidatos e representantes na Câmara), enquanto os outros 2/3 (dois terços) seriam divididos proporcionalmente ao número de deputados federais.

A tese sustentada estava centrada no fato de que todos os partidos registrados perante o TSE deveriam receber idêntico tratamento do ordenamento jurídico, na medida em que a Constituição Federal não estabeleceu quanto a eles

¹² O tema há experimentado notável desenvolvimento com a entrada em vigor da Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei do Acesso à Informação, que tem, dentre seus objetivos, assegurar o “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública” e o “desenvolvimento do controle social da administração pública” (Art. 3º, IV e V).

qualquer tratamento diferenciado. Propugnava, assim, que a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados deveria conduzir o STF a proclamar a repartição igualitária do tempo destinado à propaganda eleitoral entre os diversos partidos como sendo a única compatível com a ordem constitucional.

Após as manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, que sustentavam a constitucionalidade das normas impugnadas, o Relator apresentou seu voto ao Plenário, sustentando a incompatibilidade com a Constituição Federal do dispositivo que restringia o acesso ao horário eleitoral gratuito ao rádio e à TV aos partidos com representação na Câmara dos Deputados. Quanto à utilização, como critério de rateio, do número de representantes na Câmara dos Deputados, entendeu o Relator, em posicionamento acompanhado pela maioria da Corte, que não havia ofensa à Constituição.

O voto condutor reconheceu assistir razão, em parte, ao autor da ADI, não propriamente pela alegada ofensa ao princípio da igualdade, mas, primordialmente, “[...] pela exclusão do próprio direito de participação política e pela exclusão do direito constitucional das agremiações ao ‘acesso gratuito ao rádio e à televisão’, consagrado no art. 17, § 3º, da Constituição, de inegável relevância para a existência e o desenvolvimento dos partidos políticos” (BRASIL, 2013, s.p).

Após recordar o que decidido pelo STF por ocasião do julgamento das ADI’s nºs 1351/DF e 1354/DF, apontou o Relator que, muito embora o tema pudesse ser resolvido à luz da isonomia partidária, a exclusão das agremiações que não tenham representação era inconstitucional por representar “[...] atentado ao direito assegurado, expressamente, no § 3º, do art. 17, da Lei Maior, indispensável à existência e ao desenvolvimento desses entes plurais, cerceando o seu direito de voz nas eleições, acessível que deve ser a todos os candidatos e partidos políticos” (BRASIL, 2013, s.p).

Já quanto à alegada inconstitucionalidade dos critérios que propunham a divisão do tempo proporcionalmente à representatividade dos partidos na Câmara Federal, o Relator rejeitou a argumentação, entendendo que, neste ponto, “[...] o legislador infraconstitucional foi atento a um padrão equitativo de isonomia, melhor dizendo, ponderou os aspectos formal e material do princípio da igualdade” (BRASIL, 2013, s.p).

O tratamento igualitário, tal como proposto na inicial da ADI, foi refutado no voto-condutor sob o argumento de que não seria suficiente “[...] para espelhar a multiplicidade de fatores que influenciam o processo eleitoral, desprezando, caso acatada, a própria essência do sistema proporcional”. O Relator afirmou ser possível e “constitucionalmente aceitável” a adoção de tratamento diversificado, uma vez que “[...] não há igualdade material entre agremiações partidárias que contam com representantes na Câmara Federal e legendas que, submetidas ao voto popular, não lograram eleger representantes para a Casa do Povo” (BRASIL, 2013, s.p).

Afirmou o Relator que o critério adotado reserva espaço às minorias e, ao mesmo tempo, não desconhece a realidade histórica de agregação de representatividade política experimentada por diversos partidos políticos que na atualidade dominam o cenário político. O parâmetro legislativo estabelecido observaria, portanto, a equidade, resguardando o direito de acesso à propaganda eleitoral por parte das minorias e “[...] pondo em situação de privilégio não odioso aquelas agremiações mais lastreadas na legitimidade popular” (BRASIL, 2013, s.p).

Refutou, portanto, a adoção de critérios que pudessem excluir das legendas menores a possibilidade de crescimento e consolidação no contexto eleitoral, “[...] devendo ser assegurado um mínimo razoável de espaço para que esses partidos possam participar e influenciar no pleito eleitoral, propiciando, inclusive, a renovação dos quadros políticos” (BRASIL, 2013, s.p).

Após extensos debates sobre os limites da atuação do STF enquanto “legislador positivo”, o que relevante diante da pretensão do autor no sentido de que a Corte, ao proclamar a inconstitucionalidade do rateio com base na representação parlamentar do partido, proclamasse o tratamento igualitário como o único

compatível com a ordem constitucional, o mérito passou a ser enfrentado, tendo a maioria do Tribunal acompanhado o entendimento do Relator¹³.

Em assentimento à linha trilhada pelo Min. Dias Toffoli, a Min. Cármen Lúcia afirmou que “[...] a conclusão de que todos os partidos são iguais perante a lei não é o mesmo que ‘os partidos são absolutamente iguais uns aos outros’, como pretende o Autor da Ação Direta da Inconstitucionalidade n. 4.430” (BRASIL, 2013, s.p).

Segundo a Ministra, a desconsideração da representatividade efetiva do partido subjugaria o interesse coletivo ao interesse partidário, importando numa inversão de valores constitucionais.

Não obstante o delineamento da tese majoritária importa especialmente a esta pesquisa destacar os argumentos da corrente vencida, notadamente o voto proferido pelo Min. Cezar Peluso, segundo o qual o tratamento igualitário a todos os partidos quanto ao rateio do direito de antena na propaganda eleitoral seria o único compatível com a Constituição, com o que se deveria reconhecer a incompatibilidade de parâmetros fixados pelo legislador infraconstitucional que caminhassem em sentido diverso.

Pontuou o Min. Peluso que o art. 17, da CF, não faz nenhuma distinção entre partidos políticos: “Concede a todos, oficial e regularmente criados e diante do seu registro, direitos iguais”. E afirma que não haveria sentido em dispensar-lhes tratamentos díspares, na medida em que os toma como essenciais ao sistema democrático e representativo. Desse modo, “[...] o simples fato de o partido ter registro oficial e regular lhe dá direito igual ao de todos os demais partidos” (BRASIL, 2013, s.p), o que decorreria de uma exigência dos princípios democrático, da isonomia e da igualdade.

¹³ Os limites de atuação do STF quanto ao exame do critério de rateio do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV, com base na representação parlamentar, já fora objeto de debate nos autos da ADI 1822/DF (Rel. Min. Moreira Alves, julg. 26.6.1998), entendendo-se, contudo, pela impossibilidade jurídica do pedido ali formulado, o qual, se acolhido, importaria num tratamento igualitário entre todos os partidos, uma vez que ao Supremo não seria possível atuar como “legislador positivo”. A impugnação estava voltada ao art. 47, da Lei nº 9.504/97, indicando-se que por ele restavam malferidos os princípios democrático, representativo, da igualdade e da cidadania. A negativa do tratamento igualitário entre os partidos ou coligações, segundo a tese sustentada pelos autores, seria a negação dos pluralismos político e partidário, “[...] porque o povo não tem acesso ao debate político em igualdade de condições”. Segundo o Relator, em entendimento acompanhado à unanimidade, a procedência da declaração de inconstitucionalidade, tal como requerida, modificaria a lei a partir da alteração do seu sentido, o que importaria a impossibilidade jurídica do pedido, “[...] uma vez que o Poder Judiciário, no controle de constitucionalidade dos atos normativos, só atua como legislador negativo e não como legislador positivo”.

Tal constatação, segundo o Min. Peluso guarda lógica ante o fato de que todos podem apresentar candidatos, não sofrendo *a priori* qualquer restrição, logo, não teria sentido que se estabelecesse vantagem na concorrência em relação a um ou mais partidos, permitindo uma posição de supremacia sobre os demais.

Embora reconhecendo que a Constituição Federal conferiu ao legislador ordinário a possibilidade de regular a forma de acesso dos partidos ao direito de antena, o Min. Peluso rejeitou a possibilidade de que tal poder viesse a ser exercido sem quaisquer amarras encontradas na própria ordem constitucional:

É verdade que a cláusula constitucional, ao termo final, diz 'na forma da lei'. Essa referência 'na forma da lei', em primeiro lugar, jamais pode ser entendida como autorização para o legislador subalterno violar a regra constitucional da isonomia e a regra que, aplicando a igualdade, concedeu a todos os partidos políticos as mesmas condições de concorrência. Se não o pode, há aqui duas alternativas: a primeira delas – é a que me parece correta – é a de que essa abertura à legislação ordinária significa, como a lei, aliás, o fez em vários dispositivos, mera autorização para regulamentar os aspectos práticos que devem, necessariamente, ser objeto de disciplina específica de como se dará esse acesso aos meios de comunicação. Então, é preciso regulamentar tempo, é preciso regulamentar quais são os meios de comunicação, horário etc., enfim, todos esses aspectos. Isso é que significa a cláusula regulamentar 'na forma da lei'. Doutro modo, poder-se-ia imaginar que 'na forma da lei' significaria autorização ao legislador infraconstitucional para estabelecer discriminações. Faço até uma concessão: sim, desde que a discriminação se baseie em critério justo que legitime desigualdade ditada pela natureza desigual das situações. Mas isso, não encontro absolutamente na hipótese (BRASIL, 2013, s.p).

Ao destacar a importância do acesso aos meios de comunicação no contexto das disputas eleitorais, reputado como decisivo no resultado das eleições, o Min. Peluso aponta ser fundamental resguardar que nele impere a igualdade de oportunidades entre os partidos, sob pena de que se lhes restrinja as chances de êxito: “[...] partido político que [...] tenha tempo restrito, ou que não tenha, na prática, tempo algum, evidentemente não pode aspirar a bom resultado, porque as suas mensagens, o seu ideário, o seu programa, enfim, a sua pregação não chegará aos eleitores, via de regra” (BRASIL, 2013, s.p).

E ao pretender responder ao questionamento sobre qual seria o critério justo para o rateio, ou seja, que não signifique ofensa, mas, ao contrario, represente a aplicação prática do princípio da igualdade, o Min. Peluso sustentou que o tratamento equânime seria o único que evitaria privilégios, os quais, na prática produzem a “[...] tendência de perpetuação da hegemonia dos partidos com maior representação no Congresso”, porque eles é que terão maiores oportunidades de se

dirigir ao povo, de renovar a sua representação. Enquanto isso, os demais partidos “[...] veem diminuída, de um modo extremamente grave, as chances, as oportunidades de poder eleger os seus representantes” (BRASIL, 2013, s.p).

Não obstante admitir que o tratamento igualitário possa, no limite, estabelecer algumas inconveniências, em razão do elevado número de partidos registrados no TSE, o Ministro Cezar Peluso afirma elas seriam absolutamente toleráveis e afirma que poderiam ser vencidas na hipótese de se estabelecer critérios mais rígidos para a criação de novas agremiações:

Além de tudo, essa inconveniência, que podemos imaginar, que podemos lucubrar, resulta da própria tibieza do sistema jurídico-constitucional na disciplina da criação dos partidos. É exatamente essa frouidão em criar exigências para formação de partidos que representem parcelas ponderáveis da opinião pública, que tenham ideário, que tenham programa, que tenham ideologia e, mais do que isso, a falta de exigência de condições de fidelidade do seu próprio programa (BRASIL, 2013, s.p).

Em conclusão, o Min. Peluso sustentou que o único critério para participar do rateio equânime do tempo de propaganda eleitoral seria o de que o partido estivesse regularmente criado, o que seria suficiente para que se reconhecesse a ele o “[...] direito de participação igualitária no uso da propaganda eleitoral, tal como prevista na lei” (BRASIL, 2013, s.p).

O Min. Gilmar Mendes, em seu voto, recordou os argumentos já por ele alinhados no julgamento sobre a inconstitucionalidade da “cláusula de barreira”, apontando compreender possível que a igualdade de chances estivesse submetida a uma gradação, tomando como base a situação de cada partido.

Embora tenha reputado relevante a argumentação do voto do Min. Cezar Peluso, no sentido de adotar-se a igualdade formal, afirmou que esse entendimento, se aplicado em toda a sua dimensão, “[...] passaria ao largo da própria realidade política, e talvez fosse mais suscetível de manipulação por parte de agremiações que seriam criadas apenas para dividir o tempo eleitoral, sem nenhuma representatividade” (BRASIL, 2013, s.p).

Já o Min. Marco Aurélio também alinha importantes argumentos sobre a igualdade de oportunidades nas disputas eleitorais, acompanhando o entendimento do Min. Peluso, ao refutar a possibilidade de distribuição do tempo com base na representação parlamentar do Partido:

O fator de discriminação quanto à distribuição do tempo é harmônico com a ordem natural das coisas, com o objetivo da propaganda eleitoral? A resposta, Presidente, é desenganadamente negativa. Não é harmônico. O que se busca, acima de tudo, no âmbito eleitoral? O tratamento igualitário dos partidos e dos candidatos. Busca-se o equilíbrio na disputa. Posso vislumbrar equilíbrio quando se reserva a certos candidatos, porque integrantes deste ou daquele partido, espaço maior, justamente a eles integrantes de partidos que já despontam no cenário nacional, do que se tem quanto a partidos que lutam para figurar na disputa? (BRASIL, 2013, s.p)

Destacou o Min. Marco Aurélio que a propaganda eleitoral não visa a afirmar ou reafirmar a composição já existente na Câmara dos Deputados. Visa, acima de tudo, a esclarecer os eleitores. Com efeito, sustentou que, “[...] criado o partido político, o tratamento a ser observado há de ser igualitário” (BRASIL, 2013, s.p).

Sustentou, ainda, o Min. Marco Aurélio, mais um argumento que interessa diretamente ao tema desta pesquisa, qual seja: o de que um tratamento equânime ensejaria, a rigor, que se desse maior espaço de tempo aos menores partidos: “Se pudesse – mas não posso –, inverteria o tratamento: daria horário maior aos pequenos partidos, buscando o equilíbrio na disputa, mas não posso chegar a tanto” (BRASIL, 2013, s.p).

Concluiu o voto com a proclamação da inconstitucionalidade do critério de rateio com base na representação na Câmara dos Deputados, e, em privilégio do princípio igualitário, “[...] tão caro em uma República, em um Estado Democrático de Direito” –, assentou que a divisão deve ser equânime, “[...] deve ser por cabeça, por partido que integre a disputa eleitoral” (BRASIL, 2013, s.p).

4.2.2 Financiamento Público

O financiamento público de campanha é o modelo dotado de recursos disponibilizados exclusivamente pelo Estado. Segundo Alice Kanaan (2012), essa subvenção de recursos, normalmente é composto de fundos públicos, subsídios ou restituição de despesas ordinárias, repassados a partidos e candidatos com o intuito de garantir os meios necessários para promover a campanha eleitoral.

Sergei Araújo (2012, p. 316) compartilha desse entendimento. Segundo o autor:

O financiamento público de campanha consiste na prestação pecuniária direta ou na concessão de alguma vantagem indireta que o Estado, com base em critérios legalmente fixados, transfere a partidos e candidatos

como forma de assegurar-lhes os recursos e meios necessários para o desenvolvimento de uma campanha eleitoral.

O objetivo do financiamento público é favorecer o equilíbrio e a competitividade entre os partidos e candidatos, consolidando o sistema pluralista adotado em diversos regimes democráticos, observando o princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos, além de refrear a intervenção das fontes privadas de receitas e garantir maior transparência (SANSEVERINO, 2012).

Araújo (2012, p. 318) assegura que os fundamentos que legitimam o financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos são: “a) o reconhecimento constitucional da importância dos partidos políticos para os regimes democráticos; b) o princípio da soberania popular; c) a liberdade de associação”.

Este financiamento subdivide-se, ainda, em financiamento público direto e indireto, sendo que o financiamento público direto consiste nos subsídios, subvenções, reembolsos, em dinheiro ou bônus, transferido pelo Estado aos partidos com o intuito de financiar as atividades afetas à campanha eleitoral (KANAAN, 2012).

O financiamento direto é defendido por aqueles que entendem ser este a base de um sistema eficiente para o controle de gastos com as campanhas eleitorais, já que busca reduzir ou evitar que os candidatos e partidos fiquem dependentes do poder econômico privado, minimizando o problema da corrupção e garantindo maior igualdade durante o pleito, além de aprovisionar gastos de campanhas, desde que seja implantado junto a um sistema limitador de recursos privados (ARAÚJO, 2012).

Os recursos que compõem o financiamento público direto podem ser partilhados de duas formas: através do adiantamento de receitas ou pelo sistema de compensação. Pelo adiantamento de recursos, as receitas são entregues aos beneficiários antes das eleições. Como exemplos, Araújo (2012) cita os financiamentos das campanhas para Presidência dos Estados Unidos e da França, em que as receitas advêm de um fundo público criado para financiar as campanhas presidenciais. No segundo caso, os candidatos à Presidência podem receber antecipadamente a título de reembolso o valor a que terão direito após as eleições. Na França o sistema que predomina o é do reembolso.

O sistema de reembolso ocorre, após o desfecho do pleito eleitoral, mediante ressarcimento parcial dos gastos realizados com as eleições, por isso esse sistema é conhecido por “indenização eleitoral”. As receitas públicas são liberadas aos beneficiários após a prestação de contas da campanha ser aprovada pelo órgão competente. O sistema de reembolso pode ressarcir os gastos concretos realizados ou uma indenização genérica, fixada dentro dos limites da lei (ARAÚJO, 2012).

O financiamento público indireto aplica-se aos serviços ou benefícios que o Estado concede aos partidos políticos e candidatos. Segundo Araújo (2012, p. 322), trata-se de uma “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”. Assim, diz-se que é indireto porque não se refere ao repasse de recursos públicos aos partidos políticos ou candidatos, mas sim a prestações indiretas, como ocorre, por exemplo, no acesso aos meios de comunicação para a realização de propaganda eleitoral, que certamente reduz os custos da campanha.

Este modelo de financiamento pode se apresentar nas seguintes formas: acesso aos meios de comunicação via transmissão do programa eleitoral gratuito no rádio e televisão, uso de prédios oficiais e outros locais públicos para reuniões políticas e medidas de incentivo ao modelo de financiamento privado que reduz a arrecadação estatal. A título de exemplificação cita-se a aplicação de sistemas de deduções fiscais, deduções fiscais permitidas às pessoas físicas e jurídicas que realizam doações e os *matching funds* do sistema de financiamento americano (ARAÚJO, 2012).

4.2.3 Financiamento Privado

O financiamento privado de campanhas consiste nas prestações pecuniárias, ou vantagens passíveis de quantificação em pecúnia, realizadas por pessoas físicas e jurídicas, com o objetivo de subsidiar os custos da promoção de campanhas eleitorais de candidatos e partidos (ARAÚJO, 2012). Desta feita, pode-se dizer que o financiamento privado vela pelos recursos advindos de doações de origem privada.

Esta modalidade de financiamento se classifica em direta, quando é destinado dinheiro para o caixa dos partidos políticos ou candidatos, por exemplo, por meio de

cotas dos filiados, e é indireta, quando a prestação em favor da campanha viabilizar vantagens não pecuniárias, podendo ocorrer quando a pessoa física ou jurídica, custear a prestação de um serviço ou fornecer um bem. Nesta hipótese os custos precisam ser quantificados em pecúnia e contabilizados como receita da campanha do partido ou candidato beneficiado (ARAÚJO, 2012).

As contribuições privadas possuem uma dupla natureza jurídica. Primeiramente, quando se faz menção ao financiamento privado por pessoas físicas, é possível identificar a concretização do exercício do direito de participação, presente nas sociedades democráticas, que é reforçado pelo reconhecimento do caráter intrínseco da relação entre os partidos políticos e a vontade popular, amadurecida durante ou até mesmo antes que tenha início a competição eleitoral.

Quando o financiamento advém das pessoas jurídicas, sua natureza jurídica situa-se unicamente no campo de um ato de disposição de patrimônio de natureza privada (ARAÚJO, 2012).

A conveniência ou não da proibição de receber doações de empresas, sindicatos e associações, gera discussões doutrinárias controversas. Uma corrente afirma que quando as doações são feitas com publicidade e transparência, não leva ao aumento dos atos de corrupção. Para a segunda corrente, a pessoa jurídica não possui capacidade eleitoral ativa ou passiva e, portanto, não deve participar do processo eleitoral pois essa participação pode tornar possível o surgimento de distorções no sistema (SANSEVERINO, 2012).

Zovatto (2005) diz que o financiamento privado pode ser entendido como uma forma de os cidadãos participarem diretamente da política, desta feita, o comprometimento dos filiados pode ser visto como uma comprovação do enraizamento dos partidos políticos na sociedade. Também, a necessidade de buscar por subsídios privados pode servir de incentivo para arregimentar novos seguidores, solidificando e estreitando o relacionamento entre os partidos políticos e a sociedade, podendo dar azo a uma rede de simpatizantes.

Uma das mais contundentes críticas feita ao modelo de financiamento privado é a brecha que oferece à interferência negativa do poderio econômico de grupos ou empresas sobre partidos e candidatos, em razão da necessidade de captar recursos econômicos, podendo atrair estes agentes para intervirem na política beneficiando os provedores dos recursos da campanha (ZOVATTO, 2005).

Afirma-se também que o financiamento privado quebra o equilíbrio e traz desigualdades aos concorrentes do pleito eleitoral, pois da mesma forma que aumenta a liberdade dos partidos políticos, candidatos e coligações para arrecadar recursos prejudica a paridade entre os mesmos, já que somente os que forem capazes de arrecadar um montante maior de recursos, irão conseguir arcar com os elevados custos da campanha eleitoral (SANSEVERINO, 2012).

É fato inconteste que as despesas das campanhas são elevadas e que os partidos políticos e candidato não conseguem lograr êxito em uma campanha eleitoral sem recursos suficientes para custear a campanha. Em consequência, os concorrentes podem fazer uso de práticas espúrias para conseguir dinheiro, principalmente a prática do “caixa-dois”, reflete o abuso de poderio econômico, aniquilando os princípios da igualdade e da liberdade de escolha entre os que disputam uma eleição. E mais, os partidos políticos assim como os candidatos ficam cada vez mais vulneráveis às pressões dos financiadores que patrocinaram a ascensão aos cargos políticos disputados, em razão da dependência, cada vez maior, do grande volume de dinheiro inserido nas campanhas. Certamente, estes investidores não o fazem sem esperar nada em troca, almejam sim que esses investimentos lhes rendam frutos, consubstanciados em ações ou omissões do governo, passando servir a interesses particulares em detrimento do bem público (KANNAN, 2012).

4.2.4 Financiamento Misto

O modelo de financiamento misto é constituído por recursos de origem pública e privada e permite que os partidos busquem recursos junto à sociedade, tornando possível uma maior interação entre os cidadãos e os partidos, sem prejuízo da subvenção estatal (KANAAN, 2012).

O sistema misto tem como finalidade dispersar suas fontes de recursos sem que haja concentração exclusivamente no Governo, aliando as fontes de origem pública com as de origem privada. Com isso, busca-se garantir, de um lado, a participação direta do cidadão no cenário político, através das cotas ou doações, e, de outro, assegurar a igualdade e equilíbrio entre os partidos políticos e os candidatos na disputa eleitoral (KANAAN, 2012).

Esta modalidade de financiamento predomina nos países latino-americanos e é defendida por diversos autores, tendo em vista que viabilizam a adjeção de aspectos favoráveis do financiamento público e privado. Defendendo o financiamento misto, Araújo (2012, p. 350) afirma que:

[...] 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.

No mesmo sentido, Rubio (2005) entende que o mais aconselhável é fazer uso desta dupla fonte de financiamento, sendo a pública, alicerçada em critérios de distribuição que conformem os princípios de igualdade e proporcionalidade com elementos objetivos de enraizamento dos partidos políticos na sociedade (votos, bancadas parlamentares, fundos recolhidos, dentre outros). Já a fonte privada precisa ser regulada de maneira que assegure a transparência dos recursos, com relação à origem e o destino dos recursos arrecadados, respeitando as limitações existentes em cada país.

Desta forma, constata-se que a maior preocupação daqueles que defendem o financiamento misto é com a criação de mecanismos reduzam os aspectos negativos existentes no modelo público e privado. Em contrapartida alguns doutrinadores argumentam que no financiamento misto, a influência do poder econômico continuaria a existir. Consoante Salmito (2010 apud XAVIER e SILVA, p. 28):

[...] pelo financiamento misto ou exclusivamente privado de campanhas eleitorais, teríamos a influência do capital privado a desequilibrar, por vezes significativamente, a disputa pelo voto, que traz como consequência uma espécie de representatividade dos detentores do capital em detrimento da representatividade dos eleitores.

Há também quem afirme que o financiamento misto teria um efeito ainda mais danoso do que o financiamento privado pois, autorizando-se doações de origem privada e pública, os candidatos permaneceriam recebendo propinas da iniciativa privada e também recebendo subsídios públicos para financiar suas campanhas. Desta forma, a corrupção continuaria e segundo Campos e Assis Jr. (2012, p.42) “pagaremos duas vezes por essa conta: o próprio financiamento público e o reembolso aos doadores pela via da corrupção”.

No entanto, não existe um consenso sobre qual é o melhor modelo de financiamento, mas certamente a escolha da modalidade irá refletir na representação política, de tal maneira que poderá, inclusive, influenciar nos resultados de uma determinada eleição.

4.2.5 Financiamento em contrapartidas

O financiamento em contrapartidas (*matching funds*) é um modelo de financiamento utilizado na Alemanha desde 1994. Neste modelo, os partidos políticos também recebem recursos públicos, no entanto o valor recebido depende do total que o partido arrecada junto aos doadores privados. Tonial e Oliveira (2014, p.112) explicam que:

[...] nesse modelo o candidato recebe dos cofres públicos um montante proporcional ao arrecadado de suas fontes privadas, servindo como uma complementação a essas doações, que podem sofrer limitações entre montantes máximo e mínimo, de forma a obrigar a dar preferência às pequenas contribuições, porém numerosas, em lugar das poucas e exorbitantes quantias em dinheiro.

Como vantagem deste sistema, cita-se a aproximação entre os partidos e suas bases de apoio, necessária a fim de que o mesmo se beneficie dos recursos públicos, os quais correspondem a um percentual de 30% das suas receitas. Como prova da aproximação com os eleitores proporcionada por este modelo, Araújo (2004) informa que as mensalidades pagas pelos filiados ao partido respondem, aproximadamente, a 50% do seu patrimônio.

Como desvantagem deste sistema, Tonial e Oliveira (2014) citam que em razão de atuarem com um rol limitado de apoiadores, os partidos correm o risco de se tornarem cada vez mais dependentes destes.

4.3 A Lei 13.165, de 2015

Atualmente, no Brasil, o financiamento de campanhas eleitorais é regulamentado entre os artigos 17 e 27 da Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições). Estes dispositivos foram modificados com a Lei nº 13.165/2015, conforme será visto a seguir.

Primeiramente, cumpre salientar que, até 2015, era o Congresso Nacional quem fixava em lei o limite dos gastos para as campanhas aos cargos em pleito. Caso esta lei não fosse elaborada até o dia 10 de junho do ano eleitoral, ficava a cargo de cada partido estabelecer o limite de seus gastos e informa-lo à Justiça Eleitoral, a fim de que esta lhe conferisse publicidade.

Porém, com a Lei n. 13.165, ficou definido que cabe ao TSE estimular os limites de gastos da campanha com fundamento nos parâmetros legais previstos nos artigos 5º¹⁴, 6º¹⁵, 7º¹⁶ e 8º¹⁷ da lei supracitada.

Outra inovação trazida pela Lei das Eleições em seu artigo 18-B é o pagamento de multa no valor de 100% sobre a quantia gasta além do teto estabelecido. Esta multa não obsta a apuração de eventual ocorrência de abuso de poder econômico (BRASIL, 2015).

A lei dispõe no artigo 20 que será o candidato, ou outra pessoa que por ele for designada, o responsável por administrar financeiramente sua campanha. Neste caso, o candidato terá responsabilidade solidária pelas informações financeiras e contábeis referentes à sua campanha (BRASIL, 2015).

¹⁴ Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte: I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de: a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno; b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior.

¹⁵ Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

¹⁶ Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles.

¹⁷ Art. 8º Caberá à Justiça Eleitoral, a partir das regras definidas nos arts. 5º e 6º: I - dar publicidade aos limites de gastos para cada cargo eletivo até 20 de julho do ano da eleição; II - na primeira eleição subsequente à publicação desta Lei, atualizar monetariamente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir, os valores sobre os quais incidirão os percentuais de limites de gastos previstos nos arts. 5º e 6º; III - atualizar monetariamente, pelo INPC do IBGE ou por índice que o substituir, os limites de gastos nas eleições subsequentes.

O artigo 24¹⁸ da Lei 9.504/97 enumera uma lista de entidades proibidas de fazer doações a qualquer campanha política

Caso as normas para a arrecadação de fundos sejam descumpridas por parte dos partidos, consoante o artigo 25, estes serão punidos com a perda do direito de receber seu quinhão proveniente do Fundo Partidário destinado ao ano seguinte à eleição. Ressalte-se que esta punição também não impede que prossigam as ações relativas ao abuso de poder econômico (BRASIL, 2015).

Caso algum eleitor queira doar recursos para apoiar a campanha de algum dos candidatos ao pleito, poderá fazê-lo desde que o valor não exceda a mil UFIR (Unidade Fiscal de Referência, fixada em R\$ 2,7119 no ano de 2015). Estes gastos não serão computados como gastos de campanha, desde que o partido não reembolse o eleitor.

4.4 A reforma eleitoral (Lei n. 13.487/2017)

O presidente Michel Temer sancionou no dia 06/10/2017, com alguns vetos, duas leis que trouxeram mudanças propostas pelo Congresso acerca das regras eleitorais. A Lei 13.487/2017 criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e a Lei 13.488/2017 regulamentou como esses recursos devem ser empregados (aproximadamente de R\$ 1,7 bilhão), além de trazer outras regras eleitorais. Ambas as legislações foram publicadas em edição extraordinária do *Diário Oficial da União*, também no dia 06/10/2017, para que já comecem valer nas eleições de 2018.

¹⁸ 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 ou 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 – 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 – entidades não-governamentais que recebam recursos públicos; XI – organizações da sociedade civil de interesse público.

§1º - 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, observando o disposto no art. 81

4.4.1 Mudanças trazidas pela Reforma

Antes da reforma eleitoral ser aprovada, todos os partidos tinham direito de receber uma fatia do fundo partidário, usado para preservar a estrutura das legendas. Também, o tempo de propaganda no rádio e na televisão era calculado de acordo com a bancada na Câmara. Com a reforma, passou-se a exigir um desempenho eleitoral mínimo para que os partidos façam jus ao tempo de propaganda e ao fundo partidário. Esse desempenho mínimo demanda que sejam cumpridas uma de duas exigências: a) a partir das eleições de 2018, os partidos precisam atingir, no mínimo, 1,5% do total de votos válidos distribuídos em nove unidades federativas ou mais e em cada uma dessas unidades, a legenda deverá ter, pelo, 1% dos votos válidos; ou eleger nove deputados distribuídos em, no mínimo, nove unidades federativas (GLOBO.COM, 2017).

As exigências vão aumentar gradativamente até o ano de 2030. A mudança deve trazer maior impacto aos pequenos partidos, em razão de serem menos representativos.

O fundo eleitoral, antes não existia. Os partidos e candidatos podiam receber doações somente de pessoas físicas e não existia verba pública destinada ao financiamento de campanhas eleitorais. Com a reforma, foi criado um fundo com dinheiro público destinado ao financiamento de campanhas. Esta foi a alternativa que os políticos encontraram para obter recursos para as eleições, após a proibição do financiamento de campanhas por empresas e está assim distribuído:

2% será rateado igualmente entre todos os partidos do país; 35% será distribuído entre os partidos que possuem no mínimo um representante na Câmara dos Deputados, observando-se a proporcionalidade dos votos obtidos por cada um deles na última eleição; 48% será rateado entre os partidos na proporção do número de deputados na Câmara em 28 de agosto de 2017; e 15% entre os partidos na proporção do número de senadores em 28 de agosto de 2017 (GLOBO.COM, 2017, s.p).

Por fim, referente ao financiamento de campanhas, importa ressaltar que a lei passou a permitir o financiamento coletivo (*crowdfunding*), conhecido como “vaquinha”, para levantar recursos para as campanhas.

As instituições que optarem por trabalhar com esse tipo de financiamento poderão arrecadar previamente, a partir do dia 15 de maio do ano eleitoral, recursos para os pré-candidatos que as contratar. No entanto, a entidades responsáveis pela

arrecadação deverão se cadastrar na Justiça Eleitoral. Durante o período em que os recursos estiverem sendo arrecadados, as instituições arrecadoras deverão divulgar a lista de doadores bem como as quantias doadas e remeter estas informações à Justiça Eleitoral. A liberação dos recursos arrecadados por estas entidades fica condicionada à apresentação do registro de candidatura. Se o registro não for apresentado, os recursos arrecadados serão devolvidos aqueles que doaram (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2017).

Segundo o texto aprovado pelo Congresso, o total de gastos de cada candidato poderá oscilar entre R\$ 1 milhão (campanha para deputado estadual) e R\$ 70 milhões (campanha para a Presidência da República). Também ficou estabelecido como limite para doações feitas por pessoas físicas o teto de dez salários mínimos.

A propaganda eleitoral continua tendo duração de 45 dias e poderá começar no dia 16 de agosto de 2018, mas a propaganda realizada no horário eleitoral gratuito e divulgada no rádio e na televisão somente terá início no dia 1º de setembro de 2018. Com relação à propaganda para segundo turno, deverá ter início na sexta-feira posterior à realização do primeiro turno. O tempo total foi reduzido para dois blocos de dez minutos para cada eleição (presidente da República e governador) diários (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2017).

A propaganda feita através da internet também poderá começar no dia 16 de agosto de 2018, permanecendo a proibição de propaganda eleitoral paga pela internet. O que a lei trouxe de novo é que foi permitido o impulsionamento de conteúdos, desde que sua contratação seja feita exclusivamente pelos partidos, coligações ou candidatos (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2017).

Nos carros podem ser colados adesivos plásticos de até 0,50 m² ou microperfurados cujo tamanho máximo seja a extensão do para-brisa traseiro. Só poderão circular carros de som e minitrios em carreatas, passeatas, reuniões e comícios, respeitando-se o limite de 80 decibéis (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2017).

Os comícios que encerrarão as campanhas eleitorais poderão se estender até as 2h da madrugada. Nos demais dias, deverá ser respeitado o horário das 8h até no máximo meia-noite (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2017).

Por fim, referente à propaganda eleitoral, a reforma estabelece que as emissoras de rádio e de televisão que viabilizarem debates serão obrigadas a convidar os candidatos de todos os partidos que possuam, no mínimo, cinco parlamentares no Congresso Nacional.

4.4.2 Vetos

Um dos vetos refere-se à regra que tornaria obrigatório os provedores de aplicativos e redes sociais a retirar da rede mundial de computadores, em um prazo de 24 horas e mesmo sem que haja ordem judicial, publicações denunciadas por serem falsas ou incitar o ódio contra algum partido ou coligação. O dispositivo, que constava do PLC 110/2017 (hoje Lei 13.488/2017), aprovado na no dia 05/10/2017 pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, foi alvo de críticas pela imprensa e também na *web* por aqueles que a entenderam como uma forma de censura.

Com relação ao segundo veto ao PLC 110, Michel Temer manteve a determinação trazida pela Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições) a respeito do autofinanciamento de campanhas. Assim, o candidato que tiver recursos para arcar com o custo total de sua campanha eleitoral poderá fazê-lo, desde que obedeça ao limite de gastos determinado para cada um dos cargos em disputa. Aqueles que são contrários à medida argumentam que ela desequilibra a concorrência, e beneficia os candidatos que têm um patrimônio maior.

Isso de fato ocorreu nas eleições de 2016. No que se refere aos candidatos a prefeito das capitais, 15% dos recursos investidos vieram de recursos próprios dos candidatos, porém, observando-se todos os candidatos a prefeito das capitais e interior nas eleições de 2016, constata-se que 47,6% dos recursos veio do autofinanciamento (Figura 1).

Figura 1 – Prestação de contas – eleições 2016

TIPO DE RECEITA	VALOR	% TOTAL
RECURSOS PRÓPRIOS	R\$ 250.338.467,53	47,6%
RECURSOS DE PESSOAS FÍSICAS	R\$ 175.119.235,92	33,3%
RECURSOS DE PARTIDO POLÍTICO	R\$ 95.514.662,21	18,2%
RECURSOS DE OUTROS CANDIDATOS	R\$ 4.045.125,39	0,8%
DOAÇÕES PELA INTERNET	R\$ 322.224,35	0,1%
RECURSOS DE ORIGENS NÃO IDENTIFICADAS	R\$ 264.862,49	0,1%
Total Geral	R\$ 525.645.121,44	

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2016)

Percebe-se que proibir as doações feitas pelas pessoas jurídicas a partidos e candidatos, não foi suficiente para trazer mais igualdade ao pleito eleitoral já que a maioria dos candidatos eleitos (80%) foram aqueles que possuíam maior volume de recursos disponíveis para financiar suas campanhas. Ademais, o autofinanciamento cresceu e como não são proibidas as doações feitas por pessoas físicas, donos de grandes empresas continuam fazendo suas doações normalmente, o que não coloca um fim no jogo de interesses que se almejou combater proibindo as doações feitas pelas empresas aos partidos políticos e seus candidatos.

A possibilidade de ser vetada a norma que dispunha sobre a retirada de publicações na internet foi antecipada no dia 06/10/2017 pelo relator do PLC 110 no Senado, Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE). Ele afirmou, no entanto, que o objetivo dos parlamentares com este trecho era evitar que notícias falsas se disseminassem, trazendo prejuízos aos candidatos ao pleito eleitoral. Fernando Bezerra Coelho, em notícia publicada no site Senado Notícia afirmou: “Se for caracterizada a censura prévia, acredito que há chances de veto deste dispositivo. É importante ressaltar que o que foi aprovado tem o objetivo de coibir *fake news*, o que pode ser evitado por ação dos provedores”.

Referente ao autofinanciamento de campanha, Bezerra argumentou que as dúvidas que eventualmente surjam sobre os limites de gastos poderiam ser esclarecidas por resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O senador lembrou também que o Senado estabeleceu limites para os gastos totais de campanhas para

a presidência, governo de estados federativos, senado, deputado federal e estadual. Desta feita, mesmo aqueles candidatos que possuam patrimônio ou renda superior, não poderão gastar além do teto estabelecido.

5 CONCLUSÃO

Nesta monografia discutiu-se o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, apresentando suas características, evolução histórica e modelos de financiamento com argumentos favoráveis e contrários a cada um deles, discussão sobre o problema do “caixa-dois” e, por fim, as novas regras trazidas pela Lei 13.165, de 2015.

Verificou-se que o modelo que vigora no Brasil é o modelo misto e que não existe um consenso sobre qual é o melhor modelo de financiamento, mas certamente a escolha da modalidade irá refletir na representação política, de tal maneira que poderá, inclusive, influenciar nos resultados de uma determinada eleição.

A Lei 13.165/2015 proibiu o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas privadas. Esta restrição refletiu a preocupação do legislador em coibir as práticas espúrias tal como o “caixa-dois”, no entanto, em contrapartida, esta

medida prejudicou os novos candidatos ou aqueles que pertencem a partidos menores.

Com relação ao teto máximo de doação, a legislação fixa um limite aos doadores baseada nas proporções de renda declaradas pelos indivíduos, então, não existe um valor nominal que corresponda ao máximo que cada contribuinte pode doar. A norma dispõe que uma pessoa física não pode fazer doações em dinheiro superiores a 10% dos ganhos brutos que foram declarados no ano à Receita Federal. Já os recursos advindos de autofinanciamento dos candidatos limitam-se ao teto de gastos permitidos pela Lei Eleitoral. Caso sejam constatadas contribuições de pessoas físicas em valores superiores ao estabelecido, os doadores ficam vulneráveis a multas que podem ser de 5 a 10 vezes o valor que excedeu o limite permitido, sem nenhum prejuízo financeiro ou jurídico àquele que recebeu.

Com este critério para estabelecer limites para as doações, o legislador não mostra nenhuma preocupação com a desigualdade das condições para a participação do pleito eleitoral. Isto porque os indivíduos mais abastados têm limites superiores de contribuição, já que o teto é delimitado com base nos rendimentos que foram declarados ao Imposto de Renda. Em contrapartida, cidadãos com rendimentos menores, que já possuem baixa capacidade de participação em razão de sua própria condição financeira, veem a legislação limitar ainda mais as suas chances de receber doações. Assim, a lei, ao invés de reduzir a desigualdade econômica, acentua a distorção e a torna regra.

Desta feita, como apresentado, concluiu-se que a legislação brasileira ficou mais severa em todos os aspectos, no entanto, ainda é carente de punições mais incisivas aos atos ilícitos, seja de eles praticados por doadores ou competidores. Além do mais, também permanece carecendo de medidas que tornem os pleitos eleitorais mais igualitários financeiramente, já que o atual modelo beneficia os grandes doadores, em detrimento das doações menores ou pulverizadas. Os recursos financeiros têm impacto significativo nas campanhas eleitorais e, portanto, torná-las mais justas e igualitárias deveria ser a meta principal a ser enfrentada pelo legislador.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Claudio Weber. Às claras: um mapa do financiamento político nas eleições municipais brasileiras de 2004. **Transparência Brasil**, 2005. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/mapa2004.pdf>>. Acesso: 8 set. 2016.

ALMEIDA, Roberto Moreira. **Curso de Direito Eleitoral**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

ANDREIS, Thiago Felker. **A Tese do Partido-Cartel**: revisitando o debate. Porto Alegre: III Seminário Internacional Organizações e Sociedade: Inovações e Transformações Contemporâneas, 2008.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 41, n. 161, p.59-66, jan. 2004.

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

BRASIL. **Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos-partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995>>. Acesso em: 17 setembro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal**. Ministro Luiz Fux: relator. 11 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>>. Acesso em: 2 de agosto de 2018.

CAMPOS, Hélio Silvio Ourém; ASSIS JUNIOR, Moises Pereira de. Financiamento público de campanhas eleitorais. **Estudos Eleitorais**, v. 7, n. 2, p. 25-45, maio/ago. 2012.

CARVALHO, Orlando. Os Partidos Políticos e a legitimação do processo político brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.64, out./dez., 1979.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

DUVERGER, M. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

G1 - GLOBO.COM. **Reforma política**: veja o que muda nas regras da eleição 2018. 05/10/2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/reforma-politica-veja-o-que-muda-nas-regras-da-eleicao-2018.ghtml>>. Acesso em: 17 set. 2018.

GALL, Norman. **Lula e Mefistófeles**. São Paulo: Editora Girafa, 2005.

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

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2010.

KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord). **Temas de Direito Eleitoral do Século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público, 2012, p. 271-313.

KATZ, Richard e MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. **Party Politics**, v.1, n.1, 1995.

MACHADO, Marcela. **Doação ou Investimento?**: a atuação legislativa dos parlamentares da Bancada Ruralista e a questão do financiamento de campanhas. 2013. 56 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7449/1/2013_MarcelaMachado.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1995)**. São Paulo: USP, 1996.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas – fundos públicos versus privados. **Novos Estudos**, nº 73, nov./2005. São Paulo: CEBRAP, 2005. p. 5-15.

SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil – o que podemos aprender com o ‘caixa um’ e propostas de reforma. In BENEVIDES, Maria Victoria et al. (Orgs). **Reforma Política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p.364-391.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 251-270.

SENADO NOTÍCIAS. **Proposta de reforma eleitoral é sancionada com veto à censura na internet**. 07/10/2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/07/proposta-de-reforma-eleitoral-e-sancionada-com-veto-a-censura-na-internet>>. Acesso em: 17 set. 2018.

SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006). **Resenha Eleitoral: Revista Eletrônica do TRES**, Florianópolis, n. 3, p.1-1, jan. 2013.

SPECK, Bruno Wilhelm. **O Financiamento Político no Brasil**: normas e práticas vigentes. São Paulo: Relatório de pesquisas para projeto comparativo da OEA/IDEA, 2003. Disponível em: <http://www.ead.unicamp.br/~teleduc/cursos/diretorio/apoio_429_253///Speck%202003%20O%20financiamento%20pol%edtico%20no%20Brasil%20%5BOEAIDEA%5D.PDF>. Acesso em: 8 set. 2016.

SPEAK, Bruno Willhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRIT-ZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

SPEACK, Bruno Wilhelm. O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas. In: **Legislativo pós-1988**: reflexões e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015, p. 267-292 (Edições Câmara).

TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Direito Justiça, Porto Alegre**, v. 40, n. 1, p.106-119, 13 fev. 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Prestação de Contas**. 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016/prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-eleicoes-2016>>. Acesso em: 17 set; 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Reforma Política regulamenta distribuição de fundo eleitoral para as Eleições 2018**. 10/10/2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Outubro/reforma-politica-regulamenta-distribuicao-de-fundo-eleitoral-para-as-eleicoes-2018>>. Acesso em: 17 set. 2018.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2012.

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

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



TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Leonardo Zalcman.

Aluno(a), regularmente matriculado(a), no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº 31424430 , Período Noturno , Turma R ,

tendo realizado o TCC com o título: MODELOS DE FINANCIAMENTOS DE CAMPANHAS ELEITORAIS

sob a orientação do(a) professor(a): Diogo Rais Rodrigues Moreira

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 4 de Novembro de 2018.

Assinatura do discente