

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

SEBASTIÃO SÉRGIO DA SILVEIRA

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

MONICA HERMAN SALEM CAGGIANO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Monica Herman Salem Caggiano; Sebastião Sérgio Da Silveira; Vivian de Almeida Gregori Torres - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-401-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Participação popular. 4. Poder Judiciário. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

As pesquisas relatadas nesta obra, tem como base os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho: Constituição e Democracia II, no XXVI Encontro Nacional do CONPEDI, ocorrido entre os dias 19 a 21 de julho de 2017, no Centro Internacional de Convenções do Brasil, sediado em Brasília, sobre o tema “Desigualdades e Desenvolvimento: o papel do direito nas políticas públicas”.

A proposta do trabalho é inovadora, vez que a partir da apresentação dos resumos narrados pelos pesquisadores, realiza-se um debate no âmbito do Grupo de Trabalho, facultando aos participantes a oportunidade de aprimorar a pesquisa realizada, bem como trocar experiências e informações.

O resultado obtido foram conceitos amadurecidos que espelham uma perspectiva ampla, sobre temas polêmicos e atuais, que também tem a pretensão de dar continuidade à ideia de divulgar a pesquisa produzida por alunos de pós-graduação.

O esforço e dedicação dos participantes foram fundamentais para o sucesso do Grupo de Trabalho e a expectativa é de que o debate ocorrido contribua para o aprimoramento do conhecimento da temática.

Os artigos científicos discutidos foram apresentados na ordem a seguir:

1. “PRERROGATIVA DE ESCOLHA E FUNÇÃO: PERSPECTIVAS SOBRE O FORO PRIVILEGIADO E A NOMEAÇÃO DE MINISTROS DO STF”, de autoria de Leonardo Barcellos Lopes e Maria Fernanda Miranda Lyra. O trabalho trata da importância de uma análise conjunta sobre a proposta de emenda constitucional que restringiria o foro por prerrogativa de função e a nova interpretação sugerida no âmbito do Supremo Tribunal Federal para essa matéria, somadas a um possível novo modelo de indicação e nomeação de Ministros da Corte. Considerando o princípio da separação de poderes, argumentaram que o momento é oportuno para reformar e emprestar ainda mais credibilidade às decisões da Corte, notadamente na fase em que se encontra, atuando como verdadeiro protagonista da cena política nacional.

2. “PODER CONSTITUINTE DECORRENTE E REPARTIÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE COMPETÊNCIAS: APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA NO FEDERALISMO BRASILEIRO”, tendo por autores Camilo Plaisant Carneiro e Raisal Duarte Da Silva Ribeiro, a pesquisa objetiva conceituar o Poder Constituinte, explicando suas derivações e aplicação prática desta espécie de Poder em relação aos Estados que compõem a Federação brasileira. Através de pesquisa bibliográfica e legislativa buscam explicar a repartição político-administrativa de competências, observando se há efetivo respeito ao princípio da simetria no Estado brasileiro. São analisadas as Constituições dos Estados brasileiros em busca de respostas à pergunta: os Estados apenas repetem a Constituição Federal ou inovam em seus textos constitucionais.

3. “O TRANSCONSTITUCIONALISMO COMO MÉTODO PROPULSOR DA CONCREÇÃO DOS DIREITOS COLETIVOS NA SOCIEDADE MULTICÊNTRICA”, artigo apresentado por Elis Betete Serrano e Juvêncio Borges Silva, que exploram o método proposto pelo Professor Marcelo Neve quanto ao transconstitucionalismo, focado na sua relação com os direitos coletivos na sociedade multicêntrica. Demonstram que o método tem crescente importância devido à ausência de maneiras para resolução de atribuições entre ordens jurídicas conflitantes, buscando arquitetar o modo de relação entre essas ao invocar um diálogo e um conseqüente entrelaçamento de sapiências ao desenvolver meios de aprendizado recíproco, ressaltando a importância da consideração de direitos fundamentais, em especial os de natureza coletiva. Ao final, demonstram alguns efeitos práticos da utilização do transconstitucionalismo para impulsionar os direitos coletivos.

4. “O SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL E A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA IGUALDADE”, de autoria de Diego Lenzi Reyes Romero e Alexandra Barbosa Campos de Araujo. Os autores apresentam a reflexão no sentido de que no Estado Social, o poder público é responsável por concretizar direitos fundamentais, tendo por foco o bem-estar, sendo que a igualdade é princípio norteador dos serviços públicos, os quais são regidos pelos princípios da continuidade, da mutabilidade e da universalidade. No caso, esse último indica que o serviço público deve ser acessível por todos, indistintamente, e adequado, para, assim, efetivar a garantia fundamental prevista legalmente. Observam que a igualdade, no enfoque da pesquisa, é a material, segundo a qual é possível se aplicar um fator de discriminação de modo a garantir que todos os que são efetivamente necessitados, tenham acesso a um serviço público adequado e eficiente.

5. “O PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR DIANTE DA APATIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA E OS REFLEXOS NO EXERCÍCIO DO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE CIDADANIA”, artigo apresentado por Roberta de Miranda

Castellani e Anna Christina Zenkner, O estudo tem por objetivo analisar o problema político contemporâneo no Brasil, sob o enfoque do termo “cidadão” e sua concepção através da evolução histórica, até o conceito contemporâneo como “cidadão soberano”. As autoras focam no princípio constitucional da soberania do povo e o meio pelo qual é efetivado. Analisam o termo “Democracia” e seu real significado. Evidenciam, ao final, uma “apatia” política presente na sociedade brasileira, argumentando que o combate à apatia política deve ser feito para que essa barreira cultural política seja rompida e assim nasça um cidadão com senso crítico próprio e não apenas uma superficialidade de informações recebidas por veículos de comunicação.

6. “FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA – UM ESTUDO SOBRE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650”, de autoria de Renan Luiz dos Santos da Silva e Anna Paula Oliveira Mendes. O trabalho analisa o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650, pelo Supremo Tribunal Federal, à luz da problemática que envolve o financiamento de campanhas eleitorais. Os autores inicialmente discutem os modelos de financiamento de campanhas eleitorais, sequencialmente empreendem uma análise do tema sob uma perspectiva de direito comparado e, por final, estabelecem uma crítica da decisão da Suprema Corte, sob a perspectiva das questões políticas e implicações sociais do julgamento na realidade prática da vida política do país.

7. “PRINCÍPIO DA LEGALIDADE: EVOLUÇÃO E CRÍTICAS”, temática apresentada por Thaminne Nathalia Cabral Moraes e Silva e Gina Gouveia Pires de Castro. O estudo analisa o Princípio da Legalidade e a Separação dos Poderes, apresentando um histórico da Legalidade no mundo e no Brasil e, ao final, fazem algumas críticas ao primeiro e a forma, como este, vem sendo conduzido na atualidade.

8. “A RESERVA DE INICIATIVA E A INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS AUTORIZATIVAS”, artigo apresentado por Guilherme Aparecido da Rocha e Daniel Barile da Silveira. O trabalho tem como objeto as leis autorizativas, expediente utilizado por legisladores em relação às matérias cuja iniciativa foi reservada ao chefe do Poder Executivo. Os autores objetivam identificar por que elas são utilizadas, tendo em vista que a jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, as classifica como inconstitucionais. Secundariamente, revisitam a tese de inocuidade, que tem amparado a existência das leis autorizativas. A pesquisa tem natureza compreensivo-analítica, pois visa reconstruir elementos de espécies legais oriundas da década de 30 que continuam a ser utilizadas no âmbito do Poder Legislativo.

9. "(RE)LEITURA DEMOCRÁTICA DA EXPRESSÃO ARISTOTÉLICA: DEVEMOS TRATAR IGUALMENTE OS IGUAIS E DESIGUALMENTE OS DESIGUAIS, NA MEDIDA DE SUA DESIGUALDADE". Tema abordado por Vinicius Da Costa Gomes, que elabora uma pesquisa analítica descritiva da igualdade geométrica e aritmética de Aristóteles possibilitando uma (re)leitura democrática da expressão "devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade". Preliminarmente, explica o contexto da frase por meio de uma análise da igualdade geométrica e aritmética. Posteriormente faz uma desconstrução diante da leitura do pensamento kantiano, da igualdade formal e da igualdade material. Por fim, demonstra como a expressão pode ser relida em um contexto democrático.

10. "ANÁLISE DO FENÔMENO DO PROTAGONISMO JUDICIAL À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, DA TEORIA DISCURSIVA DE JÜRGEN HABERMAS E DA PROPOSTA DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL", estudo proposto por Ana Paula Gonçalves da Silva e Michele Rocha Cortes Hazar. As autoras destacam a recorrência do fenômeno do protagonismo judicial no cenário jurídico do constitucionalismo brasileiro, dando ênfase ao ativismo judicial. São apresentados posicionamentos favoráveis e contrários à temática, optando pelo argumento de que o ativismo judicial é prejudicial à consolidação dos ideais constitucionais vigentes. Concluem que a existência da teoria discursiva de Jüger Habermas, como alternativa à atividade arbitrária exercida pelo judiciário, demonstra-se mais condizente com um Estado democrático e com o diálogo institucional.

11. "O EXERCÍCIO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO: LIMITES E POSSIBILIDADES A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988". Artigo apresentado por Adriano Aranão e Renato Bernardi. A pesquisa analisa as possibilidades e limites da discricionariedade administrativa no Estado Social e Democrático de Direito, propondo a releitura dos princípios da legalidade, da supremacia do interesse público e da igualdade perante a administração. Apresenta critérios distintivos entre ato administrativo vinculado e discricionário, além de discorrer sobre os parâmetros constitucionais e legais que devem nortear a decisão discricionária. Inspirando nas luzes pós-positivistas, a pesquisa conta com a revisão bibliográfica sobre o tema e, adotando o método dedutivo, busca aproximar os preceitos constitucionais da atuação discricionária do administrador público.

12. "O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO MEMBRO DE UM SISTEMA DE "COMITÊS-PODERES" EM UMA DEMOCRACIA", de autoria de Daniel Oitaven Pamponet Miguel e Fábio Periandro de Almeida Hirsch. O texto analisa a postura dos tribunais constitucionais perante o Executivo e o Legislativo à luz da visão de Sartori sobre o

papel dos comitês em uma democracia. A pesquisa é teórica, qualitativa e assume o procedimento metodológico da análise de conteúdo bibliográfico, justificando-se pela lacuna na literatura nacional quanto à aplicação da categoria “comitê” à posição institucional do Judiciário. Concluímos que os tribunais constitucionais, materialmente, compõem, com o Legislativo e o Executivo, um “sistema de comitês-poderes” e que sua atuação não tem apenas uma dimensão técnica, mas também uma dimensão político-estratégica, tanto no nível intrainstitucional quanto no patamar interinstitucional.

13. “O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL: UMA BELA TEORIA PARA UMA PRÁTICA DIFÍCIL”, temática proposta por André Luiz Batalha Alcântara e Henrique Sampaio de Azevedo. O trabalho busca realizar uma avaliação crítica do Princípio da vedação do retrocesso social. Para tanto, descrevem como surgiu esse princípio e como ele foi importado para o Brasil. Posteriormente identificam quatro possíveis acepções para esse princípio e apresentam críticas de cunho fático, hermenêutico e normativo. Por fim, concluem que o referido princípio acaba não atingido o objetivo a que se propõe.

14. “CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL”. Artigo apresentado por Raquel Sant'Ana Bonisson. O trabalho aborda a possibilidade da intervenção do Poder Judiciário na elaboração e implementação de políticas públicas decorrentes da omissão do Poder Executivo e Legislativo, desmitificando o poder discricionário da administração pública, garantindo a efetividade dos princípios constitucionais retomados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Visando atingir o objetivo proposto, o autor, realiza uma análise do sistema de proteção integral da criança e adolescente; do poder discricionário da administração pública e a possibilidade da intervenção do Judiciário no Poder Executivo, bem como especifica os critérios e limites para tal interferência, levando em consideração o mínimo existencial e a reserva do possível.

15. “AS TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS NO ESTADO CONTEMPORÂNEO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS”. Pesquisa exposta por Sandro Seixas Trentin. O artigo pretende analisar as transformações políticas visualizadas no estado contemporâneo, buscando a promoção de um Estado Democrático de Direito e a efetivação dos direitos fundamentais através das políticas públicas, com ênfase no espaço local como ambiente adequado para desenvolvimento desse processo. O autor fez um estudo sobre o novo cenário para a implementação de políticas públicas e a efetivação de direitos, no que se refere aos direitos fundamentais.

16. “A PROPRIEDADE RURAL NOS DEBATES DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE”, de autoria de João Daniel Macedo Sá. O estudo procura refletir sobre o processo constitucional brasileiro, para tanto, propõe analisar a proteção da propriedade rural a partir dos debates da Assembleia Nacional Constituinte, que antecederam e delinearão os contornos da Constituição Federal de 1988. Desse modo, procura identificar em que medida, e sob qual contexto político, foi desenhada a fundamentação da proteção conferida à propriedade rural. Ao final, apresenta uma crítica ao resultado do processo legislativo e defende a necessidade de pensar os objetivos das políticas públicas no espaço agrário sob um novo enfoque constitucional, que traduza uma atuação mais eficiente do poder público.

17. “NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: UM CONSTITUCIONALISMO DO FUTURO?”, pesquisa apresentada por Thiago Henrique Costa Silva e João Da Cruz Gonçalves Neto. Baseado no “constitucionalismo do futuro”, de José Roberto Dromi, o artigo busca delinear as características do novo constitucionalismo latino americano e traça um paralelo entre os dois. Para tanto, através de uma abordagem dedutiva, realiza uma pesquisa bibliográfica e estuda de forma comparativa as constituições latinas. Segundo os autores, os pensamentos anticolonialistas são fundamentos desse novo modo de pensar o constitucionalismo, que devolve o poder ao povo, sustentando um Estado plurinacional, promovendo uma verdadeira refundação estatal. Esse modelo, que parte da prática para a teoria, ainda está sendo formatado, mas apresenta avanços inegáveis em relação ao constitucionalismo.

Como se vê pela leitura dessa apresentação, os artigos exploraram de forma ampla a pluralidade da temática constitucional e democrática da atualidade.

Por fim, esperamos que o presente trabalho seja fonte de inspiração para o desenvolvimento de novos projetos e textos em defesa do estado democrático de direitos.

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Sebastião Sergio da Silveira – Universidade de Ribeirão Preto

Profa. Dra. Vivian A. Gregori Torres – Universidade Nove de Julho

**FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA – UM ESTUDO SOBRE A
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650**

**POLITICAL FUNDING AND DEMOCRACY – A STUDY ON THE DIRECT
ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY 4.650.**

**Renan Luiz dos Santos da Silva ¹
Anna Paula Oliveira Mendes ²**

Resumo

Este trabalho tem como objeto a análise do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal à luz da problemática que envolve do financiamento de campanhas eleitorais. O trabalho encontra-se dividido em três partes. Na primeira parte, desenvolveu-se uma análise sobre os modelos de financiamento de campanhas eleitorais. Na segunda parte, foi feita também uma análise do tema sob uma perspectiva de direito comparado. Por fim, na última parte, procurou-se estabelecer uma crítica da decisão da Suprema Corte analisando as questões políticas e implicações sociais do julgamento na realidade prática da vida política do país.

Palavras-chave: Financiamento, Campanhas, Eleições, Corrupção, Democracia

Abstract/Resumen/Résumé

This paper analyzes the trial of the Direct Action of Unconstitutionality 4.650 by the Federal Supreme Court in the light of the problems associated with the funding of election campaigns. The work is divided into three parts. In the first, it develops an analysis about different models of election campaigns financing. In the second, it develops an analysis on the theme in comparative law perspective. In the last part, the focus was to establish a critical analysis of the Supreme Court decision focusing on political issues and social implications of its results in the reality of the Country's political life.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Funding, Campaigns, Elections, Corruption, Democracy

¹ Mestrando em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Bacharel em Direito pela UERJ. Assessor Jurídico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

² Mestranda em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Advogada Pública.

INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator Luiz Fux, julgou procedente o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

A ação foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) contra dispositivos da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995).

O pedido consistia na argumentação de que a política extremamente dependente do poder econômico traz consequências nefastas à democracia. Aumenta a influência dos mais ricos sobre o resultado das eleições e, conseqüentemente, sobre a própria atuação do estado. Alija da disputa democrática partidos e candidatos que não aceitam ou não conseguem captar doações de empresas. Relaciona diretamente o financiamento de campanha pela empresa com o favorecimento estatal após a eleição, ou seja, com corrupção.

A relação entre dinheiro e poder é antiga e alvo recorrente de discussões no mundo inteiro pelo seu potencial de interferir no resultado das eleições, na elaboração de políticas públicas e na própria democracia. Pode-se afirmar com clareza que a forma como se financiam campanhas eleitorais pode ser entendida como a forma como se financia a democracia. A democracia tem um custo, as eleições e as campanhas políticas não são gratuitas.

Não é só no Brasil que o modelo de financiamento de campanhas eleitorais é um problema grave. A preocupação com a forma do financiamento de campanhas políticas é um fenômeno mundial.

É possível notar que até nas democracias europeias consolidadas o tema bastante sensível e polêmico. Grandes reformas legislativas aconteceram nas últimas duas décadas na seara do financiamento político em todo o mundo ocidental. Vários estudos sobre o assunto também têm sido realizados mundo a fora.

No caso brasileiro, a força marcante do abuso do poder econômico é característica estrutural do processo político brasileiro desde seus primórdios. Tal fato está diretamente relacionado às formas de financiamento das campanhas e projetos eleitorais no Brasil. Nesse

sentido, o principal objetivo deste trabalho será analisar os principais aspectos políticos e implicações da decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4650.

O presente trabalho está dividido em três partes. Na primeira, desenvolveu-se um estudo sobre os modelos de financiamento de campanhas eleitorais, o modelo exclusivamente público, o modelo privado e o modelo misto, com vistas a providenciar melhor entendimento dessa dinâmica das formas de custeio das eleições.

Na segunda parte, foi feita também uma análise do tema no direito comparado. Os sistemas de financiamento de campanhas dos Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia, Argentina e Alemanha foram analisados, no intuito de traçar uma visão sobre cada uma dessas democracias enfrentam e lidam com a problemática do financiamento das eleições.

Na terceira e última parte procurou-se estabelecer uma crítica da decisão da Suprema Corte como um todo, analisando as questões políticas e implicações sociais da decisão na realidade prática da vida política do país. Buscando, ao fim, indicar qual das propostas trazidas pelos ministros em seus votos melhor solucionaria o problema da corrupção eleitoral que a ADI 4650 visava combater.

1 MODELOS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Podemos conceituar campanha eleitoral como o complexo de atos e procedimentos técnicos empregados por candidato e agremiação política com vistas a obter o voto dos eleitores e lograr êxito na disputa de cargo público-eletivo.¹ O financiamento de campanhas políticas, por sua vez, pode ser denominado como a forma de obtenção dos recursos materiais empregados pelos candidatos com vistas à captação de votos dos eleitores².

Existem, de maneira geral, basicamente três modelos que estabelecem mecanismos de financiamento das campanhas eleitorais: exclusivamente público, privado e misto³.

Pelo financiamento exclusivamente público o Estado seria o responsável por arcar com todos os gastos advindos das campanhas eleitorais. Os partidos e candidatos concorrentes estariam proibidos de arrecadarem dinheiro – ou bens estimáveis em dinheiro - de pessoas físicas ou pessoas jurídicas. O Estado financiaria os gastos das campanhas, através da arrecadação de tributos.

O financiamento público pode ser direto ou indireto. É direto quando o Estado subsidia diretamente a organização política ou o candidato. É indireto quando o benefício financeiro

acontece através de renúncia fiscal, como a não cobrança de impostos ou taxas dos partidos, ou a concessão de tempo de forma gratuita nas redes de rádio e TV.

O Butão é atualmente o único país do mundo a adotar o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais. O país é uma recente micro-monarquia constitucional, geograficamente localizada entre a Índia e a China, e teve suas primeiras eleições em 2008. No Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT)⁴ e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) são defensores desse modelo de financiamento⁵.

Os defensores dessa proposta advogam que o financiamento exclusivamente público anularia a influência do poder econômico nas eleições. Defendem que sem doações ou financiamentos privados, os partidos e candidatos agiriam somente por motivações ideológicas e pautados nos interesses dos eleitores, já que não teriam que prestar contas – no sentido de devolver favores após eleitos - a financiadores.

É importante assinalar que o financiamento exclusivamente público impediria, inclusive, as doações de pessoas físicas, como militantes de determinado partido ou causa. Não parece razoável se entender que tal vedação encontraria amparo constitucional, tendo em vista que esbarraria no princípio da liberdade de expressão e livre manifestação política.

Os contrários ao financiamento exclusivamente público argumentam que o modelo ocasionaria um significativo aumento de gastos públicos ou desvinculação de verbas públicas para o financiamento de campanhas eleitorais. Analisando a carência econômica de várias áreas consideradas fundamentais para o país, como saúde, educação e saneamento, de fato, não parece razoável destinar recursos públicos para a manutenção de partidos políticos, que atualmente já somam 35 agremiações.

Outro modelo de financiamento de campanhas eleitorais é o financiamento privado. Por tal proposta os partidos e candidatos são responsáveis por seus próprios gastos de campanha. Para a obtenção dos recursos necessários, doações podem ser angariadas entre pessoas físicas e pessoas jurídicas. Não seriam recebidos recursos públicos pelas agremiações.

Argumentos favoráveis a esse modo de financiamento giram em torno do seu custo para o Estado, que seria inexistente. Como não há participação estatal no subsídio a partidos e campanhas, não há gastos públicos e realocação de receitas. Os partidos que estabelecem e buscam mecanismos econômicos para a sua própria manutenção e capacidade de disputar pleitos.

Outro argumento favorável ao financiamento privado é o maior controle e aproximação do candidato ou partido pelo doador. O candidato para ser eleito precisaria buscar financiamento para conseguir votos. O eleitor/doador exerceria maior poder e controle sobre o candidato, a quem caberia prestar contas.

Essa argumentação é passível de forte crítica. A premissa seria verdadeira se o financiamento fosse feito somente por pessoas físicas, cidadãos, militantes, que exerceriam controle, inclusive ideológico, sobre as ações e decisões de seus representantes eleitos. Os eleitores poderiam “cobrar a dívida” de seus candidatos após a eleição, exigindo o cumprimento de promessas de campanha e atuação de acordo com seus interesses enquanto grupos socialmente organizados.

No entanto, num cenário onde o financiamento das campanhas fosse predominantemente realizado por grandes grupos econômicos e empresas privadas – como ocorre hoje na maior parte do globo - a consequência seria justamente o oposto: o desvio de representatividade. As empresas privadas que financiaram as campanhas também “cobrariam a dívida” de seus candidatos eleitos. A contrapartida viria em forma de facilidades com o poder público, consistindo, notadamente, em corrupção. O desvio de representatividade ficaria evidente, uma vez que o político eleito representaria os interesses das empresas que o financiaram e não o do eleitor que lhe outorgou o poder de representá-lo.

Por fim há o modelo misto de financiamento de campanhas eleitorais. É o modelo que vigora no Brasil e nas principais democracias do mundo. O sistema misto, como o nome sugere, apresenta aspectos dos outros dois modelos. Os partidos e candidatos recebem recursos públicos e podem captar financiamento também de fontes privadas. O sistema misto pode apresentar as formas diretas e indiretas e financiamento público e quase sempre estabelece regulações e limites ao financiamento privado.

O modelo, por ser misto, traz o melhor e o pior dos dois sistemas. Desonera o Estado da subvenção exclusiva das campanhas e torna lícitas e conhecidas as fontes de privadas de financiamento. Incentiva a participação de eleitores e militantes no processo político ao passo que apresenta o processo eleitoral como preocupação do Estado. As críticas de gasto de verbas públicas e o aparelhamento de partidos pelo Estado também permanecem, assim como a problemática do sequestro do poder voto pelo poder econômico, no caso de doações maciças de megacorporações.

Pode-se acrescentar dentro do modo misto de financiamento de campanhas o chamado financiamento em contrapartidas ou “matching funds”, isto porque o sistema reúne características dos dois modelos. Segundo Adla Bourdoukan:

Pelo sistema de contrapartidas, o estado repassa ao candidato ou partido recursos proporcionais aos arrecadados pelo candidato ou partido junto a contribuintes privados. Podem existir patamares mínimos em termos de arrecadação de contribuições privadas que qualifiquem um candidato ou partido a receber recursos públicos⁶.

2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NUMA PERSPECTIVA COMPARADA

O modo de financiamento das campanhas eleitorais é importante por ser o mecanismo material para a obtenção do poder político. O tema é alvo de estudos e frequentes reformas legislativas em vários países. Traçaremos, uma breve análise sobre como as principais democracias do mundo tratam o assunto.

Nos Estados Unidos da América o financiamento de campanhas eleitorais é misto. A maior parte dos recursos usados por candidatos e partidos é oriundo de doações privadas. Existe regulação estatal sobre a forma e limite das doações. O financiamento privado pode ser feito através de indivíduos (pessoa física), comitês de ação políticas (PACs) e grupos cívicos. Há também a possibilidade do auto-financiamento das campanhas pelo próprio candidato ou partido.

Indivíduos podem doar até US\$ 2,7 mil para um candidato ou US\$ 33,4 mil para o comitê nacional do partido político.⁷ Empresas e sindicatos são proibidos de fazer doações diretamente a candidatos ou partidos políticos, mas podem doar dinheiro aos PACs.

Em 2010 a Suprema Corte dos EUA determinou⁸ que os “Independent Expenditure-only Groups” – conhecidos como “Super PACs” - podem arrecadar dinheiro sem limites tanto de indivíduos quanto de empresas, sindicatos e outros grupos.⁹

O financiamento público existe para campanhas à presidência. Para terem acesso ao dinheiro público, os candidatos têm de preencher alguns requisitos, como arrecadar uma quantia inicial por conta própria em um determinado número de Estados antes de poder receber o subsídio público. Aqueles que aceitam a subvenção estatal ficam sujeitos a limites de gastos, inclusive de seus recursos pessoais.¹⁰

Na França o financiamento também é misto. No modelo francês, contudo, desde 1995, pessoas jurídicas são impedidas de fazerem doações às campanhas. Os candidatos somente podem receber doações de partidos políticos e de pessoas físicas, que possuem um limite máximo de doação. Há também um limite legal para gastos de campanha, de acordo com o cargo em disputa.¹¹

Para os candidatos às eleições presidenciais, esse montante sobe para 13,7 milhões de euros no primeiro turno e 18,3 milhões de euros no segundo.

Uma das principais formas de repasse de verbas públicas aos partidos é através do reembolso das despesas de campanha. O valor reembolsado pelo estado pode chegar a 47,5% do teto legal de despesas de campanha. O político que ultrapassar o teto perde o direito ao reembolso.

O Reino Unido também adota o sistema misto de financiamento. Pessoas físicas e jurídicas podem realizar doações. Não há limite estipulado para doações de pessoas físicas, sindicatos ou empresas. O estado também provê financiamento a partidos e candidatos. O valor de cerca de dois milhões de libras anuais é dividido entre os partidos baseado numa fórmula que leva em conta desempenho nas eleições e número de representantes eleitos.¹² Os critérios para o recebimento da verba pública são bem rígidos, o que faz dessa forma de financiamento equivaler a uma pequena porcentagem do montante arrecadado pelos partidos.

Na Rússia o financiamento também é misto. Pessoas físicas e jurídicas podem financiar campanhas. Estrangeiros ou empresas controladas por estrangeiros são proibidos de doar. Há um limite máximo estabelecido por lei para o recebimento de doações privadas pelos partidos. Há um mecanismo de repasse de verbas públicas aos partidos através de compensações por gastos em anos eleitorais.

A Argentina adota o sistema misto. Somente pessoas físicas podem doar para campanhas políticas. Há o repasse de verbas públicas através de reembolso de gastos eleitorais, mediante prestação de contas.

A Alemanha utiliza o sistema misto. Pessoas físicas e jurídicas podem doar. Os recursos públicos são distribuídos de acordo com os votos que o candidato ou partido tenham recebido, pagando cerca de 0,70 euros por voto nas eleições nacionais. Há um limite legal para contribuições públicas à partidos.¹³

O financiamento exclusivamente privado de campanhas existe em alguns países do mundo. Na África 35% dos países adotam o sistema, entre eles o Egito, Gana e Senegal.¹⁴

No continente asiático Índia, Irã, Singapura e mais doze países (45% do total) adotam o financiamento exclusivamente privado de campanhas eleitorais¹⁵.

Na Oceania em 50% dos países não há subsídios públicos para campanhas eleitorais, que são financiadas de forma exclusivamente privada¹⁶.

Na Europa apenas 6% dos países adotam o modelo¹⁷, entre eles a Suíça e a Ucrânia.

Nas Américas em 38% dos países o financiamento é exclusivamente privado. Interessante anotar que na Bolívia há somente o financiamento indireto, através de propaganda eleitoral gratuita em rádio e TV em períodos eleitorais, tendo o subsídio estatal a partidos sido abolido em 2008.¹⁸

Na Venezuela a Constituição proíbe o financiamento de partidos políticos com fundos provenientes do estado.¹⁹

3 CRÍTICA DA DECISÃO DO SUPREMO: ASPECTOS POLÍTICOS E IMPLICAÇÕES DO JULGAMENTO

O período político conturbado que vivemos atualmente é marcado, entre outras coisas, por sucessivos escândalos de corrupção, crise de representatividade e afastamento do cidadão comum da política. A observação empírica dos inúmeros problemas da nossa realidade política levou a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650. A ADI objetivava que o Supremo Tribunal Federal declarasse a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995) que tratam sobre doações de pessoas físicas e jurídicas a partidos e campanhas eleitorais.

Os princípios constitucionais que estariam sendo violados pela legislação infraconstitucional seriam o princípio da igualdade (art. 5º, CRFB/88), princípio democrático (art. 1º e 14, CRFB/88) e o princípio republicano (art. 1º, CRFB/88).

A violação ao princípio da igualdade estaria caracterizada pelo fato de o modelo de financiamento atual exacerbar as desigualdades sociais existentes. Os mais ricos, através das empresas que controlam e de suas próprias doações, têm o poder de influir nos resultados das eleições e nas políticas públicas a serem desenvolvidas pelo estado. Portanto, estaria ocorrendo uma violação ao princípio da igualdade, já que os cidadãos não estariam atuando com o mesmo peso nas eleições. A petição inicial da ADI afirmava que “as regras hoje em vigor quanto ao financiamento de campanhas resultam, de fato, na quase adoção de critérios censitários para a escolha dos governantes”.

Já o princípio democrático estaria violado porque as doações de empresas privadas transformariam a democracia em uma “plutocracia”, uma vez que o poder econômico (da minoria) captura o poder político (da maioria). O princípio também estaria atacado quando, pela legislação até então em vigor, era permitido às sociedades empresárias realizarem doações e influir no resultado político, enquanto sociedades de classe, como sindicatos, seriam vedados de realizar doações. Além

disso, a paridade de armas entre os partidos também seria violada, já que aqueles que têm mais acesso ao poder econômico, quer pelas bandeiras política que defendem, quer pela sua participação no governo, possuem mais chances de ganhar as eleições e manterem-se no poder.

Por fim, a violação ao princípio republicano estaria caracterizada uma vez que o modelo de financiamento empresarial fomenta práticas antirrepublicanas, ao invés de combatê-las. A empresa que financiou a campanha do político eleito cobraria, após a eleição, o “crédito”, o que fomentaria uma subserviência dos interesses públicos (*res publica*) aos interesses privados, que passam a pautar a atuação estatal.

Essa realidade demonstra, que o modelo de financiamento de campanhas e partidos vigente até então era uma das principais causas dos grandes males que assolam o país.

Isso não significa afirmar que o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas seja necessariamente algo negativo. Significa, porém, que a forma como a legislação infraconstitucional regulava o tema era insatisfatória e propiciava os inúmeros fenômenos negativos e as práticas inconstitucionais que ensejaram a propositura da ADI.

Um efeito colateral causado pela legislação brasileira que até então vigorava é o altíssimo custo das eleições. Segundo David Samuels, as eleições brasileiras já em 1994 tiveram um custo variado entre US\$ 3,5 bilhões e US\$ 4,5 bilhões, custando mais que as eleições americanas de 1996²⁰. Em 2014, tivemos a eleição mais cara da história da democracia brasileira, orçada em R\$ 5 bilhões. Na disputa presidencial a candidata Dilma Rousseff (PT) declarou gastos no valor de R\$ 350 milhões. Já o candidato derrotado Aécio Neves (PSDB) gastou R\$ 223 milhões. Cada governador gastou aproximadamente R\$ 21 milhões para se eleger.²¹

A maior parte dessas doações vieram de apenas sete grupos empresariais, sendo a maioria do ramo da construção civil. As empreiteiras OAS, Odebrecht e Andrade Gutierrez efetuaram a maior quantidade de doações para os três principais candidatos à disputa presidencial de 2014. A primeira já teve executivos condenados por envolvimento nos crimes de corrupção apurados pela Operação Lava Jato, executivos das outras duas são réus em processos que investigam o envolvimento das empreiteiras no mesmo esquema.²²

Em artigo para a revista *online* Congresso em Foco, Luiz Flávio Gomes e Márlon Reis trazem mais um dado preocupante: as dez empresas que mais doaram para campanhas em 2014 elegeram 360 deputados federais. Esse número corresponde a 70% da Câmara.²³ Os dez maiores financiadores são a JBS, controladora da Friboi e representante da agropecuária nacional; Bradesco

e Itaú, que compõem a bancada dos bancos e das seguradoras; as já citadas OAS, Andrade Gutierrez, Odebrecht, UTC e Queiroz Galvão, empreiteiras ligadas às grandes obras de infraestrutura do governo; o Grupo Vale e Ambev.

Isso significa dizer, em linhas gerais, que 70% da Câmara dos Deputados do Brasil representam os interesses econômicos de dez grupos empresariais. Não é possível afirmar, sob um olhar atento da realidade, que essas empresas efetuaram doações quer por afinidade ideológica, quer por afeição à democracia, quer por exercício cidadania ativa. O principal objetivo das empresas com essas doações é obterem acesso direto às instâncias deliberativas de poder político, para conseguirem, de alguma forma, influenciar nessas decisões.

E não se trata de mera ilação. Vejamos o exemplo da JBS. A empresa atua no ramo de produção e exportação de carnes. Durante o governo do ex-presidente Lula tornou-se a maior do mundo no setor. Em 2014, a Justiça Federal determinou a aplicação de multa diária ao Ministério da Agricultura caso não fosse suspensa uma determinação do órgão que, supostamente, favoreceria a empresa.²⁴ Em 2015, executivos da empresa foram escusados de depor na CPI que investiga irregularidades em repasses do BNDES à empresas.²⁵ O banco público possui 23% das ações da companhia.

O banco Bradesco é outro grande financiador. O ex-Ministro da Fazenda indicado pela presidenta Dilma, Joaquim Levy, foi diretor do banco.²⁶ Em 2014, o Bradesco doou R\$ 500 mil para a campanha do ex-Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, através de duas empresas do conglomerado empresarial, a Bradesco Saúde e a Bradesco Previdência.²⁷

Em 2013, o então deputado relatou a Medida Provisória 627/2013. A MP recebeu emendas que, na prática, concederiam uma anistia de R\$ 2 bilhões de reais em multas aos planos de saúde, aplicadas às operadoras pela ANS por descumprimentos nos contratos.²⁸ Em 2015, o deputado, no exercício da Presidência da Câmara, barrou a criação de uma CPI que contava com o apoio de 201 deputados, que investigaria irregularidades e abusos praticados pelos planos de saúde.²⁹ Eduardo Cunha também foi o autor da PEC 451/2014, que visa obrigar as empresas contratarem planos de saúde privados para todos os seus funcionários³⁰, o que elevaria o número de clientes das operadoras dos atuais 50 milhões, para 71,5 milhões de pessoas.

As empreiteiras OAS e Andrade Gutierrez também são campeãs de doações. Juntas, nas eleições de 2014 doaram cerca de R\$ 41 milhões para a campanha da presidente eleita, Dilma Rousseff.³¹ As empreiteiras atuam no ramo estratégico da construção civil. Apesar da atual crise

econômica ter afetado diversos setores da economia nacional, comprometendo o investimento federal em diversas áreas, o setor de infraestrutura e logística recebeu prioridade nos investimentos do governo. Em 2015, o governo apresentou um Plano de Investimento em Logística com previsão de investimento de R\$ 200 bilhões no setor.³²

Outro exemplo cabal de doação para campanhas com fins de captura do poder público para interesses privados é muito recente e envolve o Grupo Vale. Em novembro de 2015 a Samarco, uma das empresas controladas pelo conglomerado Vale S.A, foi responsável pelo maior desastre ambiental da história do país. Foi criada uma Comissão Interestadual Parlamentar para investigar o incidente. A ex-estatal doou em 2014 cerca de R\$ 390 mil para metade dos deputados que compõem a comissão, responsável por investigá-la.³³ Está também em trâmite no Congresso Nacional o novo Código de Mineração. Dos 27 deputados que compõem a comissão responsável por redigir as normas de mineração do país, 20 receberam financiamento de mineradoras, sendo a Vale a maior doadora. A empresa doou em 2014 R\$ 22 milhões para a campanha de partidos e candidatos.³⁴

Tais dados da realidade mostram que, numa análise empírica, os políticos eleitos com financiamento de empresas, sob o modelo que até então vigorava, atuavam em prol dos interesses de seus financiadores. É ingenuidade pensar que não há relação lógica entre o dinheiro doado pelas empresas e os “favores” obtidos com o poder público após a eleição.

Essa *mistura tóxica*³⁵ entre dinheiro e poder mostra, sem deixar dúvidas, que o modelo de financiamento empresarial de campanhas proporciona a captura o poder político pelo poder econômico, ferindo de morte o princípio republicano.

Essa captura ofende ainda o princípio democrático. Os interesses das corporações passam a gerir a *res publica*, provocando o domínio das vontades privadas sobre o que é público. O financiamento privado também sequestra o voto do cidadão, já que o eleitor depositou sua confiança em um candidato que não o representará, por ter compromissos anteriores com as empresas que o patrocinaram, acirrando a crise de representatividade cada vez mais crescente na sociedade brasileira.

Todos esses dados da realidade demonstram, sem deixar dúvidas, que há uma inseparável relação entre o modelo de financiamento de campanhas que vigorava até 2015 e a corrupção.³⁶ Isso não quer dizer, e é preciso reiterar, que todo e qualquer modelo de financiamento de campanhas que inclua a participação de pessoas jurídicas e empresas no geral seja necessariamente nocivo e

indesejado. Quer dizer somente que o modelo de financiamento eleitoral brasileiro deveria ser superado, uma vez que apresentava um entrave a concretização do Brasil como uma República democrática.

A forma como deveria se dar essa superação, porém, requer uma reflexão um pouco mais detida.

3.1 A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4650 soluciona ou agrava o problema da corrupção?

Parece haver certo consenso na sociedade acerca da inconveniência do modelo de financiamento de campanhas eleitorais em vigor até a data da publicação do julgamento da ADI 4650 pelo Supremo Tribunal Federal. Não parece haver grandes dificuldades em afirmar que nem os cidadãos, nem os candidatos e nem as empresas doadoras estavam plenamente satisfeitos com o modelo que vigia. A necessidade de superá-lo era iminente.

A questão crucial era como. No momento em que foi proferida a decisão na ADI, estava pronto para sanção presidencial um projeto de lei do Congresso Nacional que alterava a regulamentação do financiamento de campanhas, proibindo a doação de pessoas jurídicas para candidatos e estabelecendo limites para as doações feitas aos partidos.³⁷ Tal proposta legislativa aparentemente não solucionaria os problemas debatidos ao longo deste trabalho, mas era, contudo, a resposta parlamentar a um tema tão importante em discussão.

Um problema tão complexo exigira uma resposta complexa. Havia o temor de que a discussão na Suprema Corte estaria sendo bastante simplista frente e que a decisão poderia acarretar graves consequências a longo prazo.³⁸

O dinheiro, como elemento de participação política, é tão natural quanto o próprio direito de votar. Na sociedade moderna, constitui uma legítima forma de participação política. Alguns eleitores militam politicamente através de panfletagem para o candidato que apoiam, outros influenciam pessoas de seu círculo social a votarem em determinado político e outros simplesmente doam dinheiro para a campanha do candidato que melhor representa suas convicções. As doações privadas seriam, portanto, inafastáveis da realidade política.³⁹

Os efeitos da proibição de pessoas jurídicas de realizarem doações para os partidos e campanhas eleitorais, na forma como foi decidida pelo STF, podem ser ainda piores que os problemas que a ADI visava combater. Ana Claudia Santano adverte:

Com a proibição das pessoas jurídicas de realizar doações para partidos e candidatos, dois efeitos podem ser causados de imediato: o primeiro é, sem dúvida, da interrupção abrupta dessa grande transferência de recursos para os partidos, deixando-os em uma situação bastante delicada para arcarem com seus compromissos, seu sustento e suas campanhas. Sem ter como afrontar tais custos, com a escassez de recursos e com a ausência de medidas objetivas em prol da diminuição do custo da vida política, os partidos não titubearão antes de recorrer às vias irregulares de financiamento. Isso porque a proibição de pessoas jurídicas não está sendo acompanhada por medidas de fomento de doações de pessoas físicas – como poderia ser o abatimento fiscal de valores –, nem de medidas de fiscalização comprometendo diretamente a transparência e formando um ambiente muito propício para o denominado “caixa 2”, ou o financiamento não declarado. Como efeito mediato, aumentará ainda mais a percepção e a ocorrência de corrupção política, o que agrava ainda mais o descrédito e a repulsa pela classe política. Sublinha-se que o que se está proibindo são as doações lícitas e registradas de pessoas jurídicas, sem nenhuma providência contra as ilícitas e não declaradas⁴⁰.

A ADI somente se ateve sobre análise da constitucionalidade ou não da legislação infraconstitucional. Não propôs, como seria próprio de uma disciplina legislativa produzida pelo parlamento, soluções às questões laterais que sofreriam grande impacto com a decisão. Não foram estabelecidos mecanismos de fiscalização e transparência nos gastos, nem foram ofertados aos partidos alternativas de financiamento. O remédio foi pior que a doença.

É importante que se faça um paralelo com outras medidas proibicionistas que não surtiram o efeito desejado. Há mais de cem anos o mundo ocidental trava uma sanguinária e caríssima guerra às drogas. O objetivo declarado da empreitada encabeçada mundialmente pelos EUA é proibir o uso e a venda de entorpecentes no mundo inteiro. Após um século de guerra e proibição, os países que aderem à política não possuem nenhum controle sobre o consumo de drogas e o mercado dessas substâncias, além de ter crescido ao longo do tempo em número de usuários e dinheiro movimentado, provocou endêmica corrupção.⁴¹

Esse paralelo é importante porque demonstra que as medidas proibicionistas isoladamente não possuem o condão de extirpar da realidade as condutas a que visam proibir. Caso assim o fosse não haveríamos mais roubos ou homicídios, uma vez que ambos são proibidos. O que influencia o número de crimes contra o patrimônio e número de homicídios cometidos em uma sociedade é a análise da relação social na qual estão inseridos. Sociedades mais iguais têm menor índices de criminalidade.⁴²

As experiências antiproibicionistas em relação às drogas de países como Portugal e até mesmo os Estados Unidos demonstram que um maior controle e fiscalização produzem efeitos muito mais positivos que a proibição e o combate armado ao uso de drogas.⁴³

Nessa linha, o mesmo pode se afirmar em relação à proibição do financiamento de pessoas jurídicas a partidos políticos e candidatos. A única certeza advinda da proibição dessas doações é que não saberemos se elas aconteceram ou não.

É certo que é papel do Ministério Público e do Poder Judiciário atuarem na repressão de ilícitos e manutenção da ordem. O Estado deve sempre perseguir as atuações criminosas, que sempre acontecerão.

Acontece, porém, que essa atuação repressiva somente terá eficácia se existirem mecanismos de efetiva transparência e controle dos gastos. A proibição do financiamento de pessoas jurídicas para campanhas, por si só, não tem o condão de solucionar os problemas atuais que envolvem a questão.⁴⁴ A experiência mostra, ao revés, que a proibição tem um efeito contrário ao que busca, aumentando o crime, a corrupção eleitoral e o caixa dois.

3.2 As possíveis tratativas na relação entre o capital e a política

Como sabiamente alertou o Ministro aposentado Paul Stevens da Suprema Corte Americana, “o dinheiro, tal como água, sempre encontrará uma saída”⁴⁵. Cabe à sociedade organizada, e também através de seus representantes eleitos, criar barragens fortes e drenar os rios. O dinheiro é inafastável da política numa sociedade capitalista. O Parlamento democrático deve, portanto, criar mecanismos para que a atuação do capital esteja de acordo com os princípios regentes da democracia e da República.

São possíveis alternativas para disciplinar as relações entre o capital e a política, dentre outras, a proibição do financiamento por pessoas jurídicas, o financiamento público de campanhas e a permissão de doações privadas acompanhadas de um rígido controle.

A primeira delas foi a escolhida pela Suprema Corte brasileira. A decisão proferida no julgamento da Ação direta de inconstitucionalidade 4650/DF determinou a proibição de toda e qualquer forma de doações para campanhas e partidos políticos feitas por pessoas jurídicas. Os riscos e consequências dessa proibição, tal como sua possibilidade jurídica, foram abordados reiteradamente durante este trabalho.

Outra forma de neutralizar as consequências negativas que podem ser esperadas com a proibição pode ser através do financiamento público de campanhas.

A Corte Constitucional não estabeleceu – e nem poderia, sem extrapolar sua função constitucionalmente prevista – outras formas de financiamento e autogestão econômica dos

partidos. Dessa maneira, os partidos que quiserem financiar-se licitamente ficarão cada vez mais dependentes do financiamento de seus próprios filiados e do financiamento público.

Como é cediço que as doações individuais constituem pequena porcentagem dos valores arrecadados pelos partidos o financiamento público será, sem dúvidas, a principal forma de custeio dos partidos no curto e médio prazo.

Porém, esperar no financiamento público uma solução para os problemas estruturais de corrupção é ignorar o risco de se trocar uma dependência por outra. Não há um debate sobre as consequências de os partidos ficarem dependentes de recursos públicos para sua manutenção e funcionamento, como a estatização das organizações partidárias⁴⁶.

Sobre o tema, em 2014 o Instituto Internacional pela Democracia e Assistência Eleitoral (International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA) publicou o Relatório “Financiamento de Partidos e Campanhas Eleitorais – um manual sobre financiamento político”. O documento analisa a influência do poder econômico na democracia. Foi produzido com a colaboração de estudiosos de várias partes do mundo.

O Instituto observa que apesar de o financiamento público *a priori* desenvolver a possibilidade de uma disputa eleitoral mais equilibrada, traz como consequência grave a dependência orgânica do Estado pelas agremiações partidárias.⁴⁷

Também se deve ter sempre a vista que o financiamento público forçosamente requererá reserva orçamentária para sua aplicação. A análise desse custo-benefício deve levar em conta uma visão qualitativa de democracia. Parece mais razoável investir dinheiro público nos partidos objetivando diminuir a corrupção que investir dinheiro público na repressão dessa corrupção já concretizada.

Outro problema do financiamento público é que as decisões sobre a quantidade de recursos e a forma de sua alocação podem ser injustas para partidos de oposição.⁴⁸ Dependendo dos critérios levados em consideração pelos partidos que compõem maioria nas instancias deliberativas – os partidos oficialistas – sobre as formas de distribuição dos recursos públicos, o financiamento público pode acentuar desigualdades, engessando a democracia e a própria razão de ser das eleições, já que só os partidos oficiais teriam chances de ganhar os pleitos.

Partindo de todas essas observações, parece que a melhor alternativa para a problemática do financiamento de campanhas eleitorais é a permissão de doações privadas acompanhadas de um rígido e factível controle.

As perspectivas oriundas da proibição engendrada pela Suprema Corte permitem afirmar que o financiamento corrupto ainda prevalecerá, seja pela falta de mecanismos de controle, seja pela falta de transparência. Dessa forma, parece essencial o desenvolvimento de conceitos como o de *accountability*, buscando o aprimoramento da transparência através de um sistema simplificado e de fácil divulgação de dados relativos ao financiamento das campanhas.⁴⁹

Ana Claudia Santano brilhantemente sentencia sobre o tema:

A transparência deve ser a base do sistema, e essa, aliada a um correto e equilibrado sistema de sanções determinará que os mecanismos de controle previstos sejam eficazes. Se não é assim, qualquer intervenção legislativa no tema pode não ter efeito algum. Os benefícios de um *accountability* aliados com a publicidade de dados e eleitores informados, possuem uma eficácia muito maior do que uma legislação restritiva ou proibitiva, que acaba, indiretamente, conduzindo todo o sistema para a corrupção⁵⁰.

Nessa toada, as ponderações trazidas nos votos dos ministros Teori Zavascki e Celso de Mello no julgamento da ADI seriam os que melhor atenderiam a essa perspectiva. Ambos os ministros expuseram de forma muito consistente que só através da transparência, de um controle compatível com a realidade e de sanções rígidas àqueles que descumprirem os limites estabelecidos é que será possível concretizar aquilo que enuncia a Constituição Federal de 1988, que é a proteção das eleições e da democracia contra o abuso do poder econômico.

CONCLUSÃO

Ao final deste breve trabalho, conseguimos reunir informações o suficiente para, ao menos, tratarmos o tema do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas com um pouco mais de profundidade.

Para além de uma abordagem jurídico-normativa, é necessário observar que o financiamento privado de campanhas envolve muitas paixões. Muitas vezes atribui-se de maneira simplista e apaixonada todos os problemas de corrupção do país à maneira como campanhas e políticos são financiados.

A corrupção política não nasce na forma de financiamento, ela é anterior. A corrupção é intrínseca à nossa realidade e está impregnada nas relações sociais do brasileiro nas suas relações privadas, com reflexo nas suas relações públicas. Se, por um lado, parece possível atribuir ao financiamento das campanhas a captura do voto do cidadão, que vota influenciado pela quantidade de santinhos que recebe ou cartazes espalhados pela rua, por outro, é preciso ter em mente que, numa democracia representativa, o político eleito é o reflexo de seu eleitor.

Isso porque há bons políticos, éticos e que atuam com retidão, que receberam alguma forma de financiamento de empresas privadas. Também há maus políticos, seja por sua falta de ética, seja por posições políticas contrárias aos Direitos Humanos, que foram eleitos somente com base nas suas opiniões, sem nenhum financiamento empresarial. Assim é na sociedade em que vivemos, algumas pessoas atuam de forma mais ética e seguem um código moral mais rígido que outras. O político eleito é o reflexo da sociedade que o elegeu.

Por todo o exposto, tem-se que o financiamento privado de campanhas não é o principal problema da democracia brasileira e nem será o seu fim, quer por uma decisão judicial, quer por uma profunda reforma legislativa, que solucionará os problemas estruturais que enfrentamos. Somente uma educação libertadora, que eduque para a cidadania, formará cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres enquanto atores sociais, na busca de uma sociedade mais justa, harmônica e democrática.

No âmbito estritamente jurídico-normativo, é possível concluir, portanto, que a proibição do financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos por pessoas jurídicas não será capaz de sufocar o abuso do poder econômico nas eleições. Tal objetivo será alcançado através do controle desse poder econômico, que requer, antes de tudo, que saibamos aceitar a sua realidade na democracia burguesa.

LISTA DE REFERÊNCIAS

¹ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011. cap. 14, p. 277

² Id., *ibid.*, p. 278.

³ Loc. cit.

⁴ Disponível em

<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150330_financiamento_butao_ms> acesso em 06-11-2015.

⁵ Disponível em

<http://www.psolnacamara.org.br/lidpsol/index.php?option=com_content&view=article&id=212:psol-defende-financiamento-publico-exclusivo-de-campanha-&catid=17&Itemid=144> acesso em 06-05-2015

⁶ BOURDOUKAN, Adla. *O bolso e a urna*: financiamento político em perspectiva comparada. 2009. 152f. Tese (doutorado em ciência política) - Universidade de São Paulo: São Paulo, 2009.

⁷ Disponível em <http://www.fec.gov/ans/answers_general.shtml#How_much_can_I_contribute> Acesso em 08-11-2015

⁸ Decisão da Suprema Corte Americana no caso Citizens United v Federal Election Commission. Disponível em <<http://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-205.pdf>> acesso em 08-11-2015.

⁹ NOTE, *Working Together For An Independent Expenditure*: Candidate Assistance With Super Pac Fundraising. Vol. 128. Harvard Law Review, 2015, p.5.

¹⁰ Disponível em <<http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund.shtml#anchor688095>> Acesso em 08-11-2015.

¹¹ BACKES, Ana Luiza; *Financiamento partidário e eleitoral*: Alemanha, França, Portugal e Espanha. Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados, Brasília, mar. 2013. P. 11. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2012_22272.pdf> Acesso em 08-11-2015.

¹² Disponível em <<http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/public-funding-for-parties>> acesso em 08-11-2015

¹³ BACKES, Ana Luiza. Op. cit. p. 7.

¹⁴ Disponível em <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=270®ion=2>> acesso em 06-11-2015.

¹⁵ Disponível em <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=270®ion=42>> acesso em 06-11-2015.

¹⁶ Disponível em <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=270®ion=9>> acesso em 06-11-2015.

¹⁷ Disponível em <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=270®ion=50>> acesso em 06-11-2015.

¹⁸ Disponível em <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=270®ion=19>> acesso em 06-11-2015.

¹⁹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 67. Disponível em <http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo3.php#art67> acesso em 06-11-2015.

²⁰ SAMUELS, David. *Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma*. In: SOARES, Glaucio A. O. & RENNÓ, Lucio R. (Orgs). *Reforma política* – lições da história recente. São Paulo: Editora FGV, pp. 133-134.

²¹ Dados constantes na prestação de contas das eleições de 2014, disponível em www.tse.jus.br

²² Informações do Portal G1, disponíveis em <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/07/executivos-da-odebrecht-e-andrade-gutierrez-sao-denunciados-justica.html>> acesso em 21-11-2015.

²³ GOMES, Luiz Flávio; REIS, Márlon. *Quem são os eleitores?* Dez empresas financiaram 70% dos deputados. Revista Congresso em Foco, disponível em <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/quem-sao-os-eleitores-dez-empresas-financiaram-70-dos-deputados/>> acesso em 21-11-2015.

²⁴ Informações do Jornal O Estado de São Paulo, disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-e-multado-por-medida-que-teria-favorecido-o-jbs-imp-,1585301>> acesso em 22-11-2015.

²⁵ Informações do Jornal Valor Econômico, disponível em <<http://www.valor.com.br/politica/4215682/cpi-do-bndes-poupa-jbs-e-convoca-sobrinho-de-ex-mulher-de-lula>> acesso em 22-11-2015.

²⁶ Informações do Jornal O Globo, disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/diretor-do-bradescjoaquim-levytrabalhou-nos-governos-fh-lula-14679003>> acesso em 22-11-2015.

²⁷ Informações da Revista Congresso em Foco, disponível em <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/quem-financiou-a-eleicao-de-eduardo-cunha/>> acesso em 22-11-2015.

²⁸ Brasil. Câmara dos Deputados. MPV 627/2013. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600363>> acesso em 22-11-2015.

- ²⁹ Informações do Jornal Carta Capital, disponíveis em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/ossus-na-mira-de-eduardo-cunha-7587.html>> acesso em 22-11-2015.
- ³⁰ Brasil. Câmara dos Deputados. PEC 451/2014. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetratamento?idProposicao=861000>> acesso em 22-11-2015.
- ³¹ Informações do Jornal Uol Notícias com dados do TSE, disponível em <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2014/11/25/empreiteiras-da-lava-jato-doaram-988-mi-a-campanhas-de-dilma-e-aecio.htm>> acesso em 23-11-2015
- ³² Informações do Jornal G1, disponíveis em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/06/nova-fase-de-programa-preve-r-1984-bilhoes-para-infraestrutura.html>> acesso em 23-11-2015.
- ³³ Informações do Jornal G1, disponíveis em <<http://g1.globo.com/espirito-santo/noticia/2015/11/vale-douu-metade-dos-deputados-da-comissao-do-rio-doce.html>> acesso em 23-11-2015.
- ³⁴ Informações do Jornal Estado de Minas com dados do TSE, disponível em <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/11/15/interna_gerais,708080/mineradoras-financiam-politicos.shtml> acesso em 23-11-2015.
- ³⁵ SARMENTO, Daniel. OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica*: política, dinheiro e o financiamento das eleições. Disponível em <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>> acesso em 23-11-2015.
- ³⁶ SARMENTO, Daniel. OSORIO, Aline. Op. cit., p. 10.
- ³⁷ Brasil. Câmara dos Deputados. PL 5735/2013. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetratamento?idProposicao=580148>> acesso em 24-11-2015.
- ³⁸ SANTANO, A.C. *Menos proibições e mais transparência*: as (falsas) promessas sobre a vedação de doações de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais. Revista *Ballot*, Rio de Janeiro, vol.1 n.1, mai/ago. 2015. p. 185.
- ³⁹ SANTANO, A.C. Op. cit. pp 186-187.
- ⁴⁰ SANTANO, A.C. Op. cit. pp 190-191.
- ⁴¹ Sobre o tema, informações do Jornal “O Globo”, disponíveis em <<http://oglobo.globo.com/sociedade/guerra-drogas-fracassou-pregam-lideres-13873128>> acesso em 24-11-2015.
- ⁴² GOMES, Luiz Flávio. *Quanto mais igualdade, menos crimes violentos*. 2014. Disponível em <<http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/116972842/quanto-mais-igualdade-menos-crimes-violentos>> acesso em 24-11-2015.
- ⁴³ Sobre o tema, informações do Jornal “Diário de Notícias de Portugal”, disponível em <<http://www.dn.pt/portugal/interior/10-anos-apos-a-descriminalizacao-do-consumo-de-droga-1837101.html>> acesso em 24-11-2015.
- ⁴⁴ SANTANO, A.C. Op. cit. p. 191.
- ⁴⁵ AEITA, Vânia. Financiamento de campanhas eleitorais: “Dinheiro, tal como água, sempre encontrará uma saída...”. Artigo de opinião. Revista *Tribuna do Advogado*, OAB-RJ, maio. 2014.
- ⁴⁶ SANTANO, A.C. Op. cit. p. 191.
- ⁴⁷ Id., *ibid.*, pp. 195-196.
- ⁴⁸ AUSTIN, Reginald; TJERNSTRÖM, Maja. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Handbook Series. Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2003. p. 8.
- ⁴⁹ SANTANO, A.C. Op. cit. p. 195.
- ⁵⁰ SANTANO, A.C. Op. cit. p. 196.

BIBLIOGRAFIA

AIETA, Vânia Siciliano; JARDIM, Torquato. *Considerações sobre a problemática do financiamento de campanhas diante do fenômeno da corrupção*. Revista Brasileira de Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. *Considerações acerca da problemática da corrupção*. Revista. Justiça Eleitoral em Debate, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, ago./out. 2011.

AUSTIN, Reginald; TJERNSTRÖM, Maja. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Handbook Series. Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2003

BACKES, Ana Luiza; *Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha*. Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados, Brasília, mar. 2013.

BOURDOUKAN, Adla. *O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada*. Tese de doutorado em ciência política, DCP/USP. 2009.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de Direito Constitucional*. 1ª.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MELO, Maria Aparecida Paoliello. *Financiamento Público de Campanhas Eleitorais*. Belo Horizonte, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocencio Martires. *Curso de direito constitucional*. 7ª Ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

NAPOLITANO, Marcos. 1964: *História do Regime Militar Brasileiro*. 1ª Ed. São Paulo: Contexto, 2014.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

_____. *A História do voto no Brasil*. 2ª edição. Editora Zahar, 2014.

OHMAN, Magnus; JONES, Samuel; Falguera, Elin. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

SANTANO, A.C. *Menos proibições e mais transparência: as (falsas) promessas sobre a vedação de doações de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais*. Revista Ballot, Rio de Janeiro, vol.1 n.1, mai/ago. pp 182-201. 2015.

SARMENTO, Daniel. OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*. 2014.

SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro. *A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006)*. IUPERJ. Rio de Janeiro: 2010.

TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton S. De. *Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro*. Direito e Justiça. São Paulo, V 40, n. 1, jan.jun. 2014.