



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO  
Área de Concentração em Ordem Jurídica Constitucional**

**RAFAEL SAMPAIO ROCHA**

**FINANCIAMENTO POLÍTICO POR EMPRESAS PRIVADAS NO  
BRASIL: MÁCULA AO EXERCÍCIO DA REPRESENTATIVIDADE  
DEMOCRÁTICA E DESVIRTUAMENTO DO PRINCÍPIO “UM  
CIDADÃO, UM VOTO”**

**FORTALEZA  
2015**

RAFAEL SAMPAIO ROCHA

FINANCIAMENTO POLÍTICO POR EMPRESAS PRIVADAS NO BRASIL:  
MÁCULA AO EXERCÍCIO DA REPRESENTATIVIDADE  
DEMOCRÁTICA E DESVIRTUAMENTO DO PRINCÍPIO “UM CIDADÃO,  
UM VOTO”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de mestre em Direito Constitucional. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional

Professora Orientadora: Dra. Raquel Coelho de Freitas

FORTALEZA  
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

- 
- R672f Rocha, Rafael Sampaio.  
Financiamento político por empresas privadas no Brasil: mácula ao exercício da representatividade democrática e desvirtuamento do princípio “um cidadão, um voto” / Rafael Sampaio Rocha. – 2015.  
177 f. : il. color. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2015.  
Área de Concentração: Ordem Jurídica Constitucional.  
Orientação: Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas.
1. Campanha eleitoral – Financiamento- Brasil. 2. Corrupção eleitoral - Brasil. 3. Democracia – Brasil. 4. Fundos para campanha eleitoral – Brasil. 5. Empresas privadas. I. Freitas, Raquel Coelho (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Mestrado em Direito. III. Título.

---

CDD 342.07

RAFAEL SAMPAIO ROCHA

FINANCIAMENTO POLÍTICO POR EMPRESAS PRIVADAS NO BRASIL: MÁCULA  
AO EXERCÍCIO DA REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA E  
DESVIRTUAMENTO DO PRINCÍPIO “UM CIDADÃO, UM VOTO”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de mestre em Direito Constitucional. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho  
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

À minha amada mãe, e à minha avó “Nenê”,  
onde quer que ela esteja.

## AGRADECIMENTOS

Meu primeiro agradecimento é dirigido à minha orientadora, Professora Dra. Raquel Coelho de Freitas, por todas as indicações dadas para a realização desta pesquisa, por compreender as dificuldades trazidas pela combinação entre pós-graduação e trabalho, além de ter me dado várias oportunidades de exercer uma paixão: a docência.

Ao Professor Dr. Felipe Braga Albuquerque, membro desta banca, especialmente pelos agradáveis encontros durante a disciplina de Direito Político, que, rendeu, inclusive, com o lançamento do excelente livro de coletânea de artigos com “Temas de Direito Político”.

Ao Professor Dr. José Filomeno de Moraes Júnior, por me honrar em fazer parte da minha banca de dissertação, podendo contribuir com seus valiosos ensinamentos.

Dirijo um agradecimento especial a meu chefe, Professor Dr. Daniel Mota Gutiérrez, pelo incentivo, apoio na ausência ao trabalho em virtude dos compromissos da pós-graduação, e, principalmente, por todos os ensinamentos apreendidos em nossa convivência diária.

Ao Tales, por ter tido paciência comigo especialmente nesta reta final de entrega da dissertação.

Ao meu companheiro fiel, que, literalmente, sempre esteve ao meu lado durante a produção desta pesquisa: meu cachorro Dudu.

Finalmente, destino enorme agradecimento a todos os meus amigos, pela paciência e compreensão dados neste momento.

“Na eleição passada,  
Através do morro ele se elegeu.  
Nada fez pelo pobre favelado  
E num *boeing* de luxo desapareceu.  
Foi comemorar a vitória em sua mansão  
No Distrito Federal  
Eu só fui saber que ele estava vivo  
Porque saiu como corrupto no jornal.”

Bezerra da Silva

## RESUMO

O tema da reforma política volta ao topo da agenda nacional e traz consigo a necessidade de discussão sobre como o financiamento político tem maculado o exercício da representatividade democrática, especialmente por desvirtuar uma premissa universal dos sistemas democráticos: o princípio de "um cidadão, um voto". A partir da apresentação de modelos de teorias democráticas modernas e da análise de pesquisas empíricas que retratam o sentimento de desconfiança dos brasileiros quanto às instituições representativas democráticas, o presente estudo analisará o papel do financiamento político na configuração desse quadro de crise. Serão apresentadas as espécies de financiamento mais comuns, e, após um breve histórico do financiamento político no Brasil, será feita uma análise crítica acerca do que dispõe o atual sistema normativo, destacando-se a influência negativa do poder econômico de empresas privadas na formação do elo entre financiamento político e corrupção, inclusive com exame de casos concretos. Ao final, serão analisados os desafios para a regulação do financiamento político com vistas ao combate da corrupção, bem como serão indicados os horizontes de mudança no financiamento político brasileiro, tomando por base o posicionamento do poder judiciário na ADI 4650 e os objetivos traçados pelo poder legislativo na PEC 182/07 e no PL 5.735/13, que estão em tramitação. Como será visto, esses dois poderes estão traçando rumos diametralmente opostos acerca da permissividade de doações empresariais para o financiamento político, razão pela qual será feita, ao final, uma reflexão acerca do seguinte questionamento: quem dará a última palavra (se é que ela existe) acerca do rumo do financiamento político por empresas privadas no Brasil?

**Palavras-chave:** representatividade democrática; igualdade política; corrupção; financiamento político.



## **ABSTRACT**

The topic of political reform back to the top of the national agenda and brings with it the need for discussion on how the political funding has tarnished the exercise of democratic representation, especially by misrepresenting a universal premise of democratic systems: the principle of "one citizen, one vote". From the presentation of modern democratic theories and models of analysis of empirical research that portray the feeling of distrust of Brazilians as representative democratic institutions, this study will examine the role of political finance in this context configuration. Will be presented the species most common funding, and, after a brief history of political funding in Brazil, will be made a critical analysis about what features the current regulatory system, especially the negative influence of the economic power of private companies in forming the link between political finance and corruption, including examination of specific cases. In the end, will be analyzed the challenges to the regulation of political finance to combat corruption, as well as will be indicated the horizons of Brazilian political finance change, based on the position of the judiciary in ADI 4650 and objectives outlined by the legislature in PEC 182/07 and in PL 5735/13, which are in processing. As will be seen, these two powers are plotting courses diametrically opposed about the permissiveness of corporate donations to political finance, which will be made at the end, a reflection on the following questions: who will have the last word (if it exists) on the course of political finance by private companies in Brazil?

**Keywords:** democratic representation; political equality; corruption; political finance

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Esquema de desvio de recursos da Petrobras .....	96
----------	--	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	–	Evolução do financiamento e do custo do voto .....	75
Gráfico 2	–	Distribuição de receitas por tipo de doador nas eleições de 2012 .....	78

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Avaliação dos serviços públicos (% e em números absolutos).....	45
Tabela 2	– Índice de avaliação de serviços públicos.....	46
Tabela 3	– Opinião dos entrevistados sobre doações de empresas para campanhas políticas.....	48
Tabela 4	– A concentração dos recursos dos dez maiores doadores em dez partidos (eleições de 2010).....	103

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

CE – Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65)

DEM – Democratas

IDEA – *Internacional IDEA*

LE – Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97)

LOPP – Lei de Organização dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95)

LI – Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/90)

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PAN – Partido dos Aposentados da Nação (incorporado ao PTB em 2006)

PCB – Partido Comunista Brasileiro (1996-)

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCO – Partido da Causa Operária

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PR – Partido da República

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista

PRN – Partido da Reconstrução Nacional, atual PTC.

PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional

PRP – Partido Republicano Progressista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 2. O FINANCIAMENTO POLÍTICO E A DESCONFIANÇA DOS BRASILEIROS EM RELAÇÃO AOS INSTITUTOS DE REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA.....</b>	<b>20</b>
<b>2.1. Modelos de teorias da democracia e a importância desta para as liberdades políticas.....</b>	<b>21</b>
<b>2.2. Constitucionalismo e democracia: o modelo que o paradigma brasileiro do Estado Democrático de Direito pretende realizar.....</b>	<b>28</b>
<b>2.3. Fatores que têm contribuído para a desconfiança dos brasileiros em relação aos institutos representativos: crise da representação democrática ou da forma como esta vem sendo exercida?.....</b>	<b>34</b>
<b>2.4. Financiamento político e ferimento à igualdade política: influência econômica de grupos de interesse e desvirtuamento do princípio democrático de "um cidadão, um voto".....</b>	<b>49</b>
<b>CAPÍTULO 3. O FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL.....</b>	<b>57</b>
<b>3.1. Espécies de financiamento: prós e contras de cada modalidade.....</b>	<b>58</b>
<b>3.1.1. Financiamento exclusivamente privado.....</b>	<b>58</b>
<b>3.1.2. Financiamento exclusivamente público.....</b>	<b>60</b>
<b>3.1.3. Financiamento em contrapartidas (matching funds) .....</b>	<b>62</b>
<b>3.1.4. Financiamento misto.....</b>	<b>63</b>
<b>3.2. Histórico do financiamento político no Brasil.....</b>	<b>63</b>
<b>3.3. Retrato do financiamento nos dias atuais: sistema normativo do financiamento político no Brasil.....</b>	<b>70</b>
<b>3.3.1. Fontes de recursos públicos para o financiamento político.....</b>	<b>71</b>
<b>3.3.2. Fontes de recursos privados para o financiamento político.....</b>	<b>74</b>
<b>CAPÍTULO 4. O FINANCIAMENTO POLÍTICO E A CORRUPÇÃO.....</b>	<b>79</b>
<b>4.1. Financiamento político e corrupção pela perspectiva dos cidadãos.....</b>	<b>81</b>
<b>4.2. Financiamento político e corrupção pela perspectiva dos candidatos.....</b>	<b>83</b>

4.3. Financiamento político e corrupção pela perspectiva dos representantes eleitos.....	85
4.4. Favorecimento em decisões políticas: dificuldade de comprovação.....	88
4.5. Casos do "mensalão" e da "operação lava jato" e a ligação com o financiamento político.....	90
<b>CAPÍTULO 5. DESAFIOS PARA A REGULAÇÃO DO FINANCIAMENTO POLÍTICO COM COMBATE À CORRUPÇÃO, OS HORIZONTES PARA MUDANÇAS NO SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO E O FINANCIAMENTO CIDADÃO.....</b>	<b>97</b>
5.1. Desafios para a regulação do financiamento político e o combate à corrupção.....	98
5.2. Horizontes para mudanças no sistema normativo brasileiro de financiamento político.....	108
5.2.1. <i>Posicionamento do poder judiciário: ADI 4650 e a inconstitucionalidade do financiamento político por empresas privadas.....</i>	<i>109</i>
5.2.1.1. <i>Fundamentos da ADI 4650.....</i>	<i>114</i>
5.2.1.1.1. <i>Violação ao princípio da igualdade.....</i>	<i>115</i>
5.2.1.1.2. <i>Violação ao princípio democrático.....</i>	<i>119</i>
5.2.1.1.3. <i>Violação ao princípio republicano.....</i>	<i>122</i>
5.2.1.1.4. <i>Proteção deficiente dos princípios constitucionais provida pela atual legislação: aplicação do princípio da proporcionalidade.....</i>	<i>124</i>
5.2.1.2. <i>Legitimidade e eficácia da atuação do Supremo Tribunal Federal.....</i>	<i>128</i>
5.2.1.3. <i>Resultado do julgamento.....</i>	<i>133</i>
5.2.2. <i>Horizontes no âmbito do poder legislativo: PEC 182/07 e Projeto de Lei n.º 5.735/13.....</i>	<i>134</i>
5.2.2.1. <i>Proposta de Emenda à Constituição n.º 182/07.....</i>	<i>135</i>
5.2.2.2. <i>Projeto de Lei n.º 5.735/13.....</i>	<i>137</i>
5.2.3. <i>Separação dos poderes e decisões sobre o rumo do financiamento político: diálogo ou última palavra?.....</i>	<i>144</i>
<b>CAPÍTULO 6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>149</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>165</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>177</b>



## CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO

### **YVES LETERME FALA SOBRE A INFLUÊNCIA DO DINHEIRO EM CAMPANHAS ELEITORAIS**

Após a abertura do Congresso Internacional sobre Financiamento Eleitoral e Democracia nesta quinta-feira (11), no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o secretário-geral do Instituto Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA Internacional), Yves Leterme (ex-primeiro ministro da Bélgica), proferiu a Conferência Magna: Eleições e Democracia. Leterme destacou que, na democracia, há pontos positivos e negativos do emprego do dinheiro na política.

Segundo ele, o dinheiro é importante para colocar em prática campanhas políticas e por ajudar os candidatos a levar suas propostas aos eleitores, entre outros fatores. No entanto, Leterme sustentou que o dinheiro na política também tem seu “lado negativo”, quando subverte o processo de livre escolha do eleitor, dá vantagens a determinados partidos e elimina a igualdade entre cidadãos, entre outras questões. “Além disso, existe a questão da confiança, isso porque as pessoas percebem que o dinheiro tem um papel muito importante [na política]”, salientou.<sup>1</sup>

**A DEMOCRACIA, O FINANCIAMENTO EMPRESARIAL E A CORRUPÇÃO: nossa democracia não pode depender do dinheiro de bancos, empreiteiras e outras empresas. Não há democracia digna que possa nascer desse sistema.**

A promiscuidade entre o setor público e as empresas privadas tem sua origem nas campanhas eleitorais. O financiamento empresarial, além de estabelecer laços suspeitos entre financiadores e eleitos, limita o acesso dos que têm menor poder econômico, aumentando a distância entre os representantes e a sociedade. Sequestra uma das regras básicas da democracia – igualdade na disputa eleitoral – e corrói a transparência dos partidos.

A nossa democracia não pode depender do dinheiro de bancos, empreiteiras e outras empresas. Não há democracia digna que possa nascer desse sistema. Os aportes

---

<sup>1</sup> NOTÍCIAS TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Junho/yves-leterme-fala-sobre-a-influencia-do-dinheiro-em-campanhas-eleitorais>. Acesso em: 20 set. 2015.

empresariais nas eleições brasileiras representam mais de 90% do que os partidos arrecadam; em 2014 ultrapassaram R\$ 5 bilhões. Uma única empresa doou R\$360 milhões! Se os parlamentares não mudarem radicalmente esse modelo não serão eliminadas as causas da corrupção que desvia recursos públicos que deviam ser investidos para melhorar a qualidade da saúde, da educação e da segurança.<sup>2</sup>

### **O GLOBO: MAIORIA É CONTRA O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA POR EMPRESAS**

Pesquisa feita pelo Instituto Datafolha divulgada nesta segunda-feira mostra que 74% dos brasileiros são contra o financiamento de campanha por empresas privadas. Outros 16% são a favor e 10% não sabem. Segundo o mesmo levantamento, 79% dos entrevistados acreditam que as doações de empresas estimulam a corrupção. A pesquisa foi encomendada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), defensora do fim do financiamento empresarial.<sup>3</sup>

O tema da reforma política volta ao topo da agenda nacional e traz consigo a necessidade de discussão sobre como o financiamento político tem maculado o exercício da representatividade democrática, especialmente por desvirtuar uma premissa universal dos sistemas democráticos: o princípio de "um cidadão, um voto".

No capítulo inicial, será inicialmente realizada uma análise acerca dos modelos de teoria da democracia que mais têm influenciado o debate contemporâneo, indicando-se aquele que será tomado em conta para o desenvolvimento do presente estudo, bem como será demonstrado que o fortalecimento do sistema democrático é fator crucial no processo de desenvolvimento de uma sociedade, a fim de que esta possa aproveitar as contribuições esperadas dos direitos civis e das liberdades políticas. Além de outros doutrinadores clássicos, Habermas e Amartya Sen serão os principais referências teóricas.

Em seguida, será visto como a democracia vem sendo tratada em cada um dos diferentes contextos do constitucionalismo moderno até a demonstração do modelo que o paradigma brasileiro do Estado Democrático de Direito pretende realizar. A partir de então, a pesquisa analisará como a democracia vem sendo exercida no Brasil, sendo apresentados, por meio de exame de pesquisas empíricas, os principais fundamentos das críticas apontadas à forma como a representatividade democrática vem sendo exercida, especialmente quanto ao

---

<sup>2</sup> PORTAL Carta Maior. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/A-democracia-o-financiamento-empresarial-e-a-corrupcao/4/33493>. Acesso em: 20 set. 2015.

<sup>3</sup> JORNAL O Globo. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/datafolha-tres-em-cada-quatro-brasileiros-sao-contras-financiamento-de-campanha-por-empresas-privadas-16672767>. Acesso em: 20 set. 2015.

método de escolha dos representantes do povo e quanto às direções das políticas públicas por eles traçadas distantes dos reais anseios populares.

Como será visto, dentre os principais fundamentos apontados, destaca-se o financiamento empresarial na política. Em razão disso, no último tópico do primeiro capítulo será feita uma reflexão acerca influência econômica de grupos de interesse para desvirtuamento do princípio democrático de "um cidadão, um voto", que fulmina o pressuposto de igualdade política. Para esta análise, o principal referencial teórico será o primeiro princípio da teoria de justiça de Rawls.

Exposta a problemática acerca da qual se debruçará o presente estudo, no segundo capítulo, serão inicialmente analisadas as espécies de financiamento político, apresentando-se os prós e contras de cada modalidade, segundo juristas e cientistas políticos. Em seguida, será trazido um breve histórico acerca do surgimento do financiamento político no Brasil, e, por fim, será exposto o retrato atual do financiamento político no Brasil, segundo o sistema normativo pátrio.

Já ciente da problemática objeto do estudo, o leitor terá melhores condições para avaliar a sistemática do financiamento político no ordenamento brasileiro com base nas críticas apresentadas sobre o tema, sendo capaz de fazer um juízo de valor mais substanciado à medida que forem sendo apresentados cada um dos pontos do sistema normativo, especialmente no que tange à influência negativa do capital na política.

Em um cenário em que, conforme será exposto, o próprio sistema normativo dispõe de regras que institucionalizam a possibilidade de influência do poder econômico da política, abre-se caminho para um tipo de corrupção mais rebuscado e de difícil comprovação, que denominarei de “trânsito privilegiado” entre os centros de poder.

A maneira com que partidos e candidatos acessam seu financiamento afeta a maneira como a política democrática é conduzida, fazendo com que dinheiro e política estejam intimamente ligados. Não há como negar que o dinheiro é necessário para o bom funcionamento da democracia e que ajuda a fortalecer os seus componentes fundamentais, seja estabelecendo organizações partidárias sustentáveis, seja por sua utilização em materiais de campanhas para divulgação das propostas dos candidatos a cargos eletivos.

No entanto, o dinheiro também traz sérios desafios e ameaças para o processo político, especialmente quando utilizado de forma a ferir a igualdade política em um contexto

de desigualdades socioeconômicas, desvirtuando o princípio basilar democrático de “um cidadão, um voto”, como será visto no primeiro capítulo.

Atualmente, há uma crescente percepção da corrupção na vida política, que mancha a imagem pública dos partidos e dos políticos, razão pela qual será destinado um capítulo especialmente para tratar dos elos que vinculam o financiamento político com a corrupção. No terceiro capítulo, serão apresentados, com base nos estudos do cientista político Bruno Speck, alguns dos problemas vinculados ao tema do financiamento, separados em três perspectivas diferentes: a perspectiva dos cidadãos, a perspectiva dos candidatos e a perspectiva dos representantes eleitos. Em seguida, serão analisadas as dificuldades de comprovação do vínculo entre as doações e o favorecimento em decisões políticas (corrupção mais sofisticada), e, ao final, será realizada uma reflexão acerca do liame entre financiamento político e os recentes escândalos de corrupção do “mensalão” e da “operação lava jato”.

Por fim, no quarto e derradeiro capítulo, serão inicialmente apontados os desafios para uma reformulação do financiamento político com ênfase no combate à corrupção. Em seguida, serão estudadas as reformas por medidas judiciais e legislativas em curso no Brasil, especialmente quanto aos impactos do recente julgamento pelo STF da ADI 4650 a favor da proibição de financiamento por empresas privadas, e quanto a dois projetos legislativos em trâmite mais avançado no Congresso Nacional (PEC 182/07 e PL 5735/13), inclinados para a permissão do financiamento por pessoas jurídicas. Diante do cenário de conclusões diametralmente opostas entre esses dois poderes, será feita uma reflexão acerca do seguinte questionamento: quem dará a última palavra (se é que ela existe) acerca do rumo do financiamento político por empresas privadas no Brasil?

## **CAPÍTULO 2. O FINANCIAMENTO POLÍTICO E A DESCONFIANÇA DOS BRASILEIROS EM RELAÇÃO AOS INSTITUTOS DE REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA**

A fonte de legitimação para o exercício da democracia representativa contemporânea reside primordialmente no mecanismo de escolha dos representantes pelos representados, e esse modelo representativo, por sua vez, é legitimado pela capacidade que o representante deve ter de traduzir a vontade popular sob a forma de políticas públicas. No entanto, como será demonstrada neste capítulo, a realidade das democracias representativas, destacando-se, para o estudo a ser desenvolvido, o cenário brasileiro, tem revelado, em alguns casos, uma verdadeira distorção na forma em que vem sendo exercitada.

Dentre as diversas críticas ao exercício da democracia representativa no Brasil, destaca-se a permissividade de financiamento das campanhas eleitorais por empresas privadas, que tem sido encarada como fonte de graves distorções na legitimidade do pleito, especialmente por contribuir por uma desigualdade na disputa entre os candidatos, além de vir sendo utilizada como uma relação de investimento pelo doador, entendimento esse chancelado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, em decisão histórica proferida recentemente pela corte.

Assim, mesmo nos casos em que o processo eleitoral apresenta-se de forma escorregia, respeitando-se, pois, as regras estabelecidas pela legislação brasileira, a realidade tem demonstrado que as políticas públicas traçadas por aqueles que deveriam ser os legítimos representantes do povo, frequentemente, têm se apresentado distantes dos anseios populares.

Neste capítulo inicial, será realizada uma breve análise acerca dos modelos de teoria da democracia que mais têm influenciado o debate contemporâneo, indicando-se aquele que será tomado em conta para o desenvolvimento do presente estudo, bem como será demonstrado que o fortalecimento do sistema democrático é fator crucial no processo de desenvolvimento de uma sociedade, a fim de que esta possa aproveitar as contribuições esperadas dos direitos civis e das liberdades políticas.

Em seguida, analisaremos como a democracia vem sendo tratada em cada um dos diferentes contextos do constitucionalismo moderno até a demonstração do modelo que o

paradigma brasileiro do Estado Democrático de Direito pretende realizar.

## **2.1. Modelos de teorias da democracia e a importância desta para as liberdades políticas**

A ideia de democracia, desde seu surgimento, em meados do século V a.C, na Grécia antiga, abrange diferentes pontos de vista. Com o passar do tempo, seu significado vem sendo discutido, dando origem ao surgimento de diferentes teorias e modelos. Portanto, de início, convém realizar uma breve análise acerca dos modelos de teoria da democracia que mais têm influenciado o debate contemporâneo, indicando-se aquele que será tomado em conta para o desenvolvimento do presente estudo.

Com base na obra de David Held<sup>4</sup>, destacam-se cinco modelos teóricos de democracia dentre as teorias modernas. Para o primeiro modelo, denominado “elitista”, tendo como autor paradigmático Joseph Schumpeter<sup>5</sup>, a democracia é a luta entre líderes políticos rivais pertencentes a partidos e disputando o direito de governar, e tem como únicos participantes os membros das elites políticas nos partidos e em cargos públicos. O papel do cidadão comum é não apenas grandemente diminuído, mas também frequentemente descrito como uma indesejável violação do processo de decisão pública regular.

O segundo modelo teórico de democracia, conhecido como “pluralista” critica o modelo elitista por considerá-lo insuficientemente realista. O autor tido como paradigma deste modelo é Robert Dahl<sup>6</sup>, o qual projeta a imagem da democracia como estímulo e como garantia da competição entre grupos de interesses, com proteção de minorias e de direitos de participação.

O terceiro modelo teórico apresentado, denominado de “legal”, apresenta fortes elementos do liberalismo, e tem a figura de Friedrich Hayek<sup>7</sup> como referência. Trata-se de uma radical defesa das liberdades negativas como valor supremo, como valor que deve se impor em qualquer eventual conflito de princípios políticos e jurídicos. Para este modelo, a

---

<sup>4</sup> HELD, David. *Models of Democracy*. Cambridge (GB): Polity Press, 1995.

<sup>5</sup> SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

<sup>6</sup> DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

<sup>7</sup> HAYEK, Friedrich. *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

democracia não é um fim em si mesmo; ela é antes um meio para salvaguardar o mais alto fim político: a liberdade.

Para o quarto modelo apresentado, chamado de “participativo”, toma-se como referência Carole Pateman<sup>8</sup>. Para essa vertente, as instituições representativas e o próprio governo devem ser entendidos como meros meios de realização da vontade dos cidadãos e jamais como as instituições democráticas por excelência, o que significa, antes de mais nada, que o democrata participativo não aceita qualquer divisão rígida entre Estado e sociedade civil, mas antes, seguindo Rousseau<sup>9</sup>, enfatiza a necessária identidade entre governantes e governados resultante de um único contrato social que instituiu um único corpo político.

O quinto e último modelo teórico de democracia é comumente denominado de “deliberativo”, e tem grande influência da obra de Jürgen Habermas<sup>10</sup>. O cerne deste modelo teórico explicitamente normativo é o respeito ao requisito essencial da legitimidade dos processos democráticos, legitimidade que é dependente, por sua vez, do respeito a procedimentos imparciais de deliberação.

Nesse sentido, Habermas distingue no debate atual dois modelos normativos básicos de democracia, o “liberal” e o “republicano”, e, a partir desses dois modelos, propõe um terceiro modelo alternativo, que ele denomina “procedimental”. Para a concepção liberal, a democracia é um mecanismo de agregação de interesses e de imposição de fins coletivos à sua execução político-estatal, processo em que Estado e sociedade são tomados como os dois polos que cabe ao processo democrático conciliar. Para a concepção republicana, esse processo de mediação não pode ocorrer sem que se faça recurso a um processo de formação da vontade e da opinião em que se produza uma compreensão dos atores sociais e políticos que seja, por sua vez, elaboração consciente do elemento de solidariedade social sem o qual não cabe falar em democracia e em corpos políticos.

Apresentando sua proposta de democracia procedimental, Habermas afirma

a teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo

---

<sup>8</sup> PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

<sup>9</sup> ROSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. 15. ed. São Paulo: Cultix, 1971.

<sup>10</sup> HABERMAS, Jürgen. “Três modelos de democracia”, *Lua Nova*, n.º 36, 1995.

político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário à estruturação em termos de Estado de Direito<sup>11</sup>.

Como bem observado por Marcos Nobre,

Por outras palavras, se a deliberação e a participação devem encontrar seu lugar no Estado Democrático de Direito, será necessário aceitar um jogo entre, de um lado, espaços públicos autônomos e as novas formas de institucionalidade que projetam, e, de outro, macroestruturas definidoras do regime democrático, que serão cada vez testadas em seus limites e suas configurações presentes. Não se trata, entretanto, de um “livre jogo” entre os dois pólos, mas de uma disputa política que só mostrará avanços emancipatórios se for capaz de afastar, a cada vez, em cada conflito concreto, o jugo determinante do dinheiro e do poder administrativo<sup>12</sup>.

Dentre os modelos teóricos de democracia apresentados por David Held, o presente estudo adotará como norteador o modelo “deliberativo”, em sua vertente normativa “procedimental”, capitaneado por Habermas. Importa frisar que alguns doutrinadores utilizam o termo “democracia participativa” para designar o que, para Habermas, seria a democracia deliberativa procedimental. Portanto, não se pode confundir esse tipo de modelo democrático com o de “democracia participativa” mencionado por Held, tendo como expoente Carole Pateman.

Com base nesse modelo deliberativo, a comunicação se integra organicamente à democracia. E, como defende Amartya Sen,

a argumentação pública é critério de avaliação da democracia e da capacidade do regime em aprimorar o debate em duas direções: em termos de qualidade da informação que disponibiliza para subsidiar a discussão, mas também de oferta de oportunidades reais para interação entre os que delegam e os que exercem poder.<sup>13</sup>

A ideia de movimento na democracia deliberativa procedimental, tal como a descreveu Habermas, adequa-se ao dinamismo da política contemporânea<sup>14</sup>. No entanto, algumas abordagens empíricas que buscam testar o modelo habermasiano têm colocado em xeque as exigências do autor para o ato ideal de fala, qual seja, o que conta com a participação de todos, em igual condição, livres de constrangimentos e que apresentem publicamente seus

---

<sup>11</sup> HABERMAS, Jürgen. “Três modelos de democracia”, *Lua Nova*, n.º 36, 1995, p. 47.

<sup>12</sup> COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 37.

<sup>13</sup> SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução: Denise Bottmann; Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 15.

<sup>14</sup> GIL, Patrícia Guimarães; MATOS E NOBRE, Heloiza Helena. *A deliberação justa no mundo do possível: articulações entre Habermas, Rawls e Amartya Sen*. Revista *Compólitica*, n. 3, vol. 2, ed. jul-dez, ano 2013, p. 262.



argumentos em ambiente de mútuo respeito, reciprocidade e, acima de tudo, com capacidade de defender pontos de vista numa linguagem racional<sup>15</sup>.

De fato, essas exigências para contextos reais parecem impossíveis em sociedades marcadas por desigualdades. No entanto, como bem observam GIL e MATOS E NOBRE<sup>16</sup>, o questionamento de forma tão concentrada à carga idealista do modelo proposto por Habermas, corre o risco de limitá-lo aos requisitos do ato de fala. A crítica à inflexibilidade das regras do debate não deve prevalecer em razão da flexibilidade que Habermas propõe ao funcionamento democrático, ao estabelecer uma nova ordem de legitimação das decisões políticas, conferindo à comunicação um espaço central na democracia.

A ideia de Habermas para estreita relação entre tematização das necessidades na esfera pública e legitimação do Estado a partir das respostas à vontade coletiva se encaixa com raciocínio semelhante sobre a capacitação dos cidadãos para “programar” as políticas públicas, segundo a perspectiva de Amartya Sen<sup>17</sup> para o desenvolvimento. Porém, há uma lacuna na proposta deliberativa quando se está diante da realidade de países em que as desigualdades econômicas inevitavelmente afetam o grau desejado de paridade política. Se boa parte dos cidadãos sofre sem condições básicas para defender seus interesses, se são raras as oportunidades interativas para viabilizar a expressão mobilizada, e se as vontades coletivas se manifestam de maneira estritamente formal, há uma crise de legitimidade.

Como bem asseveram Gil e Matos e Nobre<sup>18</sup>, de fato, não há garantias no modelo de Habermas de que efetivamente a argumentação pública redundará em ganhos substantivos para a qualidade democrática. A grande contribuição de Habermas, no entanto, está na indicação de um processo de decisão fundamentado nos pré-requisitos de liberdade, participação, pluralidade e argumentação. Neste contexto, Amartya Sen, em sua obra

---

<sup>15</sup> HABERMAS, Jürgen. *Comunicação política na sociedade miditática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica*. Tradução: Ângela Cristina Salgueiro Marques. Líbero, São Paulo, ano XI, n. 21, p. 9-22, Jun. 2008.

<sup>16</sup> GIL, Patrícia Guimarães; MATOS E NOBRE, Heloiza Helena. *A deliberação justa no mundo do possível: articulações entre Habermas, Rawls e Amartya Sen*. Revista Compólitica, n. 3, vol. 2, ed. jul-dez, ano 2013, p. 262.

<sup>17</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Mota. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

<sup>18</sup> GIL, Patrícia Guimarães; MATOS E NOBRE, Heloiza Helena. *A deliberação justa no mundo do possível: articulações entre Habermas, Rawls e Amartya Sen*. Revista Compólitica, n. 3, vol. 2, ed. jul-dez, ano 2013, p. 264.

intitulada *Desenvolvimento como liberdade*<sup>19</sup>, reflete sobre a concretude da proposta democrática, a partir das capacidades reais das pessoas, e, como bem observam Gil e Matos Nobre, este talvez seja o ponto chave entre Habermas e Sen:

Habermas propõe um modelo autorregulado, a partir do qual o poder comunicativo da sociedade é fermentado na esfera pública e, uma vez fortalecido por meio do argumento racional, influencia o poder administrativo, que se orienta pela busca de legitimação. Em linha semelhante, Sen avalia que as capacidades das pessoas, uma vez estimuladas, pressionam e movem o Estado para que as políticas públicas respondam às demandas dos cidadãos. O modelo seniano indica como a roda democrática deve começar a girar: com o fomento às capacidades das pessoas de exercer suas liberdades nas mais diferentes perspectivas, inclusive na participação política. Por outro lado, é o modelo habermasiano que injeta combustível para manter o giro democrático, à medida que indica a comunicação como sua força motriz<sup>20</sup>.

Em seu clássico acima referido, Sen trata da importância da democracia, mesmo para indivíduos que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica, devido ao valor intrínseco, instrumental e construtivo do regime democrático. Nesta obra, Amartya Sen nos apresenta questão frequentemente repetida nesta linha de análise: “o que deve vir em primeiro: eliminar a pobreza e a miséria ou garantir liberdades políticas e direitos civis, os quais, afinal de contas, têm pouca serventia para os pobres?”

Sen entende que esta linha de análise oferece uma maneira equivocada de se ver a força das necessidades econômicas ou a importância das liberdades políticas. Para ele, é preciso observar as inter-relações existentes entre liberdades políticas e a compreensão e satisfação de necessidades econômicas, inter-relações estas que não são apenas instrumentais, mas também construtivas<sup>21</sup>. Para que se possa realmente definir quais são as necessidades econômicas, a fim de que haja um processo de geração de escolhas bem fundamentadas e refletidas, é preciso que existam debates públicos abertos, livres e esclarecedores e, para isso, faz-se necessária a garantia da liberdade política e dos direitos civis básicos<sup>22</sup>.

Isso porque, como bem observam Albuquerque e Campos,

a despeito de a liberdade ser um conceito unguido de dogmas, o mundo atual nega liberdades elementares a um número ilimitado de pessoas. A pobreza, a falta de consciência histórica, o subdesenvolvimento, a carência de serviços públicos, a

---

<sup>19</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Mota. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

<sup>20</sup> Idem, p.264.

<sup>21</sup> Idem. p.201.

<sup>22</sup> Idem. p. 208.

negação de liberdades políticas, entre outros fatores, demonstram que tal “dogma” ainda se comporta não como um direito natural, mas como um programa ético em vários setores sociais e por parte do Estado.<sup>23</sup>

Em *Desenvolvimento como liberdade*, Sen destaca três tipos de argumentos que geralmente são apresentados contra as liberdades políticas e os direitos civis, e os rechaça de forma contundente<sup>24</sup>. O primeiro deles é o que afirma que as liberdades e direitos políticos tolhem o crescimento econômico. Amartya Sen contraria esta vertente afirmando que não existem dados efetivos e definitivos que nos provem que o autoritarismo esteja relacionado com um maior crescimento econômico, servindo o mesmo raciocínio para a democracia. No mesmo sentido, para o economista, não há provas de que haja qualquer tipo de conflito entre liberdade política e desenvolvimento econômico, além, claro, do fato de liberdades políticas e liberdade substantiva possuírem importância própria. Para ele, ao se avaliar o desenvolvimento econômico devem-se avaliar, além das estatísticas, os processos causais, tais quais políticas úteis para que este processo se verificasse, e não há nada que indique que tais políticas sejam incompatíveis com o regime democrático. Os direitos políticos e civis dão aos cidadãos a oportunidade de chamar a atenção para os problemas enfrentados de maneira eficaz e exigir a ação pública apropriada, e a ação, ou seja, a resposta do governo a esta exigência, depende da pressão sobre ele exercida e é nisso que o exercício dos direitos políticos possui papel fundamental.

O segundo afirma que, se aos pobres for dado escolher entre liberdades políticas e satisfazer suas necessidades econômicas, a segunda alternativa será a escolhida. Para Sen, esta afirmação baseia-se em poucas evidências empíricas, uma vez que não está nada claro de que maneira esta afirmação poderia ser avaliada nas situações em que os cidadãos não possuem liberdade para manifestarem suas opiniões a respeito do tema ou para contestarem a opinião dos detentores de poder. De fato, vários líderes de países de terceiro mundo depreciam os direitos e liberdades políticas, porém, não podemos estender esta opinião à população, o que podemos comprovar, por exemplo, com a existência de vários movimentos em países de terceiro mundo em prol das liberdades políticas.

---

<sup>23</sup> ALBUQUERQUE, Felipe Braga; CAMPO, Julina C. D. *Movimentos sociais e o direito de liberdade: limites e compatibilidade*. In: Temas de direito político / organização Samira Macêdo Pinheiro de Amorim, Larissa Maciel do Amaral. 1. Ed. Curitiba: CRV, 2014, pp. 121-144.

<sup>24</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Mota. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p.196.

O terceiro e último argumento destacado por Sen afirma que a ênfase sobre as liberdades políticas, formais e sobre a democracia é um valor especificamente ocidental, não se encaixando na cultura asiática, mais voltada para a ordem e a disciplina. Para o economista, tem-se invocado a ideia de valores asiáticos para justificar governos autoritários na região, mas tal ideia não tem sido disseminada por historiadores, e sim pelas autoridades. De toda forma, a extensão do território asiático, a quantidade de habitantes que se encontram na região e a diversidade dificultam que tais generalizações sejam feitas e, quando o são, são extremamente grosseiras. Uma história asiática que considere apenas valores autoritários não faz justiça às ricas variedades de pensamento presentes nas tradições intelectuais asiáticas<sup>25</sup>.

Deste modo, Amartya Sen nos mostra que o exercício dos direitos básicos torna mais provável que as necessidades econômicas encontrem uma resposta satisfatória por parte dos governantes, além do que, para que tais necessidades sejam efetivamente levadas em consideração pelos tomadores de decisões é preciso que haja muita discussão e diálogo, o que é possível apenas quando as liberdades políticas são devidamente respeitadas. Para ele, a democracia não serve como um remédio automático para doenças do mesmo modo que o quinino atua na cura da malária. A oportunidade que ela oferece tem de ser aproveitada positivamente para que se obtenha o efeito desejado.

Em sendo assim, embora o regime democrático abarque uma série de oportunidades, a maneira como elas serão aproveitadas e o grau de seu aproveitamento dependem diretamente dos indivíduos envolvidos no processo, uma vez que as realizações do regime dependem não apenas das regras do jogo e procedimentos adotados e preservados, como também de como as oportunidades são aproveitadas pelos cidadãos. Neste sentido, Sen destaca a explicação dada por Fidel Valdez Ramos, ex-presidente das Filipinas, em novembro de 1988 na *Australian National University*, para esta questão:

Sob um regime ditatorial, as pessoas não precisam pensar – não precisam escolher – não precisam tomar decisões ou dar consentimento. Tudo o que precisam fazer é obedecer. Essa foi uma lição amarga aprendida com a experiência política filipina não muito tempo atrás. Em contraste, a democracia não pode sobreviver sem virtude cívica. [...] O desafio político para os povos de todo o mundo atualmente não é apenas substituir regimes autoritários por democráticos. É, além disso, fazer a democracia funcionar para as pessoas comuns.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Idem. p. 317.

<sup>26</sup> Idem. p. 204-205.

Deste modo, a maneira e a intensidade com que as oportunidades oferecidas pelo regime democrático serão aproveitadas dependem de vários fatores encontrados dentro das sociedades como, por exemplo, o vigor da política multipartidária, o dinamismo dos argumentos morais e da formação de valores (relembrando a importância da discussão e do debate livre, propiciados pela liberdade política para que esta característica se verifique) e a atuação dos partidos de oposição – algo de extrema importância, tanto em regimes democráticos quanto nos não democráticos.

Com isso, Sen conclui afirmando que desenvolver e fortalecer o sistema democrático é um fator crucial no processo de desenvolvimento de uma sociedade. Apesar de apresentarem limitações, tanto as liberdades políticas quanto os direitos civis têm sido usados de maneira eficaz com bastante frequência e sua comprovada eficiência na prevenção de desastres econômicos tem sido frequentemente verificada. Quando a saúde política e econômica de uma nação vai bem a ausência deste papel da democracia não é tão fortemente sentida, porém, quando as coisas não correm tão bem, ela é fortemente desejada, quando “os incentivos políticos fornecidos pelo governo democrático adquirem grande valor prático”.<sup>27</sup>

Assim como é importante salientar a necessidade da democracia, também é crucial salvaguardar as condições e circunstâncias que garantem a amplitude e o alcance do processo democrático. Por mais valiosa que a democracia seja como uma fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa), existe a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais.

A realização da justiça social depende não só de formas institucionais (incluindo regras e regulamentações democráticas), mas também da prática efetiva<sup>28</sup>. Assim, podemos concluir que o fortalecimento dos institutos democráticos é de fundamental importância para as contribuições que esperamos dos direitos civis e das liberdades políticas, sendo tal fortalecimento um desafio encontrado tanto em democracias bem estabelecidas quanto em democracias recentes.

## **2.2. Constitucionalismo e democracia: o modelo que o paradigma brasileiro do Estado Democrático de Direito pretende realizar**

---

<sup>27</sup> Idem. p. 207-208.

<sup>28</sup> Idem. p. 209.

A partir desse enquadramento inicial acerca do modelo de democracia adotado para o presente estudo e da importância dos ideais democráticos para se garantirem as liberdades políticas, passemos, então, a analisar como a democracia vem sendo tratada em cada um dos diferentes contextos do constitucionalismo moderno.

Embora alguns estudiosos considerem a Magna Carta de 1215<sup>29</sup> como o embrião do constitucionalismo, o constitucionalismo moderno surge, de fato, em meados do século XVIII, a partir das chamadas revoluções burguesas: a Revolução Inglesa (1688), a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789).

Em regra, as constituições trouxeram dois elementos inovadores para a ordem jurídico-positiva existente no século XVIII: a limitação do poder e a previsão de direitos; previsões estas claramente liberais, em oposição ao absolutismo que vigia na maioria dos Estados ocidentais.

Nesse contexto do Estado Liberal, a Constituição tinha como mandamentos essenciais a valorização da liberdade individual; a garantia e proteção da propriedade privada; declaração de direitos individuais para todas as classes (para as menos favorecidas, os direitos concedidos foram assegurados apenas de maneira formal); e previsão de separação dos poderes.

Nesse primeiro momento, o constitucionalismo liberal era incompatível com a idéia de democracia, assim considerada por meio da tomada de decisões a partir da vontade do povo, haja vista não ter havido, nesse momento inicial, pleito para voto universal e garantia da manifestação de vontade popular.

A democracia passa a se unir ao constitucionalismo a partir das reivindicações operárias, que começam a se organizar após ser constatada a inexistência de direitos efetivos para essa parcela da população, dando-se início à crise da sociedade liberal, que, aliada à

---

<sup>29</sup> Em 1215, depois do Rei João da Inglaterra ter violado um número de leis antigas e costumes pelos quais Inglaterra tinha sido governada, os seus súbditos forçaram-no a assinar a Carta Magna, que enumera o que mais tarde veio a ser considerado como direitos humanos. Entre eles estava o direito da igreja de estar livre da interferência do governo, o direito de todos os cidadãos livres possuírem e herdarem propriedade, e serem protegidos de impostos excessivos. Isto estabeleceu o direito das viúvas que possuíam propriedade a decidir não voltar a casar-se, e estabeleceu os princípios de processos devidos e igualdade perante a lei. Isto também contém provisões que proibem o suborno e a má conduta oficial. Amplamente visto como um dos documentos legais mais importantes no desenvolvimento da democracia moderna, a Carta Magna foi um ponto de viragem crucial na luta para estabelecer a liberdade. (Fonte: Comparato, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo, Ed. Saraiva, 1999.)

Primeira Guerra Mundial, fez emergir o chamado constitucionalismo social, tendo como marcos iniciais as Constituições do México (1917) e de Weimar, na Alemanha (1919).

Após o fim da Primeira Guerra Mundial, a Sociedade passou a se dividir em sociedade civil e Estado. No lugar de uma sociedade composta por proprietários, organizados por um Estado não intervencionista, surge uma sociedade marcada pelo conflito das diversas camadas sociais, cada uma buscando o atendimento de seus interesses. O Estado passa a intervir na economia, garantindo uma artificial livre concorrência que ocasiona desigualdades compensadas por prestações estatais de serviços e pela concessão de direitos sociais.<sup>30</sup>

No Estado Social, o direito passa a ser encarado como sistema de regras e princípios otimizáveis e encerra objetivos a serem realizáveis, mas ainda permanece o caráter meramente formal dessas modificações. Dito isto, o Estado Social, em função da ausência de mecanismos para garantir efetividade de tais propostas, não conseguiu implementá-las, nem realizar a democratização econômica e social esperada, tampouco impediu a ocorrência de duas guerras mundiais.

Após a Segunda Guerra Mundial, tem-se a denominada “reconstitucionalização” da Europa continental, especialmente na Alemanha (Constituição alemã – Lei Fundamental de Bonn, de 1949, bem como a instalação do Tribunal Constitucional Federal alemão, em 1951) e Itália (Constituição italiana, de 1947 e criação da Corte Constitucional Italiana em 1956), marcada pela construção de um novo paradigma jurídico-constitucional denominado neoconstitucionalismo, uma fecunda produção teórica e jurisprudencial que fez ascender cientificamente o direito constitucional.

No decorrer da década de 70 (setenta), foi a vez de Portugal e Espanha transcenderem os horizontes do direito constitucional, adicionando valor e estudos à nova tendência do Constitucionalismo.

No Brasil, por sua vez, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi a grande propulsora da nova vertente do direito constitucional denominada neoconstitucionalismo. Pode-se afirmar que, com a promulgação da carta Constitucional de 1988, ocorreu a transição de um Estado opressivo, totalitário, ditatorial para um Estado Democrático de Direito, no qual impera a igualdade, a dignidade da pessoa humana, a moral, a ética, a liberdade, o equilíbrio e a valorização humana.

---

<sup>30</sup> ALVES, Marina Vitório. *Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino-americano: características e distinções*. Revista SJRJ, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, p.135, 2012.

O neoconstitucionalismo abriga a noção de um constitucionalismo calcado na efetivação dos direitos fundamentais e na concreção do princípio da dignidade da pessoa humana, buscando para tanto a equidade, o equilíbrio, a justiça solidária e fraternal dentro da sociedade, sob um viés democrático, em detrimento dos aspectos meramente formais do Estado Social.

A teoria neoconstitucional distingue o Estado constitucional em um conceito formal e outro material. O conceito formal compreende a enumeração dos direitos humanos dentro da constituição, já o conceito material consiste no entendimento de que as constituições têm como função essencial serem objetos de interpretação do ordenamento jurídico, além de conceder força jurisdicional aos direitos nela elencados.<sup>31</sup>

Sobre o tema, Roberto Viciano Pastor e Martínez Dalmau afirmam que:

O neoconstitucionalismo, a partir desse ponto de vista, é uma teoria do Direito, e não, propriamente, uma teoria da Constituição. Seu Fundamento é a análise da dimensão positiva da Constituição, para o qual não é necessária a análise da legitimidade democrática e da fórmula através da qual a vontade constituinte se translada à vontade constituída.<sup>32</sup>

Nesse sentido, a constituição traz o conceito de democracia relacionado à legitimidade da representação dos seus governantes bem como do processo formal do exercício do seu poder. Com isso, a constituição em si, como instrumento que traduz o fenômeno político para o jurídico, não se confunde com democracia, mas acaba por convertê-la em direito, mesmo que limitado a uma participação popular indireta no governo.

Convém ressaltar que, como explica Daniel Sarmiento<sup>33</sup>, há muitas diferenças entre autores que se dizem neoconstitucionalistas: uns defendem uma versão suave do positivismo, conhecida como “positivismo inclusivo”, outros são radicalmente antipositivistas; uns se dizem liberais, outros comunitaristas. O que os neoconstitucionalistas têm em comum é a defesa de um novo paradigma jurídico que envolve, dentre outros elementos: a) a afirmação da centralidade da Constituição no ordenamento jurídico; b) o reconhecimento da força

---

<sup>31</sup> GUATINI, Ricardo. *La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano*, em Carbonell, M. Neoconstitucionalismo(s). Madrid: Trotta, 2003.

<sup>32</sup> VICIANO PASTOR, R. e MARTÍNEZ DALMAU, R. *Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*. In: Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición. El nuevo constitucionalismo em América Latina. 1 ed. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010, p. 17.

<sup>33</sup> SARMENTO, Daniel. *O STF não é o centro do constitucionalismo*. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-stf-nao-e-o-centro-do-constitucionalismo>. Acesso em 29 ago. 2015.



normativa e irradiante dos seus princípios; c) o recurso a métodos mais flexíveis na adjudicação, como a ponderação de interesses; d) a defesa da permeabilidade da interpretação jurídica a considerações de ordem moral; e) a constatação e defesa de um certo protagonismo judicial na vida política e social, que se justificaria pela necessidade de proteção e promoção dos princípios constitucionais, especialmente os ligados aos direitos fundamentais.

Diante das considerações até aqui formuladas, é possível afirmar que o neoconstitucionalismo surgiu como forma de explicar o direito posto dentro do novo paradigma do Estado Democrático de Direito, marcado pela prevalência teórica da representatividade democrática.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 1º<sup>34</sup>, consagra como conceito-chave do regime por ela adotado o Estado Democrático de Direito, expressão comumente apregoada de forma restrita, não traduzindo sua real definição, visto que, como bem destaca José Afonso da Silva,

não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário da transformação do *status quo*. E aí se entremostra a extrema importância do art. 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em *Estado Democrático de Direito*, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando<sup>35</sup>.

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

Uma ordem jurídica é legítima na medida em que assegura a autonomia privada e a autonomia cidadã de seus membros, pois ambas são co-originárias; ao mesmo tempo, porém, ela deve sua legitimidade a formas de comunicação nas quais essa autonomia pode manifestar-se e comprovar-se. A chave da visão procedimental do direito consiste nisso. Uma vez que a garantia da autonomia privada através do direito formal se revelou insuficiente e dado que a regulação social através do direito, ao invés de reconstituir a autonomia privada, se transformou numa ameaça para ela, só resta como saída tematizar o nexos existente entre formas de comunicação que, ao emergirem, garantem a autonomia pública e a privada<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). O art. 1º, *caput*, prevê que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”.

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 119.

<sup>36</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo

No que se refere à legitimidade do direito, Vinícius Lott Thibau assevera:

(...) o Estado Democrático de Direito visa corrigir as distorções concernentes à legitimidade do Direito havidas nos paradigmas jurídico-constitucionais do Estado Liberal e do Estado Social, uma vez que esses paradigmas cingem-se a disputar a hegemonia na determinação dos pressupostos fáticos para o status de pessoas do direito e seu papel de destinatárias da ordem jurídica<sup>37</sup>.

O exercício dessa democracia deve ser pautado com base na soberania popular, tendo em vista que, de acordo com disposto no parágrafo único do já referido artigo 1º da Constituição, todo o poder deve emanar do povo, que o exercerá por meio de representantes eleitos ou diretamente, e tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana.

Importante referencial a ser destacado para garantir a efetividade democrática reside na interdependência entres os conceitos de democracia, liberdade e igualdade, a partir da concepção de que o primeiro constitui-se como instrumento de realização dos outros dois no plano prático, e estes, por sua vez, contribuem para o aprimoramento daquele. Como bem assevera Hugo de Brito Machado Segundo,

Democracia, liberdade e igualdade, portanto, estão intimamente ligadas, e devem ser conjuntamente promovidas, até porque o incremento de uma serve de motriz para o aprimoramento das outras, em um círculo virtuoso que leva ao aumento da legitimidade do ordenamento jurídico, que se torna justo porque o mais próximo possível do modelo de direito considerado desejável pelos que a ele se submetem.

[...]

E, além disso, a preservação da liberdade e da igualdade, em um regime democrático, é a fórmula para que se promova, da melhor maneira possível, a dignidade da pessoa humana, entendida de modo a significar que todo ser humano tem potencialidades que não podem ser desperdiçadas, e que todo ser humano tem a responsabilidade de escolher como aproveitar ou desenvolver suas potencialidades<sup>38</sup>.

---

Brasileiro, 2003, p. 147. 2 v.

<sup>37</sup> THIBAU, Vinícius Lott. Os paradigmas jurídico-constitucionais e a interpretação do direito. Meritum: *Revista de Direito da FCH/FUMEC*, Belo Horizonte, v. 3, p. 340, 2008

<sup>38</sup> MACHADO SEGUNDO, H. B. *Fundamentos do Ordenamento Jurídico. Liberdade, igualdade e democracia como premissas necessárias à aproximação de uma justiça possível*. 2009. 268 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Ceará. 2009, p. 162-163.

Com isso, infere-se que a democracia, além de ser considerada como um dos direitos fundamentais de quarta geração<sup>39</sup>, o seu exercício legítimo configura-se como garantidor da implementação dos demais direitos fundamentais, na medida em que tem como alicerce a soberania popular e o respeito aos direitos humanos<sup>40</sup>.

Sob esses aspectos, o princípio democrático não deve ser traduzido apenas como mero conceito político abstrato e estático, e, sim, como um processo de afirmação do povo e de garantia de seus direitos fundamentais. Nesse contexto, adequa-se a concepção de Abraham Lincoln, em seu famoso “Discurso de Gettysburg”, de que a democracia, como regime político, é governo do povo, pelo povo e para o povo<sup>41</sup>.

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

### **2.3. Fatores que têm contribuído para a desconfiança dos brasileiros em relação aos institutos representativos: crise da representação democrática ou da forma como esta vem sendo exercida?**

Neste tópico, passaremos à análise acerca da representatividade democrática e de como ela vem sendo exercida no Brasil, sendo, ao final, apresentados os principais fundamentos das críticas apontadas em relação à forma pela qual a representatividade democrática vem sendo exercida no Brasil, especialmente quanto ao método de escolha dos representantes do povo e quanto às direções das políticas públicas por eles traçadas distantes dos reais anseios populares.

---

<sup>39</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1999. Neste sentido, aponta Paulo Bonavides, considerando como direitos fundamentais de quarta geração os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo.

<sup>40</sup> Por direitos humanos no contexto revelado, entenda-se tudo aquilo que seja indispensável para garantir a dignidade intrínseca de todo ser humano – direitos políticos, educação, saúde, salário justo, direito ao emprego, à habitação, garantia das liberdades.

<sup>41</sup> PORTAL da História. Disponível em < <http://www.arqnet.pt/porta1/discursos/novembro01.html>>. Acesso em 21 nov. 2012.

A democracia política no Brasil se iniciou com o período republicano, quando o presidencialismo passou a vigorar como forma de governo. Desde então, o corpo de agentes políticos foi sendo ocupado pelas elites políticas e econômicas, como retrato da influência patrimonialista e estamental da sociedade brasileira<sup>42</sup>, com intervalos totalmente antidemocráticos como em 1937 e 1964, e com um formato excludente dos direitos políticos de uma grande parcela da população, até a promulgação da Constituição de 1988 que institui definitivamente o Estado Democrático de Direito, conforme visto no tópico anterior.

Considerando a democracia como um processo em constante construção, as técnicas utilizadas para concretizá-la têm variado, e certamente continuarão a variar, com o desenvolvimento do processo histórico, tendo predominado, na era moderna, o exercício da democracia representativa, assim considerada aquela por meio da qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, seja em face da extensão territorial, da densidade demográfica ou da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo a outrem<sup>43</sup>.

A fonte de legitimação para o exercício da democracia representativa contemporânea reside primordialmente no mecanismo de escolha dos representantes pelos representados, enquanto esse modelo representativo, por sua vez, é legitimado pela capacidade que o representante deve ter de traduzir a vontade popular sob a forma de políticas públicas, especialmente aquelas destinadas à efetivação de direitos fundamentais.

Segundo Kildare Gonçalves Carvalho,

Representar significa, em sentido técnico-jurídico, agir em nome de outrem, e na linguagem comum e na filosófica reproduzir, refletir, espelhar. Etimologicamente tem o sentido de tornar presente aquilo que está ausente [...] no direito constitucional a representação política consiste numa relação de direito público pela qual certos agentes recebem uma parcela da sociedade (corpo eleitoral) poderes específicos com as correspondentes responsabilidades.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Porto Alegre: Globo, 2001.

<sup>43</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 136.

<sup>44</sup> CARVALHO. Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 15. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p.15.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em um conceito mais finalístico, ensina que representação significa o “vínculo entre os governados e os governantes pelo qual estes agem em nome daqueles e devem trabalhar pelo bem dos representados e não pelo próprio.”<sup>45</sup> Para Dalmo de Abreu Dallari, “uma síntese dos princípios que passaram a nortear os Estados, como exigências da democracia, permite-nos indicar três pontos fundamentais: A supremacia da vontade popular (...), a preservação da liberdade (...), a igualdade de direitos (...)”.<sup>46</sup>

Ao longo dos anos, a comunidade acadêmica, em especial de cientistas políticos e juristas, tem-se questionado sobre a eficiência da representação na consolidação de uma efetiva democracia. Esses questionamentos não são novos, apesar de os debates terem se tornado a cada dia mais frequentes nos ambientes acadêmicos.

Jean-Jacques Rousseau, grande defensor da democracia direta, defendia que jamais existiu e que jamais existirá uma democracia verdadeira, devido às dificuldades práticas para sua implementação e manutenção<sup>47</sup>. De acordo com o autor, para que se verificasse uma democracia autêntica seria necessário:

Em primeiro lugar, um Estado muito pequeno, no qual seja fácil reunir o povo e onde cada cidadão possa sem esforço conhecer todos os demais; segundo uma grande simplicidade de costumes que evite a acumulação de questões e as discussões espinhosas; depois, bastante igualdade entre as classes e as fortunas, sem o que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo nos direitos e na autoridade; por fim, pouco ou nada de luxo – pois o luxo ou é o efeito de riquezas ou as torna necessárias; corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, um pela posse, o outro pela cobiça; entrega a pátria à frouxidão e à vaidade; subtrai do Estado todos os cidadãos para subjugar-los uns aos outros, e todos à opinião.<sup>48</sup>

Rousseau entendia que havia a perda da liberdade ao nomear representantes, que “a soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste a vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo”.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p.86.

<sup>46</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p;150-151.

<sup>47</sup> ROSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. 15. ed. São Paulo: Cultix, 1971.

<sup>48</sup> Idem. p. 91.

<sup>49</sup> Idem. p. 96.

Já, para Montesquieu, as decisões deveriam ser confiadas aos mais capazes, nem todo homem teria essa capacidade para análise e percepção da política, essa capacidade deveria ser dada a um grupo restrito de pessoas os representantes do povo. Segundo Montesquieu, “a grande vantagem dos representantes é que são capazes de discutir os negócios públicos. O povo não é, de modo algum, capaz disso, fato que constitui um dos graves inconvenientes da democracia.”<sup>50</sup>

Acerca das inspirações de Rousseau e Montesquieu, bem observa Maria Vitória Benevides, citando Karl Loewenstein:

Tem certa razão Karl Loewenstein, quando considera a revolução francesa como “uma luta entre as doutrinas plebiscitárias rousseauianas e o princípio representativo de Montesquieu”. A esquerda radical, de inspiração rousseauísta, é derrotada pelos moderados, seguidores de Montesquieu e seduzidos pelo talento de Sieyès e Talleyrand, este responsável pela “feliz” redação do artigo VI da declaração dos Direitos do homem e do Cidadão de 1789: “A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de contribuir pessoalmente, ou por seus representantes, a sua formação”. Para Sieyès está claro que a “vontade geral” não é inerente ao povo e somente os representantes podem formulá-la e exprimi-la adequadamente. Sua distinção entre Estado representativo e Estado democráticos, neste sentido é transparente: “Se os cidadãos impusessem suas vontades, não se trataria mais de um Estado representativo, mas de um Estado democrático”.<sup>51</sup>

Carl Schmitt chegou a questionar se essa democracia representativa não seria uma imposição da burguesia liberal que não estaria disposta a ceder seu poder para o povo:

A crença no sistema parlamentar, num *government by discussion*, pertence ao mundo intelectual do liberalismo. Não pertence à democracia. O liberalismo e a democracia devem ser separados, para que se reconheça a imagem heterogeneamente montada que constitui a moderna democracia de massas.<sup>52</sup>

Para Schmitt, a representação democrática não corresponde ao seu verdadeiro conceito de soberania nas mãos do povo:

(...) o verdadeiro Estado, segundo Rousseau, só existe ali, onde o povo é tão homogêneo, que a unanimidade passa essencialmente a predominar. Pelo Contrato Social não devem existir partidos, nem interesses especiais ou diferenças religiosas, nada que separe as pessoas, nem mesmo um sistema financeiro. (...) A unanimidade deve segundo Rousseau, chegar ao ponto de possibilitar a criação de leis. Até mesmo o juiz e as partes devem querer a mesma coisa (...). Em resumo, na homogeneidade que alcança a identidade, tudo se define por si só.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril, 1973. p.158.

<sup>51</sup> BENEVIDES, M. V. de Mesquita. *A Cidadania Ativa*. São Paulo: Ática: 2003, p.52.

<sup>52</sup> SCHMITT, Carl. *A Crise da Democracia Parlamentar*. São Paulo: Scritta: 1996, p.10.

<sup>53</sup> SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Alianza. Madrid: Editorial: 1996, p. 221.

O que realmente diferencia a democracia direta da representativa, segundo Bernard Manin, não é o número das pessoas que são selecionadas para governar, mas sim como o processo de seleção se dá: “o que faz um sistema ser representativo não é o fato de poucos governarem no lugar do povo, mas sim o fato de eles [os representantes] serem selecionados somente através de eleições”.<sup>54</sup> Se essas eleições forem concorridas livremente, se a participação for ampla e se os cidadãos desfrutarem das liberdades políticas, então o governo eleito representará os eleitores e agirá de acordo com os interesses da população.<sup>55</sup>

A democracia representativa teve sua origem em um sistema de instituições estabelecidas por ocasião das revoluções inglesa, americana e francesa, instituições estas que, ao menos inicialmente, não estavam atreladas à ideia de democracia direta.<sup>56</sup> Neste processo, a forma de seleção de representantes vitoriosa foi a eleição. Desde os primeiros momentos do estabelecimento da democracia representativa, a possibilidade do sorteio, muito utilizado na Grécia antiga como método de seleção de representantes, não foi, sequer, cogitada por seus fundadores, nem mesmo combinado com outras instituições.

Segundo Manin<sup>57</sup>, os atores políticos dos séculos XVII e XVIII não consideravam o sorteio como uma possibilidade, sendo a eleição encarada por eles como o único caminho a ser seguido, e isso se deu devido a crenças e valores que estes atores compartilhavam nesse momento: a ideia central que norteou a adoção da eleição como melhor método de seleção de representantes é a de que a legitimidade da autoridade provém do consentimento daqueles sobre os quais ela é exercida, e a melhor maneira de alcançar tal consentimento seria através do voto.

No caso do sorteio, este consentimento não existiria, havendo um consentimento, sim, mas sobre o método de seleção. Ou seja, os cidadãos consentiriam em escolher seus

---

<sup>54</sup> MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press. 1997, p. 41.

<sup>55</sup> MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Eleições e representação*. in Revista Lua Nova, São Paulo, nº67, 2006, pp. 106.

<sup>56</sup> MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press. 1997, p. 1.

<sup>57</sup> Idem. p 92.

representantes através de sorteio, mas as pessoas sorteadas não teriam sido colocadas no poder através do consentimento dos cidadãos. Desta maneira, surgia um novo conceito de cidadania: o tipo de igualdade privilegiada seria o do direito igual de consentir o poder a outrem e, apenas em menor escala, o direito de concorrer a um cargo.<sup>58</sup>

Como bem destacado por Pironi<sup>59</sup>, uma teoria da democracia representativa requer, ainda, uma nova definição de soberania popular, que encerre a ideia de política como um jogo de “sim” e “não”, e a defina como uma arena de debates e reflexões, onde possa haver consenso e dissenso e onde as opiniões possam ser reavaliadas quando necessário for.

Segundo Nadia Urbinati<sup>60</sup>, o motor central para democratizar a representação é conceber a soberania popular como um princípio regulador que guia o julgamento político e as ações do cidadãos e esta nova concepção de soberania popular deve colocar o povo como sendo o centro de gravidade de toda a sociedade democrática. Essa concepção despreza a ideia de que eleitores ocupem o lugar que cabe aos cidadãos neste centro de gravidade e afirma que o ato da autorização é mais importante do que o processo de autorização<sup>61</sup>. A autora também afirma que, em uma forma de governo cuja legitimidade provém das eleições, a existência de um canal de comunicação entre a sociedade política e a sociedade civil é algo essencial. Este canal pode se dar através da mídia, movimentos sociais e partidos políticos.<sup>62</sup>

Na realidade brasileira, os partidos políticos são instrumentos imprescindíveis para que o regime representativo se faça presente, uma vez que possuem o monopólio da representação política, como assim fora estabelecido pela Constituição Federal de 1988<sup>63</sup>. A respeito do tema, Orides Mezzaroba afirma que,

(...) nas atuais democracias representativas, toda e qualquer discussão em torno da representação política passa, quase obrigatoriamente, pelos partidos políticos, pois estes se apresentam como personagens indispensáveis para o funcionamento efetivamente democrático dos sistemas políticos. As organizações partidárias surgem como sustentáculos vitais para manter a Democracia e também para

---

<sup>58</sup> Idem. p 92.

<sup>59</sup> PIRONI, C. R. *Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais*. 2008. Dissertação (mestrado). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

<sup>60</sup> URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: principles and genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

<sup>61</sup> Idem, p.25.

<sup>62</sup> Idem, p. 202.

<sup>63</sup> BRASIL. Constituição Federal (1998). O art. 14, § 3º, V, estabelece que: “são condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) V – a filiação partidária.”



sistematizar e materializar as vontades dos cidadãos. Como instrumento aglutinador de vontades, cada Partido, através do embate político, busca estabelecer como geral a sua concepção particularizada de mundo. Por meio da concorrência de vontades, cada Partido Político, individualmente, aspira a estabelecer como geral a vontade particular do grupo que representa. A importância e a necessidade do Partido resultarão, portanto, da sua própria capacidade em concretizar uma vontade mais geral do grupo, considerado como um todo.<sup>64</sup>

Como bem afirma Lênio Streck<sup>65</sup>, os partidos políticos devem ser uma contínua construção da identidade entre os representantes e os seus eleitores, sendo também a composição partidária uma extensão do exercício da democracia e dos direitos políticos, ou seja, são o principal elemento identificador de como a democracia está sendo concretamente realizada e se difundindo no pensamento da sociedade em geral. Para o jurista, o partido político é o veículo pelo qual a sociedade começa a se inserir na esfera pública e se orienta para a ação política, especialmente em uma democracia que prima pelos partidos como o Brasil. Ainda segundo Streck,

Formalmente, na linha do pensamento de Norberto Bobbio, podemos dizer que democracia é um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Ou seja, a democracia significa, nessa perspectiva, a montagem de um arcabouço de normas que definem antecipadamente os atores e a forma do jogo, identificando-se, de regra, com as questões relativas a quem vota?, onde se vota? E com quais procedimentos?, sendo que, para cada pergunta, devemos adotar respostas compatíveis. Assim, quanto a quem vota(?), devemos responder todos; sobre onde se vota(?), devemos responder em todos os locais onde tomem decisões de caráter coletivo; e sobre quais procedimentos a serem adotados(?) precisamos responder que o mecanismo fundamental é a regra da maioria, sendo que para que se possa implementá-la devem-se disponibilizar alternativas reais, bem como garantir as possibilidades de escolha, tendo como conteúdo mínimo: a) garantia dos direitos de liberdade; b) partidos; c) eleições; d) sufrágio; e) decisões por acordo ou por maioria com debate livre.<sup>66</sup>

Como bem observa Bárbara Rocha<sup>67</sup>, o que se tem entendido por crise da democracia representativa decorre do declínio das relações de identificação entre os atores

---

<sup>64</sup> MEZZARROBA, Orides. *Humanismo Latino e Estado no Brasil*. Santa Catarina: Fundação Boiteux, 2003, p. 170.

<sup>65</sup> STRECK, Lênio. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 3º ed. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2003, p.37.

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> ROCHA, Bárbara Rodrigues da. *Estado democrático de direito no Brasil: a crise da representatividade e a democracia participativa como mecanismo para o seu efetivo exercício*. Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2014, p. 87.

políticos, já que em um primeiro momento, em que pesem todas as críticas aos critérios de configuração de cidadania (exclusão de mulheres, pessoas que não tivessem determinada renda etc), existia uma maior relação entre os representantes e seus partidos, o que tornava mais fácil a difusão de seus ideais; suas propostas eram mais dialeticamente absorvidas pelos seus eleitores, e estes acabavam formando uma rede de identidade com determinada associação representativa de seus direitos. Hoje, mesmo com a ampliação dos critérios de cidadania, a sensação de falta de identificação é muito maior.

A crise da representação, de acordo com Wolkmer<sup>68</sup>, vem acompanhada de uma crise maior da própria política, expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário. Para o autor, tendo em vista a realidade periférica como a dos países latino-americanos, pode-se encontrar uma primeira explicação conjuntural no fato de que a democracia existente não é realmente representativa, mas uma delegação engendrada e manipulada por “lideranças de tradição caudilhesca”.

Neste mesmo sentido, Fábio Konder Comparato afirma com propriedade que “o sistema de representação liberal, no Brasil, sempre foi uma fantasia retórica. Não é o povo que aparece representado nas nossas casas legislativas, e sim as classes ricas, as corporações poderosas ou os grupos de pressão mais influentes.”<sup>69</sup>

Essa crise no exercício da representatividade democrática brasileira tem sido, de forma genérica, o fator de impulsão para as recentes manifestações populares ocorridas em todo o território nacional. A expressão “você não me representa” e suas variantes têm sido fator comum bradado nas palavras de ordem e nos cartazes dos manifestantes. As principais reivindicações têm girado em torno do combate à corrupção, da realização de maiores investimentos nas áreas de saúde, educação, transporte público e mobilidade urbana, além da insatisfação quanto aos vultosos recursos públicos dispendidos para a realização de eventos esportivos mundiais e com o aparelhamento da máquina pública, enquanto aqueles setores carecem de maiores investimentos. Como bem ressalta Roberto Amaral,

as críticas, e aqui não há a menor intenção de proceder à sua listagem, não se circunscrevem às Casas maiores da República. Ao contrário, permeiam todo o poder

---

<sup>68</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Do Paradigma Político Da Representação à Democracia Participativa*. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4818464.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2015.

<sup>69</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2007, p. 28.

legislativo. E lá na ponta, nas Câmaras Municipais, onde se suporia fosse mais efetiva a fiscalização da cidadania, maiores são os desmandos e mais graves as denúncias envolvendo tráfico de influência, nepotismo, suborno, 'caixinhas', comissões e o crime organizado. O rompimento de padrões éticos, ameaçando a legalidade do mandato e manchando de ilegitimidade a representação popular. Localizamos na crise da representação a raiz de todos esses problemas, os quais, em seu conjunto, constituem um dos mais sérios óbices à consolidação, em nosso país, da democracia, direito fundamental.<sup>70</sup>

As pautas gerais das reivindicações apenas reforçam que, conforme já dito, as políticas públicas traçadas pelos representantes eleitos encontram-se distantes dos reais anseios populares, o que se tem levado a considerar a necessidade de uma participação popular de forma efetiva nas tomadas de decisões.

Como bem afirma a Professora Raquel Coelho de Freitas,

A solução para essa crise, que incluiria uma contenção militar e uma ampliação das possibilidades institucionais de manifestações legítimas fora do âmbito institucional, está na reconciliação necessária e urgente da democracia com a constituição. A democracia surge aqui como um poder atribuído ao povo de eleger seus representantes, e de cobrar deles uma prestação de contas pelo mau uso do seu mandato. Manifesta-se, ainda, como o poder do povo de decidir pelos mecanismos da democracia direta, os conteúdos fundamentais e de grande repercussão social, que organizam, financiam e regulam a sociedade através do exercício dos poderes republicanos que cada Estado institui. Antes de ser temido e inviabilizado, esse deve ser um projeto regulamentado e adaptado às tecnologias atuais.<sup>71</sup>

O Estado tem que ser capaz de refletir os anseios da sociedade e esta deve se organizar a fim de pressionar e reconduzir as políticas institucionais. Um estado pluralista deve atender os anseios da sociedade e legitimar sua participação, consolidando suas vontades em políticas públicas. Através da argumentação discursiva tende a viabilizar o debate e a argumentação para ponderar os objetivos a serem traçados pelo Estado.

Para Bernard Manin, a ideia recorrente de crise da representação se deve à percepção de que o governo representativo vem se afastando do governo do povo pelo povo, porém, é preciso compreender que a representação não foi concebida como uma forma mediada de autogoverno do povo: “o governo representativo não foi concebido como um tipo

---

<sup>70</sup> AMARAL, Roberto. *A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa!* Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. 1.ed. São Paulo: Malheiros., p. 50.

<sup>71</sup> FREITAS, Raquel Coelho de. Democracia representativa, para quem? Colóquio internacional Epistemologias do Sul: Aprendizagens globais Sul-Sul, Sul-Norte e Norte-Sul. Universidade de Coimbra - 10, 11 e 12 de Julho de 2014.

particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia”.<sup>72</sup>

Portanto, cumpre ressaltar que a democracia, enquanto baseada na soberania popular e no respeito aos direitos humanos, ainda tem se mostrado como meio mais adequado para que diversos pontos de vista possam ser expressados. Dessa maneira, mantém-se como regime político com maior capacidade de garantir efetividade aos direitos fundamentais. Sendo a democracia, no entanto, um processo em constante construção, as técnicas utilizadas para concretizá-la têm variado, e certamente continuarão a variar, com o desenvolvimento do processo histórico, predominando, no momento, o exercício da democracia representativa.

Sendo assim, as críticas que vêm sendo realizadas referem-se à forma pela qual a democracia representativa vem sendo exercida, e atingem essencialmente as técnicas pelas quais a mesma vem sendo posta em prática (método de escolha de representantes e direções das políticas públicas), não se pretendendo excluir a representatividade democrática, tampouco atingindo a democracia em sua essência.

No que tange à técnica de escolha dos representantes do povo, considerando-se a, em regra, vasta extensão territorial das circunscrições eleitorais, aliada ao restrito espaço destinado às propagandas gratuitas nos veículos de comunicação em massa (especialmente para os mandatos cuja escolha seja baseada no sistema proporcional), acabam por se destacar no resultado dos pleitos aqueles candidatos que apresentem ou contem com o apoio de um elevado poderio econômico ou que detenham certa influência política (especialmente nos casos de reeleição), utilizando-se desses meios para influenciar nos votos dos eleitores, geralmente oferecendo-lhes vantagens econômicas ou que benefícios que decorram de influência política. Não são raras as denúncias de abuso de poder econômico ou de abuso de poder político na angariação de votos, eivando de vícios a normalidade e a legitimidade das eleições. Nestes casos, a relação entre representante e representado já nasce corrompida, motivo pelo qual o próprio exercício da representação democrática, nem sempre, será realizado de forma a atender aos anseios populares em geral.

De acordo com dados extraídos de uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE, referentes ao posicionamento dos

---

<sup>72</sup> MANIN, Bernard. *As metamorfoses do governo representativo*, in Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 29, 1995. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm). Acesso em 30 ago. 2015.

eleitores quanto a casos de corrupção na angariação de votos, realizada durante a campanha para as eleições de 2010<sup>73</sup>, 43% (quarenta e três por cento) dos entrevistados conhecem casos de políticos que compram/compraram votos e, similarmente, 41% (quarenta e um por cento) conhecem alguém que já votou em troca de algum benefício. A população acredita que a política é uma atividade que beneficia os próprios políticos e não o povo. Dos entrevistados, 73% (setenta e três por cento) concorda que o principal beneficiado é o político, enquanto que, quando questionados se seria o povo, apenas 30% (trinta por cento) concorda que este seria o principal beneficiado.

Ainda de acordo com a referida pesquisa, a Justiça Eleitoral é a instituição mais citada onde fazer a denúncia, especialmente entre moradores do sudeste e aqueles com nível superior, e a grande maioria, 91% (noventa e um por cento) reconhece a importância da participação de entidades de juízes contra a corrupção eleitoral.

Em relação aos casos de abuso de poder econômico e/ou político durante a campanha eleitoral, o ordenamento jurídico brasileiro já os rechaça<sup>74</sup>, e o poder judiciário, sem se levar em consideração eventuais críticas quanto à eficácia e eficiência (especialmente quanto ao aspecto da morosidade das decisões), tem atuado no sentido de combatê-los, ao aplicar a legislação vigente.

Quanto às direções das políticas públicas traçadas pelos representantes do povo, nos moldes em que a democracia representativa é desenvolvida no Brasil, verifica-se que a principal preocupação do representante eleito tem sido a de exercer um mandato de forma minimamente satisfatória, com vistas a garantir sua própria reeleição ou a eleição de seu sucessor, razão pela qual a realidade tem demonstrado que as políticas públicas traçadas por

---

<sup>73</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA – IBOPE. Núcleo IBOPE Inteligência. Pesquisa de Opinião Pública e Política. Tema: Corrupção. Ano: 2010.

<sup>74</sup> BRASIL. Constituição Federal (1998). O art. 14, § 9º prevê que “lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

BRASIL. Lei Complementar n.º 64 (1990). O art. 1º, I, “d” estabelece que são inelegíveis para qualquer cargo “os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes”.

BRASIL. Lei n.º 4.737 (1965). O art. 237 reza que “a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”.

aqueles que deveriam ser os legítimos representantes do povo, frequentemente, têm se apresentado distantes dos anseios populares.

No que tange ao sentimento dos cidadãos em relação ao desempenho prestacional das instituições representativas, evidencia Rodolfo Viana Pereira que

a queda no desempenho prestacional das instituições representativas também é outro vetor gerador de insatisfação com o sistema democrático como um todo. Em linhas gerais, o problema se qualifica como um distúrbio comunicacional, a partir do momento em que as instâncias representativas encontram sérias dificuldades em absorver as demandas sociais, metabolizá-las e fornecer respostas adequadas.<sup>75</sup>

Diante de tal cenário, o Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPP da Universidade de São Paulo – USP, por meio do projeto intitulado “Brasil, 25 anos de Democracia – Balanço Crítico: Políticas Públicas, Instituições, Sociedade Civil e Cultura Política – 1988/2013”, tem realizado estudos acerca do desempenho das instituições de representação em sua relação com a qualidade da democracia vigente no Brasil.

No relatório anual referente ao período de 2013, especialmente no *survey* denominado “A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas”<sup>76</sup>, foram apuradas informações detalhadas sobre o perfil socioeconômico e demográfico dos brasileiros da amostra e de seus posicionamentos individuais a respeito de oito serviços públicos: habitação; polícia; saúde; educação; transportes; seguro-desemprego; esgotos e saneamento; e previdência social; e o resultado foi o seguinte:

Tabela 1 – Avaliação dos serviços públicos (% e em números absolutos)

	Ótimo/bom	Regular	Ruim/ Péssimo	Não sabe/ Não respondeu	Total
<b>Habitação</b>	43,3% (868)	13,8% (277)	41% (822)	1,9% (37)	100% (2004)
<b>Polícia</b>	38,3% (767)	15,1% (303)	46,1% (924)	0,5% (10)	100% (2004)
<b>Saúde</b>	34,7% (695)	13,3% (267)	51,8% (1038)	0,2% (4)	100% (2004)
<b>Educação</b>	48,9% (979)	14% (280)	36,8% (738)	0,3% (7)	100% (2004)
<b>Transportes</b>	49,5% (993)	11,6% (233)	36,6% (734)	2,3% (44)	100% (2004)
<b>Seguro- desemprego</b>	46,6% (934)	10,5% (211)	30,6% (614)	12,3% (245)	100% (2004)
<b>Esgotos e saneamento</b>	38,6% (775)	9,1% (183)	51% (1021)	1,3% (25)	100% (2004)
<b>Previdência social</b>	32,1% (643)	12,3% (247)	49% (982)	6,6% (132)	100% (2004)

Fonte: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPP. Relatório anual de 2013. Processo: 11/50771-8. *Survey* A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas.

<sup>75</sup> PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito Constitucional Democrático: Controle e Participação como Elementos Fundantes da Constitucionalidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 126.

<sup>76</sup> UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPP. *Relatório anual de 2013*. Processo: 11/50771-8

Quando indagados sobre a avaliação dos serviços públicos de uma forma geral, a maioria dos entrevistados os avaliou de forma negativa, segundo números a seguir:

Tabela 2 – Índice de avaliação de serviços públicos

	<b>Distribuição</b>
<b>Avaliações negativas</b>	41% (686)
<b>Avaliações regulares</b>	34,1% (570)
<b>Avaliações positivas</b>	24,9% (416)
<b>Total</b>	100% (1.672)

Fonte: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPP. Relatório anual de 2013. Processo: 11/50771-8. *Survey* A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas.

De acordo com as conclusões expostas pelo NUPP, essas informações compartilham, de forma ampla em escala internacional, os índices de baixa credibilidade institucional, sobretudo, relacionados à desconfiança das instituições representativas. Para os pesquisadores, trata-se de sinal de baixa credibilidade nas instituições estatais brasileiras, pois o retrato geral que emerge da pesquisa realizada é o de um Estado incapaz de atender às expectativas do cidadão. Ainda de acordo com as conclusões dos pesquisadores, é discutível se essas expectativas se encontram em patamar adequado diante dos recursos concretos do país; o que não é discutível é a percepção do cidadão de que os serviços propiciados pelo Estado, por meio de políticas públicas, frustram seus critérios a ponto de vários deles merecerem ser avaliados como ruins ou péssimos.

Quando essas políticas distorcidas têm como objeto a implementação de direitos fundamentais ou quando não os priorizam, a situação se torna ainda mais grave, tendo em vista que o princípio democrático, tal como estabelecido na Constituição Federal de 1988, deve ser exercido com base na soberania popular e com respeito à dignidade da pessoa humana. Portanto, se, quando da edição de políticas públicas, os representantes do povo distanciam-se dos reais interesses deste último, especialmente no que tange às garantias para uma vida digna, esta falha no exercício da democracia representativa passa a constituir-se como verdadeiro obstáculo à concretização dos direitos fundamentais.

Isso ocorre porque, no mandato representativo, diferentemente do mandato imperativo, o representante não fica vinculado aos representados, sendo, em princípio, um mandato livre e irrevogável. Diz-se livre porque é garantida ao representante a autonomia de vontade, não tendo obrigação jurídica (embora politicamente deva ter) de atender a quaisquer instruções de seus representados. E é irrevogável pelo fato de o eleito ter o direito de manter o mandato durante o tempo previsto para sua duração, ressalvadas as hipóteses de perda previstas constitucionalmente.

Essa configuração permite que o representante, em vez de pautar seu mandato na consecução de políticas públicas que atendam aos anseios gerais do povo, guie-o, por exemplo, no sentido de preservar seus próprios interesses ou daqueles que o apoiaram na campanha eleitoral, retribuindo-lhes, portanto, o favor outrora concedido.

Neste contexto, destaca-se um ponto de discussão que, embora fosse devidamente institucionalizado pela legislação brasileira, cada vez mais, sempre foi apontado como principal maculador do atual mecanismo de escolha dos representantes e de como estes irão pautar seus mandatos: o financiamento político<sup>77</sup> por empresas privadas.

A permissividade na legislação brasileira de financiamento político por empresas privadas sofria críticas por ser entendida como fonte de graves distorções na legitimidade do pleito, especialmente por contribuir por uma desigualdade na disputa entre os candidatos, além de vir sendo utilizada como uma relação de investimento pelo doador. Este entendimento, inclusive, foi recentemente chancelado pelo Supremo Tribunal Federal, que extirpou do ordenamento pátrio essa possibilidade, conforme será visto no último capítulo desta dissertação.

Como bem afirmou o historiador e político Bernardo Cotrim, em entrevista ao *Jornal do Brasil*,

O financiamento privado de campanha interfere prejudicialmente de várias formas no processo eleitoral. Primeiro, porque ele cria uma desigualdade enorme na disputa política, já que o alcance da campanha dos candidatos se dá não pela adesão voluntária às propostas, mas pela quantidade de dinheiro que o mesmo arrecada junto à iniciativa privada, possibilitando a confecção de materiais, a contratação de pessoas, carros de som, etc; segundo, porque estabelece uma relação de "investimento" entre o doador e o candidato, já que as empresas financiarão as campanhas dos candidatos mais permeáveis aos seus interesses privados. Seja na

---

<sup>77</sup> O termo "financiamento político" engloba tanto o financiamento de partidos políticos quanto o financiamento de campanhas eleitorais, conforme será detalhado no segundo capítulo desta dissertação.



formação de lobbies no congresso, ou na prestação de serviços ao executivo - contratos de fornecimento, obras, etc. É uma aberração, porque fere o interesse público, é antidemocrático, e estabelece pontes promíscuas entre as instituições, os representantes e o poder financeiro.<sup>78</sup>

Moraes Filho e Tonet destacam que, por ser tão relevante quanto antiga, merece especial atenção a relação problemática entre dinheiro e política, destacando-se que, embora a República brasileira conte com mais de um século de existência formal, a pouca institucionalização do princípio republicano é evidente, tornando-a, em muitas situações, “mais *cosa nostra* do que *res publica*, com indicadores da quase inexistente distinção entre o ‘público’ e o ‘privado’”. Para eles, “essa característica da formação nacional manifesta-se, consideravelmente, no financiamento partidário-eleitoral, o que leva a concordar que, em certa medida, a crise brasileira relaciona-se com o financiamento de partidos e de eleições”.<sup>79</sup>

No que tange à percepção dos cidadãos acerca do financiamento político por empresas privadas, um dos dados constantes do levantamento realizado pelo Instituto MDA, sobre a avaliação do governo da presidente Dilma Rousseff, divulgados em 21/07/2015 pela Confederação Nacional dos Transportes (CNT), aponta que 78,1% dos brasileiros são contra doações de empresas para campanhas políticas<sup>80</sup>.

Tabela 3 – Opinião dos entrevistados sobre doações de empresas para campanhas políticas

RESPOSTA	JUL/2015 (%)
A favor	16,6
Contra	78,1
Não sabe / Não respondeu	5,3
Total	100,0

O (a) Sr. (a) é a favor de doações de empresas para campanhas políticas?

1 – Sim

<sup>78</sup> JORNAL do Brasil. Disponível em: <http://www.jb.com.br/comunidade-em-pauta/noticias/2014/08/14/o-financiamento-de-campanha-eleitoral-e-o-pai-da-corrupcao/>. Acesso em 12 set. 2014.

<sup>79</sup> MORAES FILHO, José Filomeno de; TONET, Luciano. *Democracia e constitucionalismo no Brasil e o “eterno retorno” da reforma política*. Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguay de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

<sup>80</sup> INSTITUTO MDA PESQUISA. Pesquisa CNT/MDA n.º 128 – julho de 2015. Disponível em: [http://www.cnt.org.br/Paginas/Pesquisas\\_Detalhes.aspx?p=8](http://www.cnt.org.br/Paginas/Pesquisas_Detalhes.aspx?p=8). Acesso em 30 ago.2015.

2 – Não

Fonte: Pesquisa CNT/MDA n.º 128 – julho de 2015.

De forma semelhante, segundo pesquisa do Datafolha encomendada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e divulgada em 06/07/2015<sup>81</sup>, 74% dos brasileiros são contra o financiamento empresarial de campanhas eleitorais. Apenas 16% são favoráveis a esse tipo de doação, e 10% não opinaram. Entre os entrevistados, 79% entendem que a doação de empresas a candidatos e partidos estimula a corrupção, 12% não apontam relação, 3% acham que isso ajuda a combater a corrupção e 6% não têm opinião formada sobre o assunto.

De acordo com o Datafolha, quanto maior a escolaridade, maior a defesa do fim desse tipo de financiamento: 80% entre os que têm curso superior, 77% no grupo com ensino médio, e 68% entre aqueles apenas com o fundamental. Em relação à renda familiar, o grupo que mais se opõe ao financiamento empresarial é aquele que recebe entre cinco e dez salários mínimos: 82%. Os homens (78%) querem mais o fim do financiamento empresarial que as mulheres (70%).

Enquanto 79% dos entrevistados pelo Datafolha acreditam que o financiamento empresarial estimula a corrupção, 12% acham que não há relação entre as duas coisas. Para 3%, ocorre exatamente o oposto: esse tipo de financiamento combate a corrupção. Outros 6% não souberam responder essa pergunta.

A problemática acerca desse tema, que, além de ser pauta importante nas discussões sobre reforma política, é a força motriz do presente estudo, será analisada no tópico seguinte, a partir da ideia de igualdade política.

#### **2.4. Financiamento político e ferimento à igualdade política: influência econômica de grupos de interesse e desvirtuamento do princípio democrático de "um cidadão, um voto".**

Conforme exposto no tópico 1.1. deste estudo, Habermas e Sen estabelecem o princípio da liberdade como pressuposto para qualquer abordagem democrática. E é exatamente a primazia do princípio da liberdade humana, como direito inegociável, o fio

---

<sup>81</sup> DATAFOLHA. Pesquisa encomendada pelo Conselho Federal da OAB. Disponível em: <http://www.oab.org.br/noticia/28579/o-globo-maioria-e-contra-o-financiamento-de-campanha-por-empresas>. Acesso em 30 ago.2015.

condutor de Rawls em sua teoria contratualista de justiça, segundo a qual é priorizado o respeito aos chamados bens primários, como liberdades, oportunidades, renda e proteção à integridade física.<sup>82</sup>

Em sua obra “Justiça como Equidade – uma Reformulação”<sup>83</sup>, John Rawls faz uma reformulação dos princípios de justiça apresentados anteriormente em “Uma Teoria da Justiça”<sup>84</sup>, representando-os<sup>85</sup> da seguinte maneira:

Primeiro princípio

Cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos.

Segundo princípio

As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de

---

<sup>82</sup> Segundo Gil e Matos e Nobre, são vários os elos que aproximam Habermas, Sen e Rawls, mas há, também, divergências entre eles. Para fins do presente estudo, as diferenças e as concordâncias entre os três autores são importantes não com o objetivo do contraste, mas de propor uma articulação possível entre eles por meio de um desenho tridimensional, com suas faces interdependentes e interligadas: (a) a face do conteúdo e dos objetivos do debate em torno de políticas públicas e leis, formando a dimensão da substância ou dos princípios, para a qual Rawls fornece a base de sua teoria da justiça. Como categoria de análise, seus principais indicadores são as instituições, com suas normas em comunicação pública, e a temática das políticas conforme a coerência com os princípios de equidade e liberdade; (b) a face dos processos e ritos para que a argumentação favoreça a aproximação entre sociedade e Estado, indicando a dimensão dos procedimentos, baseada na teoria deliberativa habermasiana. O indicador empírico a ser privilegiado é a participação no debate e o acompanhamento do fluxo das decisões (da proposta originada no mundo da vida até sua inclusão em políticas); e, (c) a face do ambiente social que permite ou restringe o debate e sua efetividade na melhoria de vida das pessoas, ou seja, a dimensão das condições ou dos contextos, baseada na abordagem das capacidades, de Amartya Sen. Entre os indicadores, destacam-se as referências sociais (entre elas, dados sobre educação e a organização das comunidades de debate) a partir das quais as pessoas podem deliberar. Esta face se complementa e se articula com os temas avaliados na primeira dimensão. Ou seja, busca identificar de que maneira as condições reais das pessoas orientam não só a efetividade do debate, mas a escolha das questões a serem deliberadas. Volta-se ainda à análise sobre como, a partir da deliberação, pode ocorrer uma alteração no próprio quadro social em questão. Portanto, há também aqui a complementação, nessa mesma moldura, da análise do processo e da governança. (GIL, Patrícia Guimarães; MATOS E NOBRE, Heloiza Helena. *A deliberação justa no mundo do possível: articulações entre Habermas, Rawls e Amartya Sen*. Revista Compólitica, n. 3, vol. 2, ed. jul-dez, ano 2013). Ainda sobre a interligação entre as teorias de Habermas, Sen e Rawls, é indicada a leitura dos seguintes artigos: (i) MACHADO SEGUNDO, H. B. *Amartya Sen como intérprete e crítico de John Rawls*. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/10092742/Amartya-Sen-Como-Critico-de-J-Rawls#scribd>. Acesso em 31 ago. 2015.; e, (ii) FRANCISQUINI, Renato. *Democracia, justiça e o uso público da razão: reflexões sobre o debate entre Rawls e Habermas*. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/356/237>. Acesso em 31 ago. 2015.

<sup>83</sup> RAWLS, John. *Justiça como Equidade – uma Reformulação*. São Paulo: Ed. Martins Fontes. 2003.

<sup>84</sup> RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa Editorial Presença. 1993.

<sup>85</sup> A apresentação original dos dois princípios se dava da seguinte maneira: Primeiro princípio – Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais amplo sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para todos. Segundo princípio – As desigualdades econômicas e sociais devem ser distribuídas por forma a que, simultaneamente: (a) redundem nos maiores benefícios possíveis para os menos beneficiados, de uma forma que seja compatível com o princípio da poupança justa; e, (b) sejam a consequência do exercício de cargos e funções abertos a todos em circunstâncias de igualdade equitativa de oportunidades. (RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa Editorial Presença. 1993, p.239).

igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio da diferença).<sup>86</sup>

Para o presente estudo, será tomada por base a questão das liberdades políticas inseridas no contexto das liberdades básicas, concentrando-se, portanto, no primeiro princípio da justiça, o qual se aplica não somente à estrutura básica da sociedade (assim como o segundo princípio), mas também ao que Rawls considera ser a constituição, quer seja ela escrita ou não<sup>87</sup>.

Algumas das liberdades, sobretudo as liberdades políticas iguais e a liberdade de pensamento e associação, devem ser garantidas por esta constituição, logo, deve haver um “poder constituinte” que deve ser adequadamente institucionalizado na forma de um regime que propicie o direito de votar e exercer mandato e nas cartas de direito. Assim, segundo Cohen<sup>88</sup>, os princípios da justiça requerem um regime político democrático que seja embasado por uma constituição democrática.

Em outras palavras, a cultura democrática é aquela comprometida com a ideia de cooperação social que é justa, sendo que a cooperação se dá entre pessoas que reconhecem umas às outras como sendo livre e iguais. Assim, segundo Pironi,

a concepção política de justiça de Rawls se baseia num conjunto de ideias que seriam inerentes à cultura democrática, propiciando condição de pluralismo, incluindo os principais pontos da constituição. Deste modo, mais do que um sistema de governo, uma sociedade democrática é caracterizada por condições de igualdade, e seus membros devem ser capazes de possuir senso de justiça, além de serem tratados pelas instituições básicas da sociedade com um igual respeito, independentemente de suas várias concepções de bem que venham a adotar. Neste tipo de sociedade, não há julgamento de valor quanto ao que o indivíduo perseguirá como objetivo de vida e há distribuição equitativa de recursos sociais escassos, que permitam que cada um busque seus objetivos para que esta não seja apenas uma liberdade formal, mas sim efetiva.<sup>89</sup>

Ao tratar da justiça política e da constituição, Rawls afirma que os cidadãos devem gozar do princípio da igual participação, que exige que todos tenham igual direito de tomar parte no processo constitucional, que deve ocorrer dentro de uma democracia constitucional, cujos elementos – componentes da representação – devem ser uma assembleia

---

<sup>86</sup> RAWLS, John. *Justiça como Equidade – uma Reformulação*. São Paulo: Ed. Martins Fontes. 2003, p. 60.

<sup>87</sup> PIRONI, C. R. *Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais*. 2008. Dissertação (mestrado). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 24.

<sup>88</sup> COHEN, Joshua. *For a Democratic Society*. in FREEMAN, Samuel (Org.). *The Cambridge Companion to Rawls*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 86-138.

<sup>89</sup> PIRONI, C. R. *Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais*. 2008. Dissertação (mestrado). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 24-25.

representativa com poderes legislativos, além de partidos políticos que efetivamente formulem uma concepção do bem público.<sup>90</sup> Aliado a isso, como os direitos e valores políticos democráticos são protegidos pelo primeiro princípio da justiça, pode-se concluir que a justiça como equidade é compatível com o regime democrático representativo.

No entanto, conforme demonstrado no tópico anterior, o exercício da representatividade democrática, destacando-se para o presente estudo a realidade brasileira, tem recebido diversas críticas, dentre as quais se destaca o desafio de conciliar o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais com o respeito aos valores básicos de democracia e justiça.

Como afirma Bruno Speck, a problemática reside em assegurar “a igualdade dos cidadãos na decisão eleitoral, a liberdade de eleição dos eleitores, a independência dos representantes em relação a pressões externas e seu compromisso com o bem comum”.<sup>91</sup> O financiamento político, tão necessário para que a democracia representativa se verifique de maneira satisfatória, pode colocar estes valores democráticos em risco, caso o dinheiro tenha valor decisivo no processo eleitoral, fulminando de morte o princípio básico de “um cidadão, um voto”<sup>92</sup>, que, mais do que atribuir um voto a cada cidadão, significa que cada um deve ter igual capacidade de influir no processo eleitoral, independentemente de sua classe, cor, nível de instrução ou qualquer outro fator<sup>93</sup>.

Em um modelo de financiamento político que permite àqueles com maior poder aquisitivo e, conseqüentemente, maior capacidade de contribuir com altos valores, sem que haja um teto linear, contribui para que os maiores doadores tenham seus interesses levados em conta com maior frequência e/ou preferência por parte dos governantes. Enquanto os candidatos dependerem de seus financiadores, a autonomia no exercício da representatividade, em caso de eleição, estará ameaçada. Se o dinheiro for utilizado pelo

---

<sup>90</sup> RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa Editorial Presença. 1993, p. 183.

<sup>91</sup> SPECK, Bruno W. *Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos. Brasil* in: Steven Griner & Daniel Zovatto (Orgs.), *De las normas a las buenas prácticas - El desafío del financiamiento político en América Latina*, Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), San José, Costa Rica, 2004, p. 1-14.

<sup>92</sup> Na jurisprudência constitucional o princípio “*one person, one vote*” foi formulado pela primeira vez no julgamento do caso *Gray v. Sanders*, em 1963, no qual a Suprema Corte dos Estados Unidos julgou inconstitucional o sistema eleitoral adotado na Geórgia, que conferia pesos desiguais aos votos de eleitores residentes em diferentes condados. No julgamento, a Corte acolheu o argumento do Ministro Willian Douglas, no sentido de que “[t]he conception of political equality (...) can mean only one thing - one person, one vote” (*Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368, 1963).

<sup>93</sup> SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*, p. 4. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>. Acesso em: 14 set. 2014.

candidato para comprar votos, a liberdade de escolha do eleitor será ameaçada<sup>94</sup>, conforme visto no tópico anterior.

O financiamento político como estratégia utilizada por determinados grupos de interesse<sup>95</sup> para fazerem valer seus ideais pode trazer sérios riscos ao valor equitativo das liberdades políticas, desviando-se, muitas vezes, para o terreno da corrupção, conforme será visto com maior detalhe no terceiro capítulo desta dissertação. De acordo com Daniel Zovatto, dentre as principais manifestações vinculadas à relação entre financiamento político e corrupção que maculam o exercício da representatividade democrática, podem ser destacadas as seguintes:

a recepção de contribuições que infringem as regulamentações existentes; o uso para fins partidários ou eleitorais de dinheiro derivado de atividades corruptas; o uso indevido de recursos do Estado com fins político-partidários ou proselitismo, inclusive o desvio de serviços e tempo dos funcionários públicos; suborno antecipado: a aceitação de dinheiro de pessoas ou empresas em troca de promessas ou favores ilícitos em caso de ascensão a postos públicos; suborno: pagamentos a funcionários por parte de fornecedores do Estado em retribuição por favores recebidos; a aceitação de contribuições de fontes questionáveis; participação e favorecimento de negócios ilícitos (tóxicos, armas, jogo, prostituição, etc); utilização de dinheiro com fins proibidos, como por exemplo, “compra” de votos.<sup>96</sup>

Neste mesmo sentido, como bem afirmam Potters e Sloof<sup>97</sup>, há uma ampla evidência de que os grupos de interesse afetam o processo de decisão política, sendo a variação nos resultados da contribuição um efeito das diferentes estratégias adotadas. Para os autores, são dois os grandes modelos de estratégia de contribuição por parte dos grupos de interesse: (a) *modelo de troca (service-induced or exchange model)*, no qual os grupos de interesse procuram aproximar-se e influenciar candidatos fortes, seguros, mas que estão ainda indecisos em relação ao assunto em questão ou que não são alinhados com as preferências de nenhum grupo de interesse específico; e,

---

<sup>94</sup> SPECK, Bruno W. *O financiamento político no Brasil – normas e práticas vigentes*, in Relatório de pesquisas para projeto comparativo da OEA/IDEA. São Paulo, 2003, p. 1.

<sup>95</sup> Por oportuno, faz-se mister diferenciar grupos de interesses, grupos de pressão e *lobbies*. Segundo Castro e Falcão, grupos de interesses são as forças sociais que emergem num grupo total, organizam se e atuam objetivando vantagens e benefícios de acordo com a natureza do grupo. Os grupos de interesse podem ser profissionais, econômicos, religiosos, ou ligados a qualquer outra função social. Não raro, eles podem ser convertidos em grupo de pressão. Estes, por sua vez, são grupos sociais que visam à manutenção ou à transformação de conduta social, no interesse de seus líderes. Atuam com o intuito de influenciar o poder político para obtenção de certa medida governamental que possa favorecer seus interesses, e, quando esses grupos se encontram de forma organizada e propositada, aberta ou veladamente, são chamados de *lobbies*. (CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. *Ciência Política: Uma Introdução*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 122).

<sup>96</sup> ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*, in *Opinião Pública*, Campinas, vol. XI, nº 2, out., 2005, pp.287-336.

<sup>97</sup> POTTERS, Jan & SLOOF, Randolph. *Interest groups: A survey of empirical models that try to assess their influence*; in *European Journal of Political Economy*, vol. 12, 1996, pp. 403-442.

(b) o *modelo de apoio (position-induced or support model)*, no qual os grupos de interesse optam por dar suporte e fazer doações para os “amigos”, ou seja, candidatos cujas idéias correspondam às do grupo de interesse em questão.<sup>98</sup>

Para responder como e quando grupos de interesse influenciam políticas públicas, Potters e Sloof analisaram dados quantitativos e modelos empíricos que relacionavam variáveis de grupos de interesse com variáveis de políticas públicas, e chegaram às seguintes conclusões<sup>99</sup>: (a) as contribuições de campanha e o lobby afetam o voto dos legisladores, sobretudo em assuntos que têm baixa visibilidade pública; (b) a estratégia dos grupos de interesse são conduzidas de modo a apoiar legisladores cujas ideias vão ao encontro das compartilhadas pelo grupo de interesse em questão; (c) quanto mais organizados forem os membros de um grupo de interesse, maior será sua influência política; (d) o interesse de um grupo em influenciar políticas públicas é um determinante positivo de sua atividade política e de seu sucesso; (e) há uma relação intrínseca entre o número de participantes potenciais de uma ação coletiva e a influência nos resultados das políticas, servindo para medidas de concentração; (f) a presença de uma força opositora pode prejudicar a argumentação de um grupo de interesse na política; e, (g) fortes pressões eleitorais na sociedade politicamente organizada e a presença de um eleitorado bem informado reduzem a influência de grupos de interesse, sobretudo quando os políticos precisam de apoio eleitoral.

Devido ao papel de destaque atribuído aos grupos de interesse na influência de políticas públicas, Ian Shapiro<sup>100</sup> identifica na questão do financiamento de campanhas um ponto muito importante para o desvirtuamento da igualdade política, uma vez que os políticos necessitam de grandes somas de dinheiro para serem candidatos viáveis, em grande parte devido aos valores gastos com a propaganda política. Para o autor, quando minorias abastadas se dispõem a arcar com o custo da comunicação para tornar públicas suas preferências, influenciando cidadãos insuficientemente informados, estes podem ter uma percepção equivocada sobre as propostas de políticas públicas e seus verdadeiros interesses.<sup>101</sup>

Aliado a isso, como bem destacado por Álvaro de Vita, o financiamento político exercido com distorções tende a produzir vínculos entre doador e beneficiado, fazendo com que haja um desequilíbrio na representação, na medida em que os interesses dos financiadores passam a ter maior peso na decisão dos políticos do que os interesses do eleitorado em

---

<sup>98</sup> Idem, p. 410.

<sup>99</sup> Idem, p. 404.

<sup>100</sup> SHAPIRO, Ian. “*Elements of Democratic Justice*” in *Political Theory*, vol.24, n<sup>o</sup>4, novembro 1996, p. 108.

<sup>101</sup> Idem.

geral.<sup>102</sup>

De acordo com Vita<sup>103</sup>, Robert A. Dahl aponta duas categorias de distribuição desigual de recursos políticos cruciais: as desigualdades de recursos, oportunidades e posição econômica e as desigualdades de conhecimento, informação e recursos cognitivos. Para Vita, Rawls vai nesta mesma direção ao afirmar que

Níveis elevados de pobreza e desigualdade e uma excessiva concentração da riqueza e da propriedade degradam o valor que as liberdades políticas têm para os mais desfavorecidos e permitem que os mais favorecidos, porque mais capazes de tirar proveito de direitos e oportunidades institucionais que em princípio são iguais para todos, exerçam um peso desproporcional sobre os termos da discussão pública e sobre as decisões políticas.<sup>104</sup>

De fato, para que os partidos políticos possam se manter e para que a competição política possa ser posta em prática, há a necessidade do dinheiro para que, por meio das campanhas eleitorais, os candidatos possam apresentar suas propostas, fazendo-as chegar ao conhecimento dos cidadãos. No entanto, conforme já visto, o financiamento político tem recebido uma série de críticas decorrentes dos riscos de tal prática. Diante de todo o exposto, as principais críticas ao financiamento político, podem ser assim resumidas em três categorias, conforme classificadas por Bruno Speck<sup>105</sup>.

A primeira crítica diz respeito “à possível distorção da competição eleitoral pelo peso dos recursos financeiros em campanhas ou pela distribuição desses recursos entre os competidores”.<sup>106</sup> Para esses críticos, a crescente dos montantes de dinheiro despendidos no financiamento político pode ser interpretada como uma manipulação cada vez mais ascendente do eleitorado pelas técnicas de propaganda e comunicação modernas. Assim, a redução nos valores gastos poderia ser benéfica para o sistema político. Além disso, o desequilíbrio da competição eleitoral a partir da distribuição de recursos se daria através do poder econômico dos candidatos que autofinanciam suas campanhas, do abuso de recursos do Estado com o objetivo de financiar candidatos ou partidos governistas e do acesso desigual ao financiamento privado.

---

<sup>102</sup> VITA, Álvaro de. *Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas?*, in Novos Estudos Cebrap, São Paulo, Nº66, jul., 2003, p. 118.

<sup>103</sup> Idem, p. 124.

<sup>104</sup> Idem, p. 125.

<sup>105</sup> SPECK, Bruno W. *O financiamento de campanhas eleitorais*, in AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima, *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, pp. 153-158.

<sup>106</sup> Idem, p. 154.



A segunda crítica refere-se “à subversão do princípio da igualdade dos cidadãos quanto à sua influência sobre a representação política”.<sup>107</sup> Faz alusão a quando doações de campanhas podem vir a ferir o princípio democrático de “um cidadão, um voto”. Através da doação de montantes elevados, ou do oferecimento de benefícios, como créditos financeiros, descontos em pesquisas, doação de brindes, dentre outros, indivíduos e/ou grupos de interesse podem abrir espaço para influenciar de maneira desigual o processo político. Para impedir que isso ocorra e garantir o princípio de igualdade, muitos países incluem em sua legislação o veto às contribuições de determinados atores e o teto para contribuições. E este é um ponto central para o propósito do presente estudo, pois diz respeito, diretamente, ao valor equitativo das liberdades políticas.

A terceira crítica é a da “possível dependência dos candidatos eleitos em relação aos seus financiadores, que poderá se expressar na futura concessão de favores, vantagens ou na representação privilegiada de interesses”.<sup>108</sup> O ato de doar a campanhas pode gerar uma dependência entre doador e beneficiado, acarretando uma troca de favores futura ou compra de acesso ao poder que, evidentemente, fere os princípios da democracia e da representação, caindo no terreno da corrupção política. Essa questão do quanto realmente os financiadores de campanhas interferem na maneira como os políticos votam é a mais difícil de ser identificada, em razão da dificuldade em se comprovar que determinado político agiria de maneira diferente, caso não tivesse recebido determinada doação. De todo modo, é preciso que sejam adotadas todas as medidas necessárias para coibição desse típico de prática, uma vez que, como bem destaca Daniel Zovatto, “é indispensável que seja o sistema democrático que controle o dinheiro e não o oposto”.<sup>109</sup>

Reduzir estas desigualdades pode parecer ambicioso, mas é por meio da democracia deliberativa que isso pode ser possível. Citando John Rawls, Vita reforça ser preciso garantir o valor equitativo das liberdades políticas, para que os resultados do processo democrático sejam mais justos, e, assim, erguer barreiras entre o poder econômico e o poder político.<sup>110</sup>

Como bem destacado por Pironi, a questão de como manter a esfera política livre

---

<sup>107</sup> Idem, p. 155.

<sup>108</sup> Idem, p. 155.

<sup>109</sup> ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*, in Opinião Pública, Campinas, vol. XI, nº 2, out., 2005, p. 289.

<sup>110</sup> VITA, Álvaro de. *Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas?*, in Novos Estudos Cebrap, São Paulo, Nº66, jul., 2003, p. 125.

da influência do poder econômico, a importância da participação, da distribuição de renda, da manutenção do valor equitativo das liberdades políticas e, mais ainda, a preocupação com a questão do financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais tem sido um dos pontos levados em conta pelos teóricos da justiça e da democracia.

No caso brasileiro, após ampla pesquisa empírica sobre o financiamento eleitoral pátrio, David Samuels bem ressaltou que se tem, hoje, um sistema em que o dinheiro é excessivamente importante nas eleições, o que “faz com que a balança pese a favor do candidato que tiver a seu lado contribuintes endinheirados. O dinheiro acentua a viabilidade das candidaturas e sua falta limita enormemente a competitividade dos candidatos”.<sup>111</sup>

Como visto, a complicada relação entre dinheiro e política é um dos motivos pelos quais o tema vem sendo tão debatido. Como fazer com quem o financiamento político seja mais transparente, livre de corrupção e, conseqüentemente, mais justo? Os principais desafios para a implantação de um sistema de financiamento político capaz de garantir o valor equitativo das liberdades políticas, para que os resultados do processo democrático sejam mais justos, e, assim, erguer barreiras entre o poder econômico e o poder político, serão tratados na parte inicial do quarto capítulo.

### **CAPÍTULO 3. O FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL**

Exposta a problemática acerca da qual se debruçará o presente estudo, neste segundo capítulo, serão inicialmente analisadas as espécies de financiamento político, apresentando-se os prós e contras de cada modalidade, segundo juristas e cientista políticos. Em seguida, será trazido um breve histórico acerca do surgimento do financiamento político no Brasil, e, por fim, será exposto o retrato atual do financiamento político no Brasil, segundo o sistema normativo pátrio.

Já ciente da problemática objeto do presente estudo, o leitor terá melhores condições de avaliar a sistemática do financiamento político no ordenamento brasileiro com base nas críticas que têm sido apresentadas sobre o tema, sendo capaz de fazer um juízo de valor mais substanciado à medida que forem sendo apresentados cada um dos pontos do

---

<sup>111</sup> SAMUELS, David. *Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma*. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 148.

sistema normativo.

### **3.1. Espécies de financiamento: prós e contras de cada modalidade**

Neste tópico, será feita uma breve análise acerca dos principais modelos de financiamento político atualmente preponderantes nas democracias modernas, quais sejam: o exclusivamente privado ou público, o *matching funds* e o misto.

Vale ressaltar que, embora a presente dissertação não tenha como uma de suas raízes metodológicas o estudo de direito comparado em relação aos sistemas normativos de financiamento político de outros países, sendo tão somente permeada em alguns tópicos por indicações pontuais, é comum se esperar que, ao tratar de diversas modalidades de financiamento político, venha à tona a curiosidade por exemplos de países que adotam determinado tipo de sistema. Para que o leitor possa, então, satisfazê-la, seguirá anexa à presente dissertação uma tabela comparativa elaborada pelo banco de dados de financiamento político do IDEA, que inclui informações sobre os regulamentos do partido político e as finanças do candidato em 180 países ao redor do mundo (Anexo I).

Passemos, então, à análise das modalidades.

#### ***3.1.1. Financiamento exclusivamente privado***

O financiamento privado é o mais antigo entre os modelos de arrecadação de verbas pelos partidos políticos. Consiste, basicamente, na contribuição dos filiados, doações de pessoas físicas ou jurídicas (quando permitidas), e, ainda, recursos do próprio candidato à sua campanha eleitoral.

Este modelo nos traz argumentos favoráveis ao seu funcionamento no que se refere à natureza dos partidos políticos como associações privadas e de participação voluntária. Assim, os seus filiados e simpatizantes não teriam apenas a solidariedade para o levantamento de recursos, mas também o dever de fomentar o partido com o que considerem necessário. Um dos problemas seria a verdadeira natureza mista dos partidos, de forma quase pública, visto que os partidos assumem posição para assegurar os assuntos da sociedade,

deixando de ser questão exclusivamente dos integrantes partidários e passando a ser questão estatal<sup>112</sup>.

Embora exista a constituição de um poder econômico na formação da decisão do eleitor em detrimento do interesse coletivo, existe, por outro lado, o custo da atividade política, que delimita a livre expressão de posicionamento político, e atinge outros pilares essenciais para sua realização. Neste sentido, explica Cavalcante:

A principal característica que esse tipo de financiamento nos coloca diz respeito à relação entre os doadores e os destinatários desses recursos. Richard Katz e Peter Mair destacam a ação dos financiadores privados de campanhas eleitorais como agentes de pressão sobre os partidos e candidatos<sup>113</sup>.

Na esfera política pós-eleitoral, a influência econômica pode direcionar os rumos das licitações públicas para o fornecimento de bens e serviços ao governo de forma a favorecer determinados grupos financiadores da campanha, bem como facilitar a concessão de empréstimos, incentivos fiscais e outros benefícios ou, ainda, decisões legislativas e de políticas públicas que favoreçam os grupos econômicos.

Estudos apontam que o dinheiro das doações privadas não compra necessariamente votos, mas sim acesso aos políticos<sup>114</sup>. Há também, como vimos, os apoiadores que fazem as doações aos políticos que já estão alinhados aos seus interesses<sup>115</sup>. Os *lobbistas* engajados em influenciar as políticas adotadas em benefício próprio, incentivam os gastos eleitorais de candidatos, que, com a ajuda financeira obtida, podem ampliar suas chances de sucesso na disputa eleitoral.

Embora o suporte privado aja como forma de participação, ou “forma de expressão da própria ideologia”, como define Rubio<sup>116</sup>, também nos conduz à colonização das

---

<sup>112</sup> RUBIO, Delia Ferreira. *Financiamento de partidos e campanhas – Fundos públicos versus fundos privados*. Novos Estudos CEBRAP, n. 73, nov. 2005.

<sup>113</sup> CAVALCANTE, Carlos Vinícios de Oliveira. *O custo da democracia: o financiamento privado das campanhas para o Senado em 2010 e suas implicações à competição política*, p.43. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

<sup>114</sup> SMITH, Richard A. *Interest group influence in the U.S. Congress*. In: *Legislative Studies Quarterly*, v. XX, n. 1, p. 89-139, 1995. Disponível em: <http://www.nyu.edu/steinhardt/e/pdf/humsocsci/mias/readings07/54.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015.

<sup>115</sup> POTTERS, Jan & SLOOF, Randolph. *Interest groups: A survey of empirical models that try to assess their influence*; in *European Journal of Political Economy*, vol. 12, 1996, pp. 403-442.

<sup>116</sup> RUBIO, Delia Ferreira. *Financiamento de partidos e campanhas – Fundos públicos versus fundos privados*. Novos Estudos CEBRAP, n. 73, nov. 2005.

estruturas estatais por parte dos poderosos grupos econômicos. Este fato afeta a essência das democracias representativas, tendo em vista que os representantes deixariam de atuar em prol da coletividade, e em prol de seus financiadores. Além disso, traz algumas considerações possíveis de serem respondidas frente aos corriqueiros escândalos envolvendo políticos e empresas privadas, escancarados nos últimos tempos, como será visto com maior detalhe no capítulo terceiro.

### **3.1.2. Financiamento exclusivamente público**

Após a Segunda Guerra Mundial, as constituições incorporaram os partidos políticos como instituições fundamentais da democracia. Sendo assim, os partidos passaram a ter maior enraizamento com o Estado, que passa a ser garantidor de seu funcionamento, e a receber recursos provenientes deste, por meio do financiamento público<sup>117</sup>. Este consiste no ingresso dos recursos estatais para partidos e candidatos, de forma direta ou indireta. O ingresso direto é a transferência dos recursos diretamente do orçamento nacional. Já o financiamento indireto, são os incentivos concedidos pelos governos aos candidatos e partidos políticos, como a imunidade de impostos para funcionamento dos serviços partidários, espaço televisivo e via rádio gratuitos, para divulgação das propostas e candidatos, como forma de campanha eleitoral.

O financiamento público visa a menor influência do particular nas funções partidárias, e tem como objetivo principal a maior fiscalização dos gastos e, conseqüentemente, da corrupção, bem como a igualdade na disputa partidária, não permitindo que os partidos se tornem vítimas de interesses econômicos<sup>118</sup>.

Um dos objetivos do modelo público é o maior nível possível de equidade entre os competidores de forma a possibilitar um nível de escolha desapegado do vultoso *marketing* despendido nas campanhas. Assim, os candidatos seriam eleitos por preferência dos eleitores ao plano de governo proposto,

e não em função de maiores ou menores recursos financeiros, que poderiam transformar os processos eleitorais em meros ritos democráticos, com ganhadores e

---

<sup>117</sup> OLIVEIRA, Elton Somensi de; TONIAL, Raíssa. *Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro*. Direito & Justiça, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014, p. 111.

<sup>118</sup> ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*, in Opinião Pública, Campinas, vol. XI, nº 2, out., 2005, pp.287-336, p. 291.

perdedores pré-determinados. A intenção é conjurar, até onde seja possível, os riscos palpáveis que significa para a competição democrática o fato de que os partidos possam ser prisioneiros de grandes agentes do mercado, ou inclusive, de grupos de interesse que operam à margem da legalidade”<sup>119</sup>.

Para seus defensores, o modelo também ajudaria no fortalecimento e institucionalização dos partidos políticos nos sistemas democráticos representativos. Na América Latina, a doutrina se rende à tese que vê os partidos como associações privadas cumprindo funções públicas ou de interesse geral, devendo, portanto, ser objetos de financiamento público<sup>120</sup>.

Em regra, a fórmula utilizada para distribuição dos recursos públicos entre os partidos leva em conta, por exemplo, o desempenho na eleição anterior, número de cadeiras ocupadas no parlamento, posições majoritárias conquistadas, dentre outros aspectos. Uma das principais críticas realizadas ao financiamento exclusivamente público, especialmente em razão do método de distribuição dos recursos entre os partidos, é a possibilidade de “congelamento” dos partidos políticos no poder, o que dificulta a entrada de pequenos ou novos partidos na competição eleitoral, em razão de sempre haver um concorrente em melhor posição, normalmente os mais tradicionais, que gozarão de mais recursos para realização de campanhas eleitorais.

Daniel Zovatto acrescenta que a estatização excessiva, aliada à dependência econômica total dos recursos estatais ocasionará o distanciamento do partido de sua base, diminuindo o número de filiações e aumentando a burocratização e ossificação dos partidos. Ainda, esta forte dependência repercutirá em uma diminuição da liberdade partidária no distanciamento da mutante realidade social<sup>121</sup>.

Outra crítica que comumente se faz a essa modalidade de financiamento, conforme bem observa Rubio, é a que argumenta que o preço da democracia será excessivo aos países com altos índices de misérias, pobreza, tendo em vista que parcela do orçamento público aos partidos deverá ser majorada. Segundo ela, a proibição dos aportes privados tem outras consequências negativas, uma delas é que o suporte privado continuará a existir por

---

<sup>119</sup> WOLDENBERG, José. *Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral*. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>120</sup> OLIVEIRA, Elton Somensi de; TONIAL, Raíssa. *Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro*. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014, p. 112. ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*, in *Opinião Pública*, Campinas, vol. XI, nº 2, out., 2005, pp.287-336, p. 291.

<sup>121</sup> *Idem*, p. 292.

meios ilegais, contas bancárias no estrangeiro, pessoas interposta, por exemplo, fora de qualquer possibilidade de controle e transparência, pois não olvidemos que sempre haverá indivíduos ou grupos interessados em apoiar financeiramente os partidos<sup>122</sup>.

Mais um ponto fraco deste sistema é a possibilidade de o governo de situação utilizar-se de manobras de exclusão aos grupos de oposição, prejudicando a atuação política, além da possível formação de partidos de fachada, interessados na verba pública distribuída, tornando-se mais um negócio que instituição política representativa. Portanto, além de uma distribuição que vise o desempenho anterior dos partidos servir de manutenção ao *status quo*, também traz o risco de criar parasitas do fundo partidário, como decorrência da possibilidade do recebimento igualitário de recursos.

### **3.1.3. Financiamento em contrapartidas (*matching funds*)**

O sistema de financiamento com contrapartidas ou *matching funds*, inserido na Alemanha em 1994, pode ser visto por alguns como uma modalidade mista de financiamento. A diferença é que, por este sistema, os fundos estatais não podem ser superiores aos recursos privados.

Por este modelo, o candidato recebe recursos públicos proporcionais 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 de poucas e exorbitantes quantias de dinheiro. Assim, com a necessidade de busca de recursos privados, os partidos se associam à sua base eleitoral, pois haverá uma aproximação entre o número de eleitores e o número de doadores, fortalecendo o enraizamento social dos partidos políticos.

E mais, sendo a porcentagem de verba pública condicionada à captação de recursos pelos próprios partidos, estes irão preferir trabalhar na legalidade para obtenção de verba, declarando todos os rendimentos recebidos, o que facilita o controle de caixa dois e de outros meios ilegais que visam a manutenção do poder por abuso econômico.

As principais críticas realizadas a este modelo destacam que, em razão da doação de recursos limitados e de um rol restrito de doadores, estes teriam maior influência sobre os

---

<sup>122</sup> RUBIO, Delia Ferreira. *Financiamento de partidos e campanhas – Fundos públicos versus fundos privados*. Novos Estudos CEBRAP, n. 73, nov. 2005.

competidores. Além disso, os candidatos eleitos poderiam ver-se ainda mais dependentes das fontes de financiamento, o que cria incentivos à troca de favores entre as partes. Para evitar situações como essas, importante seria o estabelecimento de um limite máximo de contribuições, estabelecido de forma linear. Assim, os candidatos teriam que buscar apoio junto à uma quantidade maior de eleitores, diluindo a influência em razão do poder econômico.

#### **3.1.4. Financiamento misto**

A adoção do financiamento simultaneamente público e privado para o financiamento partidário tornou-se muito comum para as constituições posteriores à Segunda Guerra Mundial. Com exceção da Venezuela, que, em 1999, aboliu o financiamento público de campanhas, os demais países da América Latina aderiram ao sistema misto de financiamento<sup>123</sup>.

O financiamento misto tem a vantagem de alimentar a aproximação da militância, filiados, simpatizantes e da própria sociedade aos partidos. Além disso, mantém a autonomia dos partidos em relação ao Estado, sem perder o caráter público de representação do “povo” ou comunidade, em razão dos aportes de recursos públicos como parte da fonte financiadora.

Em razão disso, a maioria das democracias adota este modelo, até mesmo como forma de contrabalancear os aspectos positivos de cada sistema. Por outro lado, em relação aos aspectos negativos, adequam-se as mesmas críticas realizadas de forma isolada para cada de tipo de financiamento, público ou privado.

### **3.2. Histórico do financiamento político no Brasil**

O financiamento político é assunto central tanto para democracias emergentes quanto para países com longa tradição democrática. A questão dos recursos para custear partidos políticos e campanhas eleitorais somente se torna relevante quando eleições decidem sobre a alocação do poder político, quando a disputa por esse poder passa pela competição entre vários partidos políticos e quando eleitores dispõem de liberdade para efetuar uma

---

<sup>123</sup> RUBIO, Delia Ferreira. *Financiamento de partidos e campanhas – Fundos públicos versus fundos privados*. Novos Estudos CEBRAP, n. 73, nov. 2005.



escolha entre várias alternativas. Recursos de campanha só se fazem necessários se há partidários e simpatizantes a serem mobilizados e cidadãos convertidos em eleitores com programas, promessas ou benefícios.

Do contrário, em um sistema político em que a eleição confirma acordos prévios entre membros de uma pequena elite política, a necessidade de financiamento é limitada. Os processos eleitorais no Brasil do Império (1822-1889) e da República Velha (1889-1930) enquadram-se nessa categoria, e nela o sistema representativo cumpre função meramente simbólica. Mais do que um campo de batalha, com ganhadores e perdedores, o processo eleitoral nesse contexto constituiu um ritual de consagração de escolhas previamente acordadas. Os eleitores eram objeto de uma mobilização orquestrada por integrantes da elite. O retrato caricatural das eleições na literatura, como na figura do Jeca Tatu, de Monteiro Lobato, e os protestos sociais contra a manipulação das eleições que tiveram expressão no tenentismo confirmam a realidade.

O primeiro regramento que tratou especificamente do financiamento político-partidário foi o Decreto-Lei nº 9.258/46, que proibia o recebimento de apoio financeiro proveniente de qualquer fonte estrangeira. O processo de industrialização e urbanização libertou os eleitores dos currais eleitorais e os expôs aos modernos meios de comunicação e à mobilização de massa. A partir dos anos 1950, os recursos mobilizados para tocar campanhas na rua ganharam importância na política nacional. O Código Eleitoral então vigente, Lei nº 1.164/1950, estabeleceu formalidades, como a proibição de doações de autoridades e concessionários de serviços públicos.

No final da República Populista (1945-1964), os partidos levaram a disputa eleitoral para as ruas, investindo em campanhas de mobilização na época das eleições. Nesse momento de profissionalização, a questão do levantamento de recursos para o financiamento das campanhas tornou-se um assunto importante. O primeiro escândalo no Brasil vinculando o financiamento de campanhas ao conceito da corrupção data justamente dessa época.<sup>2</sup> No clima da guerra fria, a estratégia da ala anticomunista da política era conter as políticas reformistas do governo de Goulart. A bancada da oposição foi acusada de financiar as campanhas de 1962 com recursos provenientes do exterior, um tema explosivo no contexto da retórica anti-imperialista dominante.

Durante a República Populista (1945-1964), as primeiras regras a respeito dos recursos dos partidos políticos foram introduzidas. No entanto, a regulação era tímida. A primeira lei de partidos políticos (1950) limitava-se à exigência de que os próprios partidos estabelecessem tetos para os gastos em campanhas eleitorais. Uma iniciativa de regulação mais séria viria com o advento do rádio. Para evitar o risco da censura privada, a lei obrigava os donos das estações a comercializar o espaço publicitário a todos os partidos e a aplicar os mesmos preços.

Com o governo militar (1964-1985), vieram a abolição da eleição direta para presidente, governantes e prefeitos das cidades mais importantes, a limitação da liberdade de associação na forma do bipartidarismo forçado e a redução do papel do Legislativo, ainda eleito com voto popular. O antigo Código Eleitoral foi substituído pela Lei nº 4.737/1965 (atual Código Eleitoral, com algumas mudanças), que proibia qualquer doação proveniente de empresas privadas com fins lucrativos para financiamento da campanha.

Os recursos eram provenientes de quadro de filiados, detentores de cargos eletivos e doações de pessoas físicas. No entanto, a maior parte era proveniente do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, o Fundo Partidário, seus valores eram acumulados de multas, doações de pessoas físicas. Já a distribuição levava em conta os critérios de desempenho dos partidos nas eleições anteriores, fato que favorecia o partido da situação a Aliança Renovadora Nacional – ARENA, e dificultava os recursos do Movimento Democrático Brasileiro – MDB, já que, também, não poderiam receber doações de sindicatos, entidades classistas e empresas privadas.

O Congresso e as Assembleias Legislativas nos estados tiveram poderes reduzidos e conseqüentemente a importância das eleições diminuiu. Voltando à situação anterior à da República Populista, as eleições legitimaram a distribuição do poder político, que era decidida em outro âmbito. Os eleitores eram livres, mas suas escolhas tinham relevância limitada. Quando o avanço da oposição se manifestou lentamente nas eleições, a resposta foi a manipulação das regras da disputa eleitoral.<sup>3</sup> Durante a ditadura militar no Brasil, as eleições, embora importantes do ponto de vista da continuidade institucional do regime, não estavam no centro do sistema político. A disputa pela distribuição do poder foi retirada do processo eleitoral, resguardando-a das imprevisibilidades das urnas.

Mesmo com essa função limitada das eleições, o governo militar aplicou regras mais densas para o financiamento de partidos. Em 1971, proibia doações de empresas aos partidos políticos e, em 1974, vetou que partidos e candidatos comprassem espaço publicitário no rádio ou na televisão. Os partidos contariam somente com o espaço gratuito que as emissoras de rádio e televisão eram obrigadas a disponibilizar durante a campanha eleitoral. Como nos outros assuntos, o governo pretendia manter uma fachada de pluralismo e competição sem correr o risco de surpresas na campanha eleitoral e nas urnas.

Durante a vigência da Lei nº 5.682/1971, eram os partidos que estabeleciam os limites de gastos na disputa eleitoral. Apesar da intervenção militar no processo eleitoral, o MDB passou a crescer no período de 1974, assim, outros empecilhos foram criados para estagnar a evolução, como a Lei Falcão que proibia a utilização de espaço pago em rádio e televisão e o Pacote de Abril, que empossava candidatos eleitos indiretamente pela Assembleia Legislativa de cada Estado.

Com o retorno do multipartidarismo (1979) e das eleições diretas para os governos estaduais (1982), as prefeituras das maiores cidades (1985) e para a presidência (1989), a disputa eleitoral ganhou peso no jogo político. Finalmente, com a Constituição de 1988 e a reforma das constituições estaduais, o poder legislativo reconquistou espaço no sistema político brasileiro, tornando-se peça-chave tanto na produção de leis como na alocação de recursos orçamentários. Nesse contexto de competição política mais aberta e de processo eleitoral mais relevante para a alocação de poder político, os recursos injetados nas disputas eleitorais cresceram exponencialmente, deixando perplexos os observadores dessa nova face da política de massa. Apesar da proibição formal do financiamento empresarial, os recursos para cobrir os gastos crescentes nas campanhas eram provenientes do setor privado – de fato o único ator capaz de suprir a demanda dos candidatos e partidos políticos por recursos para custear as campanhas.

A primeira eleição democrática, após a promulgação da Constituição de 1988, elegeu Fernando Collor de Mello como presidente. Neste período, a lei que proibia as doações privadas de empresas e indivíduos, deu margem à prática do “caixa-dois”. Em nossa primeira

eleição nasceu um dos esquemas mais conhecidos da história do país, o esquema Collor-PC Farias<sup>124</sup>.

Após este escândalo, que resultou na renúncia de Collor, o Brasil passou a debater o aumento de gastos na campanha e as lacunas da legislação de fiscalização das verbas arrecadadas. Aumentou o controle e foram fixados limites de doações e sanções para abusos de poder econômico.

Em função do escândalo Collor-PC, e outros subsequentes como o caso “Paubrasil”, envolvendo o financiamento da campanha para governador de Paulo Maluf, o debate no país voltou-se para a busca de um novo modelo de financiamento. A partir de 1993, o Congresso aprovou várias mudanças substanciais na formatação do financiamento de partidos e eleições que finalmente foram consolidadas na nova lei dos partidos políticos<sup>125</sup> e na lei eleitoral<sup>126</sup>.

Reagindo aos escândalos citados, o legislador brasileiro modificou radicalmente as regras de financiamento para doações do setor privado, liberando doações políticas por empresas privadas. Algumas limitações preexistentes, pontuais a pessoas jurídicas, foram mantidas. Assim, o legislador manteve os vetos a sindicatos e organizações representando o setor privado, bem como a entidades estrangeiras e empresas que dependem de licenças ou permissões do Estado ou recebem recursos do Poder Público. Posteriormente, seriam proibidas doações por entidades beneficentes e religiosas, de utilidade pública, esportivas que recebam recursos públicos, entre outros.

Outra mudança relevante refere-se à prestação de contas e à divulgação pública de dados de financiamento. Antes do período de reformas nos anos 1990, os partidos prestavam contas de forma sumária sobre suas finanças. Ademais, a informação ficava limitada à justiça eleitoral. O acesso público não estava previsto em lei. As mudanças introduzidas pelo legislador durante os anos 1990 e sua regulamentação pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE mudariam radicalmente o quadro.

---

<sup>124</sup> O escândalo Collor-PC revelou que as empresas tinham se tornado a principal fonte de financiamento das disputas eleitorais durante os anos 1980, não obstante uma legislação que explicitamente proibia doações de empresas. A arrecadação ilegal de recursos de campanha de empresas teve continuidade na arrecadação de subornos em troca de contratos com o governo. Desde o escândalo Collor-PC, muitos outros envolveram de um lado o financiamento de campanhas e, do outro, fornecedores de obras e serviços ao governo.

<sup>125</sup> BRASIL. Lei n.º 9.096 (1995).

<sup>126</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504 (1997).

Mas a marca mais importante deste novo regime, sob o aspecto negativo, foi o abandono à proibição de doações por empresas privadas. A liberação das doações empresariais foi ampla, por não introduzir nenhum teto absoluto para as contribuições do setor privado para o processo eleitoral em geral, nem para as doações para candidatos específicos, vinculando-as ao poderio econômico dos doadores, que, conforme será visto adiante, não igualam os doadores. Muito pelo contrário, acabou tornando-os, por lei, desiguais. A influência negativa do poder econômico, que antes era proibida, acabou sendo institucionalizada.

Quanto ao limite de gastos para os candidatos, não houve modificações significativas. O legislador não estabeleceu um teto para os gastos em campanha, medida que tornaria a competição eleitoral mais equitativa. Os parlamentares deram continuidade a um sistema de autorregulação herdado do passado, em que os próprios partidos definiriam tetos para as campanhas de seus candidatos. Em relação aos recursos privados, não há nenhum mecanismo tornando as campanhas equilibradas em função dos recursos disponíveis.

A regra mais importante, que limita os gastos indiretamente, foi herdada do governo militar. A proibição de compra de espaço publicitário no rádio e na televisão (em combinação com o horário eleitoral gratuito) continuaria em vigor. Com a regra, a propaganda nos meios eletrônicos de comunicação, que representa um dos itens mais caros das campanhas em outros países, foi retirada do mercado e colocada sob tutela da regulação pública. Concluimos que apesar das reformas abrangentes do sistema de financiamento da política, em relação ao quesito de igualdade da competição eleitoral, não houve grandes inovações nos anos 1990.

O apoio aos partidos pelo horário eleitoral gratuito foi mantido. Passando por modificações no que diz respeito ao tempo total de propaganda e distribuição entre partidos, o horário eleitoral gratuito se tornaria um dos principais recursos de propaganda para os partidos e candidatos.<sup>5</sup>

Adicionalmente a esse financiamento indireto, a partir de 1995 os partidos políticos começaram a receber recursos significativos do Estado. Por meio de um fundo partidário distribuído anualmente entre as diferentes legendas, os diretórios nacionais dos partidos receberiam recursos para custear parte da estrutura partidária. A Lei nº 9.096/1995 consolidou a legislação sobre os partidos políticos, definindo a origem dos recursos, a

distribuição do Fundo Partidário e sua constituição, através de doações e arrecadações de multas eleitorais.

A distribuição dos valores do Fundo foi definida de forma proporcional à representação dos partidos na Câmara dos Deputados, com um pequeno percentual sendo distribuído de forma igualitária a todos os partidos com registro no TSE. Como fontes indiretas de recursos, é disponível o acesso gratuito dos partidos aos espaços de rádio e televisão para a realização da propaganda eleitoral e partidária e a imunidade tributária, disposta no art. 150, inciso VI, alínea “c”, da Constituição Federal de 1988.

Formalmente, o fundo tinha sido instalado anos antes, mas somente então recebeu recursos consideráveis, na ordem de 0,35 real por eleitor, sujeitos a ajuste inflacionário. O fundo partidário garantiria aos partidos políticos financiamento público suficiente para custear parte significativa dos gastos anuais dos diretórios nacionais. Os partidos continuariam completando esses recursos estatais com contribuições de filiados e doações privadas de empresas e indivíduos.

Em contraste, as eleições continuariam sendo financiadas principalmente com recursos privados, provenientes de pessoas e empresas, complementadas em menor parte com recursos próprios dos candidatos e dos partidos políticos. Não há subsídios públicos diretos previstos para financiar as campanhas eleitorais. O uso do fundo partidário em eleições não é vedado formalmente por lei, mas o volume dos recursos o torna de pouca relevância na disputa eleitoral. Por outro lado, o horário eleitoral gratuito representa um aporte indireto significativo para as campanhas eleitorais, tendo papel decisivo como recurso de campanha para os diferentes competidores.

A última mudança refere-se à prestação de contas e à divulgação pública de dados de financiamento. Antes do período de reformas nos anos 1990, os partidos prestavam contas de forma sumária sobre suas finanças. Ademais, a informação ficava limitada à justiça eleitoral. O acesso público não estava previsto em lei. As mudanças introduzidas pelo legislador durante os anos 1990 e sua regulamentação pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mudariam radicalmente o quadro.

Com as novas regras, tanto os partidos como os candidatos deveriam prestar contas sobre sua contabilidade anual e eleitoral. A nova legislação recebeu um aperfeiçoamento significativo com as sucessivas regulações pelo TSE, que padronizou e

informatizou as prestações de contas, permitindo maior agilidade na fiscalização e maior acesso público às informações. Desde 2002, há registros eletrônicos completos e publicamente acessíveis sobre doações e gastos nas eleições. Essas informações têm sido usadas tanto pelos órgãos públicos de fiscalização como pela mídia e organizações sociais empenhados na fiscalização das contas eleitorais.

Há suspeitas de uma contabilidade oculta que não entraria nas prestações de contas, popularmente conhecidas como “caixa dois”. É difícil avaliar o volume de movimentações não declaradas. Por outro lado, o volume conhecido de recursos movimentados em campanhas (que inclui vários bilhões de reais em cada eleição) fornece informações importantes sobre o padrão do financiamento de campanhas no Brasil. Neste contexto, em 2005, vem a público o “caso mensalão”, envolvendo quatro dezenas de acusados e dirigentes máximos dos partidos envolvidos, que, ao final, foram condenados por diversos crimes, dentre eles, corrupção ativa e passiva.

### **3.3. Retrato do financiamento nos dias atuais: sistema normativo do financiamento político no Brasil**

Neste tópico, serão analisados dispositivos no ordenamento jurídico brasileiro que estão relacionados à arrecadação de capital, de bens e de serviços para as campanhas eleitorais e para o funcionamento dos partidos políticos. Na realidade brasileira, o financiamento das eleições está regulamentado pela Lei n.º 9.504/97 – LE e, ainda, pela Lei n.º 9.096/96 – LOPP, na parte que trata da prestação de contas dos partidos e do Fundo Partidário. Tais dispositivos legais estabelecem um modelo de financiamento misto, com a possibilidade de uso, em campanhas eleitorais, de fundos públicos, bem como de fundos privados, incluindo recursos próprios de candidatos e recursos provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas.

No que tange à possibilidade de doações provenientes de pessoas jurídicas, o STF, corroborando parte das críticas realizadas ao longo desta dissertação, considerou inconstitucionais seus dispositivos em recente decisão histórica proferida no bojo da ADI 4650, cujos fundamentos serão avaliados adiante. De toda forma, esta pesquisa realizará a análise dos dispositivos até então vigentes, que servirá de substrato para o fiel entendimento

acerca das críticas realizadas quanto à influência negativa do poder econômico no cenário político brasileiro.

### ***3.3.1. Fontes de recursos públicos para o financiamento político***

O artigo 79 da LE determina que o financiamento de campanhas eleitorais com recursos públicos seja disciplinado em lei específica<sup>127</sup>. Embora essa norma ainda não tenha sido editada, já há contribuição do erário para o financiamento da política no Brasil, cujos recursos são provenientes:

(a)do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – Fundo Partidário, que, segundo prevê o artigo 38 da LOPP, recebe:

- I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
- (...)
- IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.;

(b)do custeio da propaganda partidária gratuita, no rádio e na televisão, porque às emissoras é assegurado direito a compensação fiscal pela cessão do horário<sup>128</sup>;

(c)do custeio da propaganda eleitoral gratuita, no rádio e na televisão, porquanto igualmente às emissoras é resguardado o direito a compensação fiscal pela cessão do respectivo horário.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504 (1997). O art. 79 prevê que “o financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinada em lei específica”.

<sup>128</sup> BRASIL. Lei n.º 9.096 (1995). O art 45 prevê que: “a propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade: I - difundir os programas partidários; II - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido; III - divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários; IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento).” E o parágrafo único do art. 52 estabelece que “as emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei.”



Embora os recursos do Fundo Partidário não sejam propriamente destinados ao financiamento das campanhas, tendo em vista que seu principal objetivo é garantir sua própria sustentabilidade, fazendo frente aos gastos decorrentes da movimentação cotidiana da agremiação, como bem afirma Gomes, “é indubitável que são largamente empregados para este fim”<sup>130</sup>. De forma diversa ao que ocorre com a propaganda eleitoral, a propaganda partidária também não se volta (pelo menos não deveria ser) especificamente para a campanha eleitoral, mas, aos disseminar os feitos e ideais do partido, acabam por projetar sua imagem e a de seus afiliados perante o eleitorado, promovendo-os.

Um quarto dos recursos recebidos pelos partidos do Fundo Partidário está vinculado a duas finalidades: pesquisa e educação em formação política (20%) e participação feminina na política (5%). O partido tem plena liberdade para usar o restante dos recursos, desde que respeite o limite máximo de gastos com pessoal (50%)<sup>131</sup>. Sendo assim, pode destinar até todo o resto que recebeu com propagandas e campanhas eleitorais.

Os recursos do Fundo Partidário são rateados entre todos os partidos segundo uma combinação de dois critérios. A maior parte dos recursos (95%) é distribuída entre os partidos de acordo com seu sucesso eleitoral nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados (proporcionalidade de votos), enquanto o restante (5%) é dividido de forma igual entre todos os partidos políticos registrados no TSE<sup>132</sup>.

Adicionalmente ao fundo partidário, como visto, o Estado contribui com o financiamento das organizações partidárias e das campanhas eleitorais por meio do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão. Esta forma de apoio não monetário está disponível aos partidos políticos para fazer proselitismo partidário e para as campanhas eleitorais.

---

<sup>129</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504 (1997). O art. 99 reza que “as emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei.”

<sup>130</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 243.

<sup>131</sup> BRASIL. Lei n.º 9.096 (1995). O art 44 prevê que: “os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado neste último caso o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do total recebido; II - na propaganda doutrinária e política; III - no alistamento e campanhas eleitorais; IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido; V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total”.

<sup>132</sup> BRASIL. Lei n.º 9.096 (1995). O art 41-A estabelece que: “do total do Fundo Partidário: I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; e, II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados”.

Também nessa forma de financiamento público, o sistema de distribuição, agora do tempo em rádio e televisão entre os partidos e coligações, baseia-se novamente no desempenho na últimas eleições, criando diferentes classes de partidos.

A distribuição do tempo gratuito segue uma mescla de critérios proporcionais e majoritários. A maior parte do tempo, dois terços, é alocada proporcionalmente ao sucesso eleitoral no passado, desta feita, mediante o critério da proporção de acordo com o número de vagas conquistadas na Câmara dos Deputados (e não quantidade de votos). O restante, um terço do tempo, é distribuído de forma igual entre todos os partidos que tiverem candidatos na eleição<sup>133</sup>.

A importância desse recurso indireto evidencia-se com base em uma série de informações contextuais. Como bem afirma Speck<sup>134</sup>, em primeiro lugar, o espaço de propaganda é um dos recursos mais importantes e ao mesmo tempo mais caros na sociedade, com alta penetração pelo rádio e pela televisão. Em muitos países, os gastos com propaganda eleitoral na televisão são o item mais caro nas campanhas. Em segundo lugar, a vigilância dos candidatos sobre o uso correto do horário eleitoral nas campanhas eleitorais e as representações na justiça eleitoral contra propaganda abusiva ilustra a importância do item para as campanhas. No caso brasileiro, a situação do espaço na televisão e no rádio se agrava porque a legislação torna o horário gratuito o único recurso, não permitindo a compra de espaço adicional.

Uma das principais críticas que se faz em relação ao financiamento político público brasileiro refere-se aos critérios de distribuição dos benefícios, que acaba por levar a uma ossificação do sistema partidário, uma vez que são distribuídos seguindo um critério de proporcionalidade do sucesso eleitoral, seja relativo a número de votos, seja a quantidade de vagas ocupadas (ambos em eleição para Câmara dos Deputados). Para Speck, a vinculação de

---

<sup>133</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504 (1997). O § 2º do art. 47 reza que: “os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios: I - 2/3 (dois terços) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram; II - do restante, 1/3 (um terço) distribuído igualmente e 2/3 (dois terços) proporcionalmente ao número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior para a Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram”.

<sup>134</sup> SPECK, Bruno W. *O financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia Biason. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1, p. 59.

um dos mais importantes recursos na eleição ao sucesso eleitoral do passado tende a perpetuar a relação de forças entre os partidos<sup>135</sup>.

### ***3.3.2. Fontes de recursos privados para o financiamento político***

No que tange ao financiamento privado da política brasileira, a arrecadação de recursos submete-se a um complexo regramento normativo, com controle estrito quanto à origem, montante que cada pessoa pode doar (em patamares de acordo com sua “capacidade econômica”, como será visto), gestão e destino que lhes é dado. Tendo em vista cercear o abuso do poder econômico nas eleições, os beneficiários são obrigados a prestar contas de forma minuciosa à Justiça Eleitoral.

Muito se discutiu no primeiro capítulo desta dissertação a necessidade de limitadores para a influência do poder econômico na política, especialmente para garantir a paridade de armas entre os atores do processo eleitoral, evitando-se, assim, o desvirtuamento do princípio “um cidadão, um voto”. No entanto, o sistema normativo brasileiro não fixa efetivamente um teto para os gastos eleitorais dos candidatos nos diversos cargos em disputa. Isso porque, ainda que exista a previsão de edição de lei, em cada eleição, para determinar tal limite, essa lei nunca é editada. Assim, cada partido político fica livre para estipular o seu próprio limite, tanto o limite total (de todos os seus candidatos a todos os cargos em disputa), quanto por cargo, de gastos<sup>136</sup>.

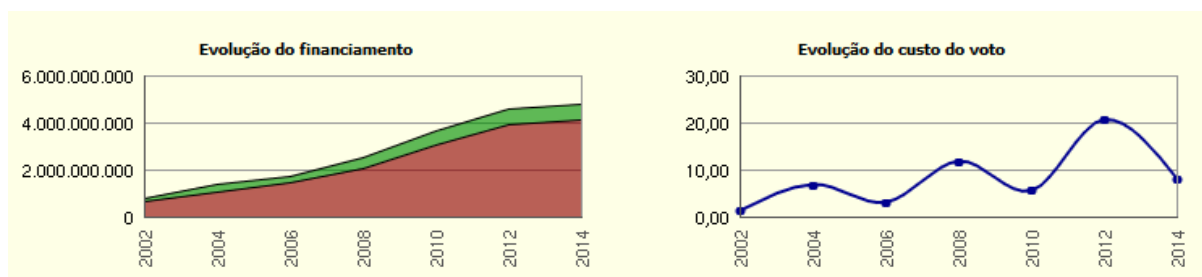
Disso resulta a total inexistência, na prática, de limites aos gastos de campanha. E não é por acaso que os gastos eleitorais têm experimentado um crescimento exponencial na última década, conforme se verifica pela análise do gráfico a seguir:

---

<sup>135</sup> SPECK, Bruno W. *O financiamento de campanhas eleitorais*. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima, *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 157.

<sup>136</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504 (1997). O art. 17-A prevê que: “a cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.” E o art. 18 reza que: “no pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta Lei.”

Gráfico 1 – Evolução do financiamento e do custo do voto



Fonte: Às claras 2012. Disponível em: <http://www.asclaras.org.br/@index.php>

Embora não haja um efetivo teto geral para os gastos, há, entretanto, previsão de limites às contribuições efetivadas aos candidatos e partidos políticos por pessoas físicas e jurídicas<sup>137</sup>, bem como para o uso de recursos próprios por candidatos.

Com relação às pessoas físicas, a LE estabelece que estas podem efetuar doações em dinheiro até o limite de 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, ou fazer doações “estimáveis em dinheiro” relativas à utilização de bens móveis e imóveis do doador cujo valor não ultrapasse R\$ 50.000,00<sup>138</sup>.

A aplicação de referida regra às eleições de 2014, por exemplo, poderia permitir que um rico empresário que tivesse auferido em 2013 rendimentos brutos na ordem de R\$ 70 milhões, doasse até R\$ 7 milhões a diversos candidatos e partidos. No entanto, a mesma regra proibia que qualquer cidadão que recebesse salário mínimo (i.e., 32,7% da população, segundo o IBGE) contribuísse com mais do que R\$ 895,70 a qualquer campanha<sup>139</sup>. Portanto, por esta regra, a consequência é que, na prática, o apoio de um bilionário “vale” mais do que o de 100.000 cidadãos que recebem apenas um salário mínimo por mês, o que fulmina de morte o princípio de “um cidadão, um voto”.

<sup>137</sup> Conforme destacado na abertura deste capítulo, no que tange à possibilidade de doações provenientes de pessoas jurídicas, o STF, corroborando parte das críticas realizadas ao longo desta dissertação, considerou inconstitucionais seus dispositivos em recente decisão histórica proferida no bojo da ADI 4650, cujos fundamentos serão avaliados adiante. De toda forma, esta pesquisa realizará a análise dos dispositivos até então vigentes, que servirá de substrato para o fiel entendimento acerca das críticas realizadas quanto à influência negativa do poder econômico no cenário político brasileiro.

<sup>138</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504 (1997). O *caput* e §§ 1º, I, e 7º do art. 23 estabelecem que: “pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas: I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição; (...) § 7º O limite previsto no inciso I do § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).”

<sup>139</sup> Em 2013, o salário mínimo vigente era de R\$ 678,00, o que multiplicado por 13 (12 meses somado ao 13º salário), equivale a R\$ 8.957,00 de renda bruta anual.

Conforme visto no capítulo primeiro, a democracia repousa na afirmação da igualdade política entre os cidadãos, não se satisfazendo com a mera atribuição de um voto a cada pessoa, exigindo, em verdade, que cada um tenha igual possibilidade de influir na formação do corpo e da vontade políticos. Portanto, ao conceder aos mais ricos uma importância não proporcional à sua representação para a cidadania, mas sim aos seus rendimentos, esse modelo de financiamento privado adotado induz à “plutocratização” da política brasileira, subvertendo os princípios da igualdade, da república e da própria democracia, conforme será mais bem detalhado no quarto capítulo.

Ressalte-se que, como bem afirmam Osorio e Sarmento, ao analisarem exemplo semelhante,

Não se defende aqui que as doações de indivíduos a campanhas eleitorais devam ser simplesmente proibidas. De modo diverso, entendemos que o financiamento de eleições através de pequenas doações de uma multiplicidade de eleitores é sinal de saudável engajamento cívico dos cidadãos e de vitalidade da democracia e, logo, se encontra em perfeita consonância com os princípios contidos na Carta Constitucional de 88.<sup>140</sup>

No entanto, adotar os rendimentos do eleitor como critério para as doações é um equívoco, que, como demonstra o exemplo acima, institucionaliza a desigualdade política, ao invés de erradicá-la.

Em relação ao uso de recursos próprios por parte de candidatos, o sistema normativo brasileiro não aplica a mesma restrição baseada em percentual da renda. Nessa hipótese, a contribuição dos candidatos a suas campanhas fica apenas limitada ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido<sup>141</sup>, o que, como já visto, equivale a praticamente não ter qualquer limite, uma vez que, em regra, tem cabido aos partidos a fixação de tal teto. Portanto, essa ausência prática de limite acaba por converter a desigualdade econômica em desigualdade política, conferindo vantagem desproporcional a candidatos ricos em relação aos candidatos menos abastados.

---

<sup>140</sup> SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*, p. 8. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>. Acesso em: 14 set. 2014.

<sup>141</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504 (1997). O art. 23, § 1º, II estabelece que: “as doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas: (...) II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.”

Quanto às pessoas jurídicas, conforme destacado na abertura deste capítulo, o STF, corroborando parte das críticas realizadas ao longo desta dissertação, considerou inconstitucionais seus dispositivos em recente decisão histórica proferida no bojo da ADI 4650, cujos fundamentos serão avaliados mais adiante. De toda forma, convém analisar os dispositivos até então vigentes, para que sirvam de substrato ao fiel entendimento acerca das críticas realizadas quanto à influência negativa do poder econômico no cenário político brasileiro.

Dito isto, como já visto, a partir da LE, o legislador passou a autorizar expressamente que pessoas jurídicas pudessem fazer doações a candidatos e a partidos políticos em valores que representassem, no total, até 2% do seu faturamento no ano anterior ao da respectiva eleição<sup>142</sup>. Mas não são todas as pessoas jurídicas que podem doar. A LE veda expressamente que partidos e candidatos recebam doações procedentes de: (a) entidade ou governo estrangeiro; (b) órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; (c) concessionário ou permissionário de serviço público; (d) entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; (e) entidade de utilidade pública; (f) entidade de classe ou sindical; (g) pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; (h) entidades beneficentes e religiosas; (i) entidades esportivas que recebam recursos públicos; (j) entidades esportivas; (l) organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; (m) organizações da sociedade civil de interesse público<sup>143</sup>.

Como se vê, apenas as empresas privadas, que, por definição, perseguem o lucro, estavam, por lei, autorizadas a contribuir para campanhas políticas. Permissão legal dessa natureza é prejudicial à democracia, pois concede a quem não goza de direitos e deveres inerentes à cidadania, e, portanto, não tem voto, uma rota alternativa, e, como visto, mais contundente, para participar do processo político-eleitoral. Com isso, compromete-se a igualdade política entre eleitores e candidatos e se cria espaço para a formação de redes de favorecimento político e corrupção, conforme será visto no capítulo seguinte.

---

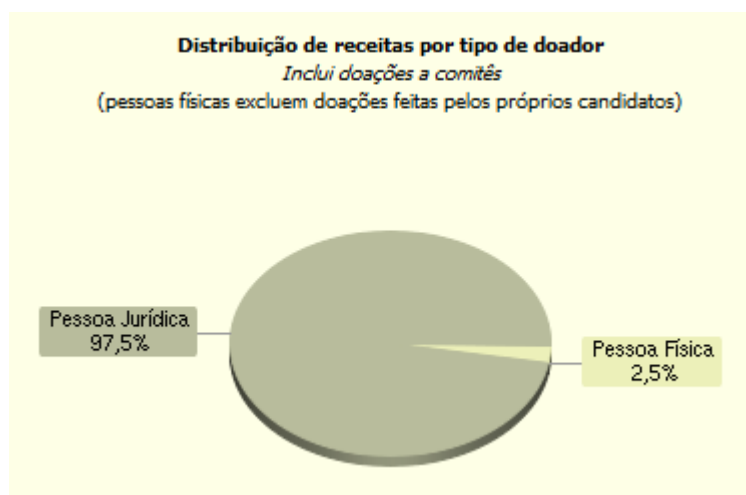
<sup>142</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504 (1997). O art. 81, § 1º estabelece que: “as doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações. § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.”

<sup>143</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504 (1997). O art. 24.

Além disso, os limites previstos pelo legislador para as doações por parte de empresas aprofundavam ainda mais a influência do poder econômico sobre a política. Isso porque as pessoas jurídicas são capazes de doar somas extraordinárias de dinheiro a campanhas e partidos políticos, infinitamente maiores daquelas que cidadãos comuns seriam aptos a fazer, de modo que estes acabam sendo marginalizados na disputa eleitoral.

Conforme demonstra gráfico abaixo, que retrata a distribuição de receitas por tipo de doador, se pessoa física ou jurídica, a participação dos recursos de empresas nas eleições de 2012 representa assustadoramente quase que a totalidade das doações realizadas (excluídas doações feitas pelo próprio candidato).

Gráfico 2 – Distribuição de receitas por tipo de doador nas eleições de 2012



Fonte: TSE

Ademais, a regulação de contribuições por pessoas jurídicas na LE, além de antidemocrática, é ideologicamente parcial. Como bem afirmam Osorio e Sarmiento<sup>144</sup>, não faz sentido, de um lado, permitir doações a campanhas por parte de qualquer empresa, e de outro, proibir que os sindicatos, que representam os trabalhadores, possa contribuir para campanhas políticas. Assim como não é razoável que organizações não-governamentais que recebam recursos públicos não possam doar (o que faz sentido), enquanto que as empresas privadas que contratam com o governo não somente são autorizadas a fazer doações, como

<sup>144</sup> SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*, p. 8. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>. Acesso em: 14 set. 2014.

também figuram entre os maiores doadores de campanhas, conforme será visto com mais detalhes no capítulo seguinte.

Como bem observa Vera Maria Nunes Michels<sup>145</sup>, todas as regras concernentes ao financiamento da atividade política no Brasil, tanto no que se refere aos partidos políticos como às campanhas eleitorais devem ter por objetivo garantir a normalidade e a legitimidade das eleições, evitando-se que elas venham a ser maculadas por partidos ou candidatos que eventualmente cometam atos de abuso do poder econômico, capazes de ferir a igualdade entre os candidatos e a real vontade do eleitorado ao decidir seu voto, em respeito ao ditame constitucional previsto no art. 14, § 9º.

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que, esses dispositivos da LE, ao permitirem doações de pessoas jurídicas, vinham conferindo, em verdade, privilégios injustificáveis ao poder econômico no processo eleitoral, em detrimento da representação da cidadania. Os limites ao financiamento privado de campanhas, instituídos pela referida legislação eleitoral, são manifestamente inadequados para coibir a infestação da política pelo poder econômico e, de modo oposto, até estimulam tal disfunção.

O STF, entendendo que a Constituição não adota uma postura de neutralidade frente a tal discrepância, uma vez que positiva os princípios da igualdade, da democracia e da República, bem como expressa em seu texto, no § 9º do art. 14, que, ao estipular a legislação infraconstitucional eleitoral deve proteger “a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico”, declarou a inconstitucionalidade de dispositivos criticados neste tópico, conforme será visto no último capítulo desta dissertação.

#### **CAPÍTULO 4. O FINANCIAMENTO POLÍTICO E A CORRUPÇÃO**

Em um cenário em que o próprio sistema normativo dispõe de regras que institucionalizam a possibilidade de influência do poder econômico da política, abre-se caminho para um tipo de corrupção mais rebuscado e de difícil comprovação, que denomino de “trânsito privilegiado” entre os centros de poder.

A maneira com que partidos e candidatos acessam seu financiamento afeta a maneira como a política democrática é conduzida, fazendo com que dinheiro e política

---

<sup>145</sup> MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito eleitoral: de acordo com a Constituição Federal, LC 64/90, Lei 9.096/95 e Lei 9.504/97*. 3. ed. rev. atual., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 183-184.



estejam intimamente ligados. Não há como negar que o dinheiro é necessário para o bom funcionamento da democracia e que ajuda a fortalecer os seus componentes fundamentais, seja estabelecendo organizações partidárias sustentáveis, seja por sua utilização em materiais de campanhas para divulgação das propostas dos candidatos a cargos eletivos.

No entanto, o dinheiro também traz sérios desafios e ameaças para o processo político, especialmente quando utilizado de forma a ferir a igualdade política em um contexto de desigualdades socioeconômicas, desvirtuando o princípio basilar democrático de “um cidadão, um voto”, como visto no primeiro capítulo.

Atualmente, há uma crescente percepção da corrupção na vida política, que mancha a imagem pública dos partidos e dos políticos. Os resultados do Barômetro Global da Corrupção 2013<sup>146</sup>, realizado pela Transparência Internacional, revelam que os partidos políticos são vistos como a instituição mais corrupta pelos entrevistados, à frente, por exemplo, da polícia, funcionários públicos, do parlamento e do judiciário. Os entrevistados relataram que os partidos políticos são as instituições mais corruptas em 51 dos 107 países pesquisados.

Levantamentos regionais, como os Barômetros Latino e Africano, revelam um quadro similar e preocupante, com baixos níveis de confiança nos partidos políticos. O “Afrobarômetro 2008”<sup>147</sup> constatou que uma média de 58% dos inquiridos tinham pouca ou nenhuma confiança nos partidos de oposição e 42% tinham pouca ou nenhuma confiança no partido no poder.

Na América Latina, o “Latinobarômetro 2010”<sup>148</sup> mostra que a confiança nos partidos políticos é de 23%, que, mesmo em nível baixo, representa um aumento de seu ponto mais baixo medido em 2003, de 11%, mas uma diminuição em relação a seu ponto mais alto, de 28%, em 1997, uma vez que as pesquisas começaram em 1996. Tal desconfiança pode ser explicada, pelo menos em parte, pela exposição de má conduta financeira dos partidos e dos políticos.

---

<sup>146</sup> Transparency International (2013). *Global Corruption Barometer 2013*. Disponível em: [www.transparency.org/whatwedo/pub/global\\_corruption\\_barometer\\_2013](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_barometer_2013). Acesso em: 12 set. 2015.

<sup>147</sup> Afrobarometer (2008). *The Quality of Democracy and Governance in Africa: New Results from Afrobarometer Round 4, A Compendium of Public Opinion Findings from 19 African Countries, 2008*. Disponível em: <http://afrobarometer.org/publications/wp108-quality-democracy-and-governance-africa-new-results-afrobarometer-round-4>. Acesso em: 12 set. 2015.

<sup>148</sup> Latinobarometro (2010). *Annual Report 2010*. Disponível em: [www.latinobarometro.org/latContents.jsp](http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp). Acesso em: 12 set. 2015.

De acordo com Daniel Zovatto, a corrupção política traz inúmeros efeitos negativos para o sistema democrático:

a corrupção solapa a regra da maioria que é própria da democracia; corrói os fundamentos da moderna teoria da representação que está na base do ideal democrático, afeta o princípio de publicidade e transparência; empobrece a qualidade da democracia ao subtrair da agenda pública todas aquelas questões que constituem a contraprestação corrupta correspondente à recepção por parte dos partidos de fundos irregulares; e provoca uma série de ilícitos em cascata, isto é, os dirigentes políticos, para dissimular os fundos obtidos irregularmente, se vêem jogados numa espécie de lei de Gresham, em que são obrigados a realizar ações incorretas ou indevidas para evitar ações ou conseqüências ainda piores, com a deterioração que isso implica para a vida cidadã.<sup>149</sup>

No Brasil, há um verdadeiro conluio entre candidatos ávidos por poder e empresas que os financiam em busca de diminuir o risco de seus empreendimentos. As empresas financiam candidatos ou porque confiam neles um melhor ambiente econômico para a realização de seus lucros, ou porque lhes cacifará na disputa pelos despojos do Estado, como no atual escândalo de corrupção na Petrobras denunciado pela “operação lava jato”.<sup>150</sup>

O risco de corrupção é apenas um dos vários outros temas que relacionam financiamento político com o contexto mais amplo do sistema eleitoral e partidário. Neste capítulo, serão apresentados, com base nos estudos do cientista político Bruno Speck<sup>151</sup>, alguns dos problemas vinculados ao tema do financiamento, separados em três perspectivas diferentes: a perspectiva dos cidadãos, a perspectiva dos candidatos e a perspectiva dos representantes eleitos. Em seguida, serão analisadas as dificuldades de comprovação do vínculo entre as doações e o favorecimento em decisões políticas (corrupção mais sofisticada), e, ao final, será realizada uma reflexão acerca do liame entre financiamento político e os recentes escândalos de corrupção do “mensalão” e da “operação lava jato”.

#### **4.1. Financiamento político e corrupção pela perspectiva dos cidadãos**

---

<sup>149</sup> ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*, in Opinião Pública, Campinas, vol. XI, nº 2, out., 2005, pp.287-336, p. 291.

<sup>150</sup> SPECK, Bruno W; ROMAO, W. M. *Pelo financiamento cidadão de campanhas*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/03/1599270-wagner-de-melo-romao-e-bruno-wilhelm-speck-pelo-financiamento-cidadao-de-campanhas.shtml#> = . Acesso em 31 ago. 2015.

<sup>151</sup> SPECK, BRUNO WILHELM . *O financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia Biason. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1ed.São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1, p. 49-97.

O financiamento da política toca em temas centrais da democracia, como a relação entre a liberdade e a igualdade dos cidadãos no processo de representação política, e, do ponto de vista da igualdade cidadã no processo representativo, pode representar uma ameaça. Sob essa perspectiva, o financiamento privado, é um fator externo, introduzindo elementos da desigualdade socioeconômica no processo eleitoral. . Embora os cidadãos tenham voto igual (ainda que formalmente), não dispõem dos mesmos recursos para influenciar o processo eleitoral. Portanto, o financiamento privado sem regulação com vistas a eliminar essas distorções, pode minar uma das conquistas fundamentais da democracia moderna: a igualdade e universalidade do voto, representada pelo princípio de “um cidadão, um voto”.

Uma posição radicalmente diferente em relação ao financiamento privado é a interpretação acerca da disseminação, por conta própria, das preferências políticas. Dessa maneira, o financiamento de campanhas é uma forma de engajamento político. A contribuição com recursos financeiros para campanhas pode ser equiparada a outras formas de participação, como a presença em manifestações políticas ou o uso do próprio prestígio para influenciar a opinião de outros atores. Consequentemente, a regulação desse direito é por vezes interpretada como regulação da liberdade de expressão, acarretando, em última instância, no cerceamento da liberdade política.

A Suprema Corte dos Estados Unidos em vários momentos julgou inconstitucionais determinadas leis de financiamento que limitavam as contribuições de doadores ou os gastos dos candidatos, fundamentando as decisões no princípio das garantias de liberdade de expressão. Este argumento é digno de crítica, ao equiparar o uso de recursos econômicos à manifestação de determinada ideia<sup>152</sup>. Neste sentido, Souza Neto e Sarmiento fazem a seguinte reflexão:

Não fosse assim, como compreender o comportamento recorrente dos principais doadores de campanha no Brasil, que doam simultaneamente para os candidatos rivais, com maior chance, nos pleitos para a Chefia do Poder Executivo? Como uma

---

<sup>152</sup> Foi digno de nota na petição inicial da ADI 4650 que a Suprema Corte norte-americana, na sua atual composição fortemente conservadora, tem entendimento diverso, que a levou a invalidar no ano passado, no polêmico julgamento do caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, uma lei que impunha limite de doações à campanha eleitoral, em apertada votação tomada por cinco votos contra quatro. Para uma forte crítica a esta decisão, recomenda-se DWORKIN, Ronald. *The Devastating Decision*. In: *The New York Times Review of Books*, 25.02.2010. Disponível em: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2010/feb/25/the-devastatingdecision/>. Acesso em: 14 set. 2015.

contraditória manifestação política em favor da eleição de todos os candidatos aquinhoados?<sup>153</sup>

Quando a democracia é compreendida como disputa entre vários grupos de interesse, e não de cidadãos individuais, sindicatos, associações de classe e empresas se tornam atores importantes. Esses grupos mobilizam diferentes tipos de recursos. O poder de mobilização de recursos de sindicatos consiste na coordenação da ação coletiva, enquanto associações empresariais, por sua vez, mobilizam o poder econômico dos seus associados. Onde o financiamento político depende basicamente de empresas, é colocado em risco o papel central do cidadão no processo eleitoral.

#### **4.2. Financiamento político e corrupção pela perspectiva dos candidatos**

Como tem sido estudado, o financiamento tem impacto sobre a competição política, aumentando as chances de votação em partidos e candidatos. Porém, pode-se imaginar que a intensidade da relação é variável. Em alguns casos, os eleitores são fiéis a determinados partidos em função de disputas eleitorais de longa data. Nesses contextos, a alocação de recursos provocará menos impactos do que naqueles com eleitores que facilmente migram de um partido para outro. Também é razoável esperar que o financiamento tenha importância diferenciada. Os recursos podem importar pouco até chegar a um ponto crítico que permite desenvolver uma campanha para ganhar a eleição. Também é razoável esperar que, a partir de certo ponto, mais recursos não signifiquem mais votos, especialmente em casos de reeleição.

Além dessa diferença na intensidade da relação entre dinheiro e voto, outro problema apontado por Speck é a causalidade da relação. A simples regra “quanto mais dinheiro, mais votos” sugere que o dinheiro produz os votos, uma vez que permite uma campanha mais sofisticada, resultando em mais influência sobre o comportamento eleitoral dos cidadãos<sup>154</sup>. Talvez menos evidente seja a possibilidade de candidatos com mais chance de se eleger atraírem mais recursos. No caso, estar-se-ia diante de uma espécie de efeito

---

<sup>153</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha*. In: A OAB e a reforma política democrática / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014, p. 29-30.

<sup>154</sup> SPECK, BRUNO WILHELM. *O financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia Biason. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1ed.São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1, p. 77.

inverso, em que o sucesso eleitoral esperado produz mais financiamento. Finalmente, poder-se-ia explicar a relação entre financiamento e sucesso eleitoral por uma variável exógena que impacta tanto sobre votos como sobre doações.

Um dos possíveis fatores é o capital político dos candidatos, uma vez que a realidade tem demonstrado que políticos com mais estrada na competição provavelmente têm mais chance nos dois campos: a disputa por votos e a por dinheiro. Os doadores têm escolhido os candidatos com maior chance de êxito no pleito eleitoral, com vistas a um “investimento mais seguro”, já com vistas à obtenção de facilidades por meio de corrupção. Reflexo disso é que as maiores montas de doações são concentradas entre os candidatos mais bem colocados no resultado dos pleitos.

Desse modo, a regulação do financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais torna-se uma ferramenta importante para moldar, sob uma perspectiva de curto prazo, a competição política e influenciar, em um horizonte temporal mais longo, o desenvolvimento do sistema partidário. Tanto a regulação de acesso aos recursos privados como a concessão de recursos públicos terão um profundo impacto sobre as condições de competição entre diferentes partidos políticos e candidatos. Quanto à regulação das doações privadas, a medida que causa maior impacto sobre as condições de competição é a limitação dos recursos de campanha a tetos máximos iguais, que pode ser implementada por meio da definição do tempo da campanha eleitoral, da restrição dos recursos que podem ser utilizados ou mais claramente da definição de um teto de gastos máximos para todos os partidos ou candidatos.

A alocação de subsídios públicos também influencia as chances eleitorais dos candidatos e partidos. No caso, a possibilidade de moldar o sistema partidário é mais ampla. Dependendo do modelo de regulação, o financiamento de partidos e eleições favorece partidos grandes ou pequenos; promove a consolidação do sistema partidário existente ou incentiva novos partidos a entrarem na arena; pode também aumentar ou diminuir a competitividade política. A alocação dos recursos públicos pode também influenciar a relação entre diferentes âmbitos intrapartidários, fortalecendo os diretórios centrais ou regionais, os candidatos ou os partidos, as bancadas no parlamento ou a organização partidária propriamente dita, fora da ocupação de cargos públicos.

Similar à perspectiva cidadã, a avaliação do financiamento pela ótica dos partidos e candidatos competindo por votos nos leva a alguns dilemas normativos. Uma das dificuldades é definir o padrão de uma distribuição justa e equilibrada dos recursos financeiros entre os candidatos. Alguns sistemas de regulação dos recursos para partidos baseiam-se na distribuição igualitária dos recursos. Seria justo que todos os competidores tivessem o mesmo volume de recursos disponíveis. Sistemas que seguem essa filosofia estabelecem tetos máximos para os gastos em campanhas e/ou alocam recursos públicos iguais para todos os candidatos ou partidos. Nessa concepção, assim como na perspectiva dos cidadãos, o financiamento é visto como externo ao processo eleitoral, influenciando-o indevidamente. O objetivo da regulação é a distribuição igual dos recursos, minimizando a distorção.

Em outra concepção, o financiamento é parte e resultado da competição política. Os candidatos com maior apoio na sociedade ou os partidos que tiveram sucesso eleitoral no passado deverão receber mais recursos. Seguindo essa filosofia da proporcionalidade, partidos menores ou novos partidos recebem menos apoio financeiro. O financiamento é um elemento intrínseco ao processo eleitoral. Quem tiver mais capital político e mais chance de ganhar terá mais acesso ao financiamento de sua campanha. A regulação do acesso aos recursos privados não tenta desfazer a capacidade desigual de mobilizar recursos financeiros. Adicionalmente, os recursos públicos são alocados proporcionalmente ao desempenho dos partidos em questão. Os critérios de alocação podem incluir os votos na eleição anterior ou na corrente, o número de filiados do partido ou a complementação de contribuições privadas com recursos públicos, o sistema de *matching funds*.

#### **4.3. Financiamento político e corrupção pela perspectiva dos representantes eleitos**

Os tópicos anteriores deixaram claro que a ótica aqui adotada identifica uma série de riscos decorrentes do financiamento da política, colocando em xeque a igualdade dos cidadãos e o equilíbrio da competição eleitoral. Neste item, será analisada de forma mais detalhada a questão do vínculo entre financiamento político e corrupção dos candidatos eleitos, assunto central deste trabalho.

Nos casos em que o financiamento político está relacionado a benefícios ilegais por parte do representante financiado, há paralelos óbvios com esquemas de suborno. Em ambos os cenários – no suborno e nas doações políticas –, servidores públicos abusam de sua função pública para beneficiar empresas privadas. O dano ao setor público materializa-se em várias modalidades. Segundo Bruno Speck, os favores que as empresas recebem em troca do financiamento de campanhas podem englobar<sup>155</sup>:

- (a) *Obras, bens e serviços*: Empresas que mantêm negócios com o Estado, englobando o setor de construção, material de custeio para a administração, fornecedores de material hospitalar, de merendas escolares etc. podem receber tratamento diferenciado pelo Estado no acesso aos contratos, nas condições de implementação e no pagamento dos serviços prestados;
- (b) *Licenças e autorizações para a prestação de serviços públicos*: Além do setor de compras públicas, há inúmeras outras áreas de interface entre o setor privado e o Estado, todos potencialmente sujeitos à intermediação de favores, que incluem licenças e permissões do Estado para que empresas privadas prestem serviços públicos, englobando comunicação social, telefonia, serviços de limpeza etc;
- (c) *Impostos, taxas e tributos*: A interface dos atores privados com o Estado no que diz respeito ao pagamento de impostos, taxas e tributos é universal e atinge todas as empresas. Agentes públicos nesses setores estão frequentemente envolvidos em escândalos de suborno, aceitando propina em troca de fiscalizações menos rigorosas. As doações para campanhas políticas podem ter a mesma finalidade. A discricionariedade dos fiscais públicos na

---

<sup>155</sup> SPECK, BRUNO WILHELM . *O financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia Biason. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1ed.São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1, p. 49-97, p. 80.

aplicação das regras tem papel decisivo na relação de poder entre os agentes públicos e privados envolvidos na transação;

(d)*Processos de fiscalização*: Praticamente todas as empresas estão sujeitas à fiscalização por órgãos públicos, o que inclui a fiscalização de mercadorias na alfândega, a fiscalização sobre o cumprimento da legislação trabalhista, a fiscalização ambiental, a fiscalização de saúde, entre outros. A possibilidade de comportamentos arbitrários nessas áreas é maior que em outras; e,

(e)*Empréstimos estatais*: A concessão de empréstimos é de importância fundamental para viabilizar empreendimentos privados. O Estado é um dos grandes agentes no mercado financeiro de empréstimos para alavancar atividades privadas. Novamente, o pagamento de suborno e o financiamento de campanhas podem levar os servidores públicos envolvidos nas decisões a abandonar tais regras, viabilizando negócios que de outra forma talvez não se concretizassem.

Os benefícios para empresas privadas só são possíveis por meio da transgressão de princípios básicos da administração pública, como a impessoalidade, a moralidade, a eficiência e a legalidade. Leis e regulamentos limitam a margem de manobra para os servidores públicos decidirem arbitrariamente sobre processos de contratação, a concessão de crédito ou a fiscalização de uma empresa suspeita de evasão fiscal.

Praticamente todos esses benefícios podem ser obtidos tanto por meio do suborno a funcionários como de doações políticas. Os benefícios gerados para a empresa são os mesmos, independentemente de o favorecimento ter origem em um suborno pago a um funcionário ou em financiamento a um partido político. Do ponto de vista da empresa, a diferença se resume a duas estratégias diversas para alcançar o mesmo objetivo. Do ponto de vista do poder público, há diferenças consideráveis entre a corrupção administrativa e a concessão de favores em consequência de doações políticas.



Essas diferenças entre a corrupção administrativa, por meio do suborno a servidores, e a corrupção por meio do financiamento da competição política, segundo Speck, podem ser assim retratadas:

A primeira resume-se a uma relação entre servidores e agentes privados. Esses esquemas podem causar danos consideráveis ao interesse público. Porém, para enfrentá-los, as medidas mais eficientes tendem a ser regras mais claras, controle mais denso e maior transparência.

Já a intermediação de favores por agentes eleitos envolve problemas colaterais mais complexos. Quando legisladores têm ascendência sobre a administração e o governo goza de apoio fragmentado no Legislativo, relações de apoio são negociadas com legisladores individuais mais do que com partidos, e a governabilidade é mantida em troca do acesso aos cargos públicos para os aliados. Esse sistema, conhecido como de *spoils*, ou patronagem, permite que legisladores indiquem membros de seu grupo para ocupar determinados cargos públicos. Os indicados, por sua vez, serão os contatos quando favores para doadores de campanhas deverem ser recompensados.

Uma segunda fragilidade colateral refere-se à independência e profissionalização do serviço público. Enquanto na corrupção administrativa os servidores públicos entram em esquemas baseados em um cálculo de risco que não envolve necessariamente atores externos, no caso de favores intermediados por legisladores ou governantes as implicações são mais amplas. Nessa constelação, o serviço público carece tipicamente de profissionalização e independência que o proteja de interferências externas. O servidor não dispõe de amparo institucional para se proteger de demandas externas, e caso os esquemas sejam descobertos precisará do apoio dessas redes de influência para se proteger contra sanções.<sup>156</sup>

É de se concluir, portanto, que essas relações entre a compra de favores por meio de doações para campanhas eleitorais com problemas na relação entre o governo e sua base parlamentar de um lado e a baixa profissionalização do serviço público do outro ilustram a diferença fundamental entre corrupção administrativa e corrupção por meio de doações do ponto de vista das implicações e dos danos causados na administração pública.

#### **4.4. Favorecimento em decisões políticas: dificuldade de comprovação**

Os benefícios gerados pelo financiamento de campanhas não se limitam a decisões administrativas corrompidas. Eles abrangem a própria atividade dos candidatos eleitos para cargos executivos ou legislativos. Como ilustra Speck<sup>157</sup>, um chefe de governo que obteve financiamento do crime organizado poderá afrouxar a fiscalização da venda de produtos pirateados, permitindo margem de lucro maior para o setor. Igualmente, legisladores

---

<sup>156</sup> SPECK, BRUNO WILHELM. *O financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia Biason. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1, p. 49-97, p. 82.

<sup>157</sup> Idem, p. 83.

que tiveram apoio financeiro de empresas do setor farmacêutico poderão levá-lo em conta no momento de decidir sobre a regulação de pontos críticos para o setor, como a venda de remédios fragmentados. Há diferenças significativas entre essa corrupção de atividade e os exemplos anteriores de corrupção de partes da administração pública, que fazem parte de um gênero classificado por Speck como “captura de Estado”.

No caso dos agentes em cargos eletivos, o envolvimento em esquemas de captura de Estado não inclui necessariamente uma clara violação da lei. Tanto os chefes do executivo como os legisladores eleitos dispõem de ampla margem de arbitrariedade na interpretação de seu mandato. Os exemplos de favorecimento resultante de doações de campanhas incluem uma ampla gama de interações, que vão desde o acesso privilegiado aos legisladores e governantes eleitos, para comunicar o interesse durante o processo decisório sobre temas que afetam determinada empresa ou setor, até a “compra” de decisões desses mesmos integrantes do poder legislativo ou executivo. Seja no acesso privilegiado aos centros de poder, seja na influência direta sobre o processo decisório, as decisões dos políticos em cargos eletivos dificilmente poderão ser questionadas como ilegais, ferindo normas ou regras de procedimento, por sua dificuldade de comprovação.

Assim, ainda que as decisões dos representantes eleitos sejam influenciadas pelo apoio financeiro de determinados financiadores de campanhas, dificilmente deixarão rastros de atos ilegais ou contra normas de direito público. O político eleito não quebra regras da administração pública ao favorecer ilegalmente seu doador, mas faz uso de seu poder discricionário para interpretar seu mandato de defensor dos interesses públicos. Ou seja, a atividade de representação política baseia-se no princípio do mandato livre (e não imperativo, como já explicado), deixando ampla margem para que cada representante eleito interprete seu mandato dentro do compromisso de promover o bem público com suas ações. A complexidade dessas decisões, os vários aspectos e interesses envolvidos e a falta de parâmetro para medir a aproximação ou o afastamento do interesse público dificultam a possibilidade de identificar o desvio de conduta de forma clara.

Essa dificuldade em identificar a ilegalidade ou ilegitimidade de determinado ato constitui uma diferença fundamental entre corrupção administrativa e favor político. Como exemplifica Speck<sup>158</sup>, estabelecer relação causal entre uma empresa de mineração que

---

<sup>158</sup> Idem, p. 84.

financiou uma ou várias campanhas de candidatos ao cargo de governador e a obtenção de uma linha de crédito estatal para a mesma empresa, para que desenvolva um projeto de investimento, torna-se difícil. O financiamento poderá fazer parte de uma nova política pública para o setor, beneficiando igualmente várias outras empresas da área, que eventualmente não contribuíram para a campanha. Poderá fazer parte de um plano do governo para promover o emprego na região por meio do incentivo a investimentos. No caso, seria preciso verificar se outros interessados na mesma política fizeram igualmente contribuições para a campanha. Situação diferente seria se o plano fizesse parte de uma estratégia para promover a iniciativa privada, partindo de um candidato que defende legitimamente o desenvolvimento pela iniciativa privada. Assim, o apoio ao candidato poderia ser motivado por motivos ideológicos, mais do que a expectativa de benefícios específicos.

A dificuldade de identificação da diferença entre o representante íntegro e o desvirtuamento de seu papel em função de interesses de doadores de campanha não significa que ela não exista. Um setor econômico que, por meio de doações de campanha, consegue, como nos exemplos de Speck<sup>159</sup>, impedir uma medida que beneficiaria a maioria dos cidadãos, como o fracionamento de remédios pelas farmácias, uma legislação de defesa dos direitos do consumidor ou sanções mais severas para danos causados ao meio ambiente podem causar danos bem mais sérios e duradouros ao bem comum que o crédito concedido de forma irregular a uma empresa individual que doou para uma campanha. Contudo, isolar essas situações de outras, como as anteriormente mencionadas, constitui um verdadeiro desafio.

#### **4.5. Casos do "mensalão" e da "operação lava jato" e a ligação com o financiamento político**

É senso comum entre os analistas políticos do caso brasileiro que os números apresentados nas prestações de contas não refletem completamente a realidade. Existe a desconfiança da existência do chamado “caixa dois” em praticamente todas as campanhas. Para Speck<sup>160</sup>, o motivo principal dessa disparidade de informações não está no desconhecimento da legislação. As informações sobre a legislação são detalhadas e abrangentes, e a Justiça Eleitoral procura desenvolver um trabalho contínuo na disseminação

---

<sup>159</sup> Idem.

<sup>160</sup> SPECK, Bruno W. *O financiamento político no Brasil – normas e práticas vigentes*, in Relatório de pesquisas para projeto comparativo da OEA/IDEA. São Paulo, 2003, p. 9.

desta informação. Portanto, se os candidatos são conhecedores do risco de terem suas candidaturas ou mandatos cassados, caso seja verificada alguma irregularidade, o que motivaria a existência de um “caixa dois”?

Dentre as respostas a este questionamento encontra-se uma bastante grave, referente à origem dos recursos destinados ao “caixa dois”. Normalmente, este dinheiro é proveniente de ações ilícitas, tratando-se de dinheiro não declarado da empresa, ou seja, oriundo de sonegação de impostos, tendo origem em um “caixa dois” já dentro da mesma ou dinheiro proveniente do crime organizado; o destino do dinheiro é ilícito, ou seja, trata-se de valores destinados a gastos com cabos eleitorais, compra de votos, etc; ou a motivação da doação é ilícita, tendo como objetivo a compra de favores e influência<sup>161</sup>.

De acordo com David Samuels<sup>162</sup>, as empresas são responsáveis pela maior parte dos recursos disponíveis aos candidatos, ressaltando-se que são poucas as empresas que doam, e, sobretudo, ligadas a setores econômicos especialmente vulneráveis à intervenção ou regulação governamental, como o setor financeiro, o setor da construção (dominado por empreiteiras e outras firmas do setor da construção civil) e o setor da indústria pesada (como aço e petroquímicas). Neste contexto, para Samuels, a única maneira de eliminar o “caixa dois” seria providenciar que as empresas tenham menos incentivos para manterem grandes somas de dinheiro fora do sistema bancário e não declarado ao governo.

### *Mensalão*

O tema do “caixa dois” ganhou grande notoriedade no cenário político brasileiro no ano de 2005 quando, ao final do terceiro ano de mandato do Presidente Lula, a política brasileira defrontou-se com o episódio que é considerado o maior esquema de “caixa dois” já tornado público na política brasileira: o chamado “mensalão”.

O então deputado e presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Roberto Jefferson, denunciou o esquema, que abalou o governo do Presidente Lula e o Partido dos Trabalhadores (PT). A denúncia ocorreu porque Jefferson confessou que havia negociado pagamentos num total de 20 milhões de reais com dirigentes do PT, mas recebera apenas 4

---

<sup>161</sup> Idem, p. 10.

<sup>162</sup> 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, pp.364-391, pp. 372-376.

milhões. Sentindo-se traído, resolveu tornar público o esquema. Esta denúncia acabou desencadeando uma enxurrada de revelações de fraude, lavagem internacional de dinheiro, financiamentos ilegais de campanhas eleitorais, compra de votos de parlamentares, contratos governamentais ilícitos e o roubo de grandes somas de prefeituras e de bancos, grandes empresas e seguradoras pertencentes ao governo federal, além de investimentos muito suspeitos feitos por fundos de pensão ligados ao setor público<sup>163</sup>.

A maior transferência conhecida de dinheiro até então envolvia R\$15,5 milhões pagos à Duda Mendonça, marqueteiro da campanha de Lula. Mendonça afirmou, na CPI, que recebera o dinheiro, parte dos R\$25 milhões cobrados por ele para desenvolver a campanha de mídia de Lula, sabendo que ele era proveniente de “caixa dois”, mas que era a única maneira de receber o valor que estava pendente. Estima-se que, no total, cerca de 2 bilhões de reais estavam envolvidos no esquema, sem origem definida. Embora pagamentos não registrados e transferências entre contas clandestinas no exterior sejam tolerados há muito tempo na política brasileira, operações de tamanha magnitude e o esquema de pagamento de propinas em valores tão altos em dinheiro foram uma surpresa para a opinião pública<sup>164</sup>.

O PT desenvolveu este esquema com o intuito de conseguir poderes ampliados para Lula e o partido através da compra de votos da oposição, mas as denúncias acabaram com essas expectativas e quase derrubaram o governo. Para Norman Gall<sup>165</sup>, o episódio manchou a imagem de Lula e do PT, sobretudo pelo posicionamento que adotavam até então, resultando em perda do patrimônio ético e moral do partido. Lula era a imagem da esperança de ascensão para brasileiros que se encontravam em classes desprivilegiadas e, tanto ele quanto o partido, levantavam a bandeira de ética e moral na política, denunciando escândalos reais ou não em governos anteriores.

Instaurou-se uma CPI durante o período de 21 de julho de 2005 a 17 de novembro de 2005, para averiguar as acusações e concluiu-se que houve a distribuição de recursos ilegais a parlamentares com periodicidade variável mas constante durante os anos de 2002 e 2003, ainda que não tenha sido possível definir se essa periodicidade era mensal, como afirmava Jefferson.

Sobre o episódio, Bresser-Pereira teceu o seguinte comentário:

---

<sup>163</sup> GALL, Norman. *Lula e Mefistófeles*. In: Braudel Papers, 2005, nº38, p.3.

<sup>164</sup> Idem, p. 4.

<sup>165</sup> Idem, p. 4.

O governo Lula e o PT reconheceram as irregularidades, mas tentaram identificá-las com “caixa dois” em campanhas eleitorais, ou seja, com doações de dinheiro não declaradas ao fisco e aos tribunais eleitorais. Dessa forma, o PT estaria fazendo algo usual no processo de financiamento de campanhas eleitorais. Ao longo desse escândalo, porém, foi ficando claro que o processo envolvia corrupção *stricto sensu*, seja pela compra de votos de deputados de outros partidos, seja pelo fato de os recursos provirem de empresas estatais cujos contratos de publicidade eram sobrefaturados ou de fornecedores do Estado, que compensavam as doações com sobrefaturamento dos serviços. Além disso, não se tratava de simples financiamento de campanhas eleitorais, já que o sistema passou a fazer parte do governo federal, como antes fizera parte dos governos municipais em que o PT elegeu o prefeito<sup>166</sup>.

Em entrevista concedida em 2005, o Presidente Lula, tentando “minimizar” o episódio, declarou que “o que o PT fez, do ponto de vista eleitoral, é o que é feito no Brasil sistematicamente”. Tal declaração remete a outra dada em meio a mais um grande escândalo político vivido pelo Brasil pós-redemocratização – o caso Collor-PC já retratado, quando Collor, próximo ao julgamento de *impeachment*, fez a seguinte declaração na CPI: “Estamos todos sendo hipócritas. Ninguém obedece à lei do financiamento de campanhas”.<sup>167</sup>

Sem dúvidas, a maneira como o financiamento de campanhas parece ser encarado por políticos e demais atores do cenário político brasileira é, de fato, alarmante. As declarações de Lula e Collor nos remetem à ideia de falta de fiscalização e de impunidade presente no sistema político brasileiro. Trata-se de uma cultura política corrupta e deteriorada, arraigada na classe política, que pede medidas urgentes para que o financiamento político possa ser encarado sob seu aspecto mais nobre: o de fundos para promover a competição política livre, igual e justa, e não como uma maneira de colocar em prática atos corruptos e ilegais, de suborno, compra de acesso e compra de influência, dentre outros atos ilícitos.

### *Operação Lava Jato*

O nome do caso, “operação lava jato”, decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome inicial se consagrou.

---

<sup>166</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O paradoxo da esquerda no Brasil. In: *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, nº74, mar. 2006, pp. 25-45, p. 38.

<sup>167</sup> GALL, Norman. *Lula e Mefistófeles*. In: *Braudel Papers*, 2005, nº38, p. 5.

A “operação lava jato” é tida como a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia.

No primeiro momento da investigação, desenvolvido a partir de março de 2014, perante a Justiça Federal em Curitiba, foram investigadas e processadas quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, que são operadores do mercado paralelo de câmbio. Depois, o Ministério Público Federal recolheu provas de um imenso esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobras.

Nesse esquema, que PF e MPF acreditam que ocorre há pelo menos dez anos, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, incluindo doleiros investigados na primeira etapa, que, segundo o MPF<sup>168</sup>, funcionava nos moldes a seguir expostos, conforme cada tipo de ator da operação.

*Empreiteiras:* Em um cenário normal, empreiteiras concorreriam entre si, em licitações, para conseguir os contratos da Petrobras, e a estatal contrataria a empresa que aceitasse fazer a obra pelo menor preço. Neste caso, as empreiteiras se cartelizaram em um “clube” para substituir uma concorrência real por uma concorrência aparente. Os preços oferecidos à Petrobras eram calculados e ajustados em reuniões secretas nas quais se definia quem ganharia o contrato e qual seria o preço, inflado em benefício privado e em prejuízo dos cofres da estatal. O cartel tinha até um regulamento, que simulava regras de um campeonato de futebol, para definir como as obras seriam distribuídas. Para disfarçar o crime, o registro escrito da distribuição de obras era feito, por vezes, como se fosse a distribuição de prêmios de um bingo<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> Em janeiro de 2015, o Ministério Público Federal lançou um portal que reúne uma série de informações, como número de pessoas sob investigação, quantidade de procedimentos instaurados e a íntegra das denúncias apresentadas pelo MPF. A página foi produzida pela força-tarefa que cuida da Operação, em parceria com a Secretaria de Comunicação da Procuradoria-Geral da República (PGR). Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/>. Acesso em 01 set. 2015.

<sup>169</sup> Caso despertem a curiosidade do leitor, os documentos apreendidos estão disponíveis em: <http://lavajato.mpf.mp.br/>. Acesso em 01 set. 2015.

*Funcionários da Petrobras:* As empresas precisavam garantir que apenas aquelas do cartel fossem convidadas para as licitações. Por isso, era conveniente cooptar agentes públicos. Os funcionários não só se omitiam em relação ao cartel, do qual tinham conhecimento, mas o favoreciam, restringindo convidados e incluindo a ganhadora dentre as participantes, em um jogo de cartas marcadas. Segundo levantamentos da Petrobras, eram feitas negociações diretas injustificadas, celebravam-se aditivos desnecessários e com preços excessivos, aceleravam-se contratações com supressão de etapas relevantes e vazavam informações sigilosas, dentre outras irregularidades.

*Operadores financeiros:* Os operadores financeiros ou intermediários eram responsáveis não só por intermediar o pagamento da propina, mas especialmente por entregar a propina disfarçada de dinheiro limpo aos beneficiários. Em um primeiro momento, o dinheiro ia das empreiteiras até o operador financeiro. Isso acontecia em espécie, por movimentação no exterior e por meio de contratos simulados com empresas de fachada. Num segundo momento, o dinheiro ia do operador financeiro até o beneficiário em espécie, por transferência no exterior ou mediante pagamento de bens.

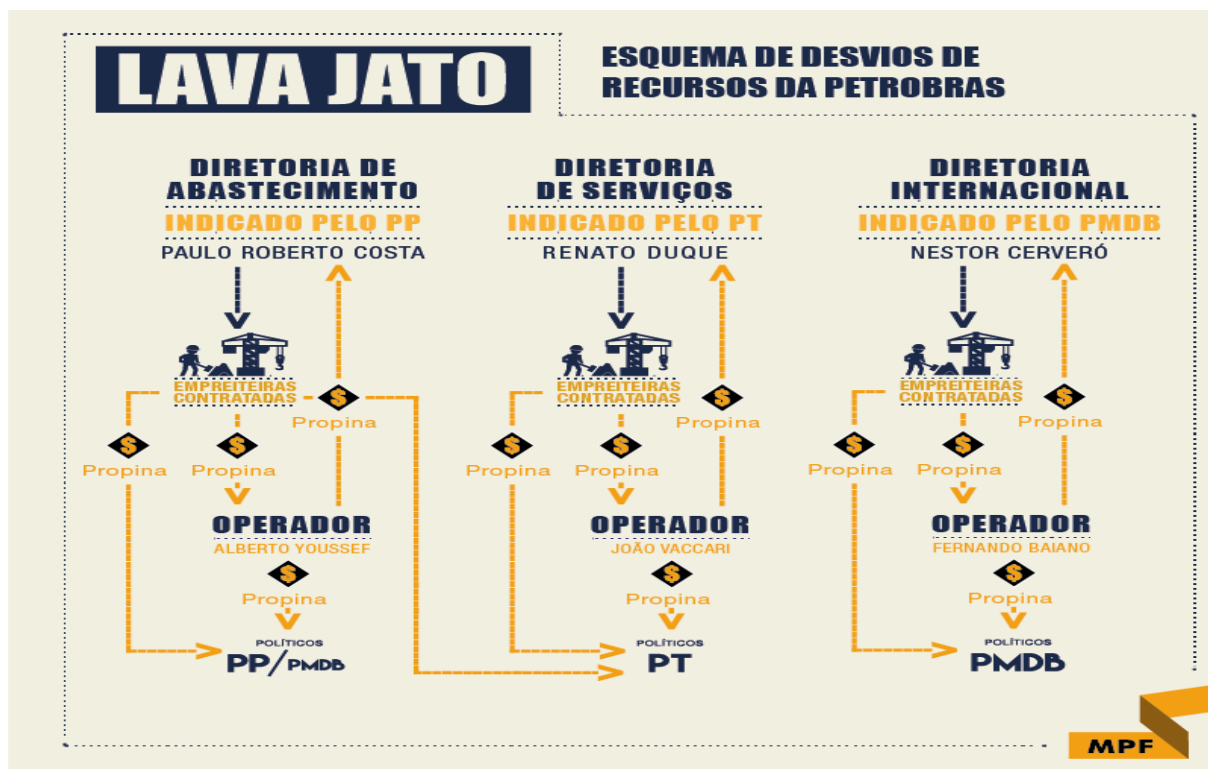
*Agentes políticos:* Outra linha da investigação começou em março de 2015, quando o Procurador-Geral da República apresentou ao Supremo Tribunal Federal 28 petições para a abertura de inquéritos criminais destinados a apurar fatos atribuídos a 55 pessoas, das quais 49 são titulares de foro por prerrogativa de função (“foro privilegiado”). São pessoas que integram ou estão relacionadas a partidos políticos responsáveis por indicar e manter os diretores da Petrobras. Elas foram citadas em colaborações premiadas feitas na 1ª instância mediante delegação do Procurador-Geral. A primeira instância investigará os agentes políticos por improbidade, na área cível, e na área criminal aqueles sem prerrogativa de foro.

Segundo o MPF, essa repartição política revelou-se mais evidente em relação às seguintes diretorias: de Abastecimento, ocupada por Paulo Roberto Costa entre 2004 e 2012, de indicação do PP, com posterior apoio do PMDB; de Serviços, ocupada por Renato Duque entre 2003 e 2012, de indicação do PT; e Internacional, ocupada por Nestor Cerveró entre 2003 e 2008, de indicação do PMDB. Para o Procurador Geral da República, esses grupos



políticos agiam em associação criminosa, de forma estável, com comunhão de esforços e unidade de desígnios para praticar diversos crimes, dentre os quais corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Fernando Baiano e João Vacari Neto atuavam no esquema criminoso como operadores financeiros, em nome de integrantes do PMDB e do PT. Segue representação gráfica do esquema:

Figura 1 – Esquema de desvio de recursos da Petrobras



Fonte: Portal MPF de Combate à Corrupção. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/>

Não por acaso, dados do TSE informam que empreiteiras citadas na “operação lava jato” fizeram 43,6% das doações a partidos em 2013. Oito empresas que aparecem nas investigações repassaram, somadas, R\$ 60,3 milhões em 2013 para diferentes siglas partidárias. Sete partidos foram beneficiados: PT (que recebeu sozinho R\$ 35,4 milhões), PSDB, PMDB, PSB, DEM, PSD e PP.

Essas oito empresas estão sob suspeita por três motivos principais. Camargo Corrêa, OAS e Galvão Engenharia fizeram pagamentos à MO Con-sultoria, empresa de fachada do doleiro Alberto Youssef, acusado de participar do esquema que teria lavado R\$ 10 bilhões. Já Andrade Gu-tierrez, Engevix, Mendes Júnior e UTC Engenharia apareciam nos

cadernos do ex-diretor da Petrobras Paulo Roberto Costa, também investigado na “operação lava jato”. A suspeita é de que se tratava de um registro de doações para campanhas eleitorais. Já a Queiroz Galvão realizou doações a campanhas a pedido de Youssef, informação que consta em e-mails interceptados pela PF.

Dessas empresas, a Queiroz Galvão foi a que mais doou para partidos. Foram R\$ 18,2 milhões, divididos entre PSDB, PT, PSB e PSD. A Camargo Corrêa, com R\$ 16,6 milhões, e a OAS, com R\$ 13,9 milhões, aparecem logo em seguida. Estas últimas também doaram para vários partidos diferentes, governistas e da oposição.

O PT foi o maior beneficiado. De R\$ 79,7 milhões que recebeu em doações em 2013, R\$ 35,4 milhões partiram dessas empresas. O PSDB recebeu menos: R\$ 15,1 milhões. Mas o peso dessas doações no orçamento do partido é bem maior: 74,1% do total vieram das empresas citadas na “operação lava jato”. Camargo Corrêa e Queiroz Galvão foram, respectivamente, as maiores doadoras desses partidos.<sup>170</sup>

Não se pode chegar a outra conclusão que não a de que essas doações tinham como objetivo garantir “trânsito privilegiado” das doadoras entre os centros públicos de poder, especialmente para garantir participações em licitações e superfaturamento de contratos públicos.

## **CAPÍTULO 5. DESAFIOS PARA A REGULAÇÃO DO FINANCIAMENTO POLÍTICO COM COMBATE À CORRUPÇÃO, OS HORIZONTES PARA MUDANÇAS NO SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO E O FINANCIAMENTO CIDADÃO**

Em que pesem todas as críticas discutidas neste estudo, não se pode negar que a legislação brasileira tem caminhado na direção de uma maior transparência no financiamento político. Os dados sobre o financiamento de partidos e candidatos são públicos desde 1995<sup>171</sup> e 1997<sup>172</sup>, respectivamente.

---

<sup>170</sup> JORNAL Gazeta do povo. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/empreiteiras-citadas-na-lava-jato-fizeram-436-das-doacoes-a-partidos-9dkm4tgzost5hqtae92akzy32#ancora>. Acesso em: 20 set. 2015.

<sup>171</sup> A partir da entrada em vigor da Lei n.º 9.096/95.

<sup>172</sup> A partir da entrada em vigor da Lei n.º 9.504/97.

Porém, em relação às fontes do financiamento político, ainda há pontos importantes que precisam ser revisados, a fim de garantir, além de uma maior transparência, uma igualdade política mais efetiva, dentre os quais se destacam o método de distribuição dos recursos do Fundo Partidário, a não divulgação dos nomes dos financiadores durante a campanha eleitoral, e, em especial, a permissividade de financiamento político por empresas privadas até o julgamento da ADI 4650.

Neste capítulo, serão inicialmente apontados os desafios para uma reformulação do financiamento político com ênfase no combate à corrupção. Em seguida, serão estudadas as reformas por medidas judiciais e legislativas em curso no Brasil, especialmente quanto aos impactos do recente julgamento pelo STF da ADI 4650 a favor da proibição de financiamento por empresas privadas, e quanto a dois projetos legislativos em trâmite mais avançado no Congresso Nacional (PEC 182/07 e PL 5735/13), inclinados para a permissão do financiamento por pessoas jurídicas. Diante do cenário de conclusões diametralmente opostas entre esses dois poderes, ao final, será feita uma reflexão acerca do seguinte questionamento: quem dará a última palavra (se é que ela existe) acerca do rumo do financiamento político por empresas privadas no Brasil?

### **5.1. Desafios para a regulação do financiamento político e o combate à corrupção**

Em regra, o financiamento político tem sido discutido no contexto do debate sobre o fortalecimento da democracia. A relação dos modelos de regulação do financiamento político com os diferentes valores democráticos foi discutida no primeiro capítulo desta dissertação, em que foram destacados os valores da liberdade e equidade dos cidadãos, do equilíbrio da competição eleitoral e da integridade dos representantes. No entanto, como bem afirma Speck,

o controle do abuso de recursos públicos não poderá se limitar a este lado da “demanda” por recursos financeiros, do ponto de vista de sua legitimidade e seu impacto sobre o sistema de representação política. As áreas de risco na interface entre setor público e privado são parte do problema e responsáveis pela “oferta” dos recursos de financiamento pelo setor privado.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> SPECK, BRUNO WILHELM. *O financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia Biason. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1, p. 49-97, p. 90.

Assim, com base no que fora retratado no terceiro capítulo desta dissertação, concluiu-se que a relação entre financiamento político e corrupção, esta no sentido da utilização de cargos públicos para fins privados, nasce a partir de ligações conflituosas entre o poder econômico e a política, analisadas em três perspectivas: dos cidadãos, dos candidatos e dos representantes eleitos. Sob esta última perspectiva, a corrupção pode-se apresentar em basicamente três facetas. A primeira delas envolve o benefício a empresas específicas que têm negócios com o Estado, por meio da influência do representante eleito sobre a administração pública, implicando a quebra de leis que regem a moralidade, a isonomia, a imparcialidade e a eficiência administrativa. Na segunda, encontram-se as direções das decisões políticas tomadas pelos representantes eleitos. Conforme visto, a identificação da parcialidade da decisão e do benefício privado para os doadores é mais difícil de comprovar, mas seus efeitos podem ser mais duradouros e custosos. A terceira traz como centro os próprios representantes que abusam dos recursos públicos para garantir a reeleição, não sendo o envolvimento de atores privados um elemento essencial.

Para combater a primeira modalidade, a da corrupção administrativa, é necessário identificar os elos que a vinculam ao financiamento da política. Para Speck<sup>174</sup>, o primeiro elo é a influência dos políticos eleitos sobre setores da administração pública. A indicação de altos cargos na administração pública por legisladores, em troca de apoio político ao governo, é uma prática que tem contribuído para forjar alianças de governo. No entanto, o benefício da governabilidade pode ter consequências negativas quando políticos usam esses canais para beneficiar os financiadores de suas campanhas, transformando-se em alto custo para a integridade da administração pública.

Nestes casos, os políticos indicam nomes de sua confiança para cargos importantes em órgãos da administração direta ou indireta, tais como secretarias executivas, ministérios, empresas públicas, sociedades de economia mista, agências regulatórias, dentre outros, a fim de que os indicados, uma vez empossados, possam retribuir com favores os financiadores de campanha dos políticos. Conforme visto no capítulo anterior, os principais favores podem ser o tratamento diferenciado em contratos e na emissão de licenças e autorizações, fiscalizações mais brandas nos empreendimentos dos financiadores, facilitações na concessão de empréstimos com bancos públicos, dentre outros.

---

<sup>174</sup> SPECK, BRUNO WILHELM. *O financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia BIASON. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1, p. 49-97, p. 90.

Em alguns casos, a pessoa indicada sequer preenche requisitos técnicos mínimos recomendados para o cargo, levando-se a crer que, se a indicação não for com o intuito de garantir facilidades para financiadores de campanha, pode configurar, no mínimo, o que se conhece no saber popular como “cabide de empregos”, em troca de apoio político. Recentemente, tomou grande repercussão nacional o caso da indicação do genro do Senador Eunício Oliveira (PMDB) para a diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, conforme destaca matéria veiculada pelo Jornal Correio Braziliense:

#### **Senador Eunício Oliveira emplaca genro como diretor da ANAC**

O líder do PMDB no Senado, Eunício Oliveira (CE), conseguiu emplacar o genro na diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Ricardo Felton Júnior é advogado e se casou com a filha do peemedebista há menos de um mês, numa cerimônia em Brasília para 1,2 mil convidados, dentre os quais a presidente Dilma Rousseff.

A nomeação foi publicada no Diário Oficial da União na segunda-feira, mas o advogado ainda terá de passar por uma sabatina no Senado. O genro de Eunício se formou em Direito em 2011 pela UNICEUB, uma faculdade particular da capital federal.

A Associação de Pilotos e Proprietários de Aeronaves (APPA) contestou a indicação. “A possibilidade de nomeação política, baseada na mais asquerosa troca de favores partidários, é por nós, especialistas, veementemente repudiada. Demonstramos nossa total contrariedade a qualquer indicação, para cargo diretivo da agência, de pessoas que não possuam qualificação técnica e elevado conhecimento nesse campo de especialidade”, diz uma nota publicada em seu site.<sup>175</sup>

A limitação do vínculo entre financiamento político e corrupção administrativa deve passar, também, pela despoliticização da administração pública, que pode ser apoiada em normas mais rígidas sobre a limitação dos cargos livremente nomeados. A ocupação de cargos diretivos aberta somente a candidatos concursados na respectiva carreira administrativa diminui a possibilidade de loteamento da máquina pública com pessoas fiéis a determinados líderes políticos.

Ainda de acordo com Bruno Speck<sup>176</sup>, o segundo elo entre financiamento político e corrupção administrativa é o grau de arbitrariedade de decisão que os servidores têm nas suas decisões. Quanto mais bem regulamentados os processos de compras públicas, de rotinas de fiscalização ou de regras para conceder permissões e concessões na administração pública,

---

<sup>175</sup> JORNAL Correio Braziliense. Disponível em: [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/07/10/internas\\_polbraeco.489858/senador-eunicio-oliveira-emplaca-genro-como-diretor-da-anac.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/07/10/internas_polbraeco.489858/senador-eunicio-oliveira-emplaca-genro-como-diretor-da-anac.shtml). Acesso em: 20 set. 2015.

<sup>176</sup> SPECK, BRUNO WILHELM. *O financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia Biason. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1, p. 49-97, p. 91.

menor será a negociação de vantagens em troca de vantagens privadas, como suborno, ou políticas, como doações em campanha. Nesse sentido, o combate à corrupção com vínculos políticos é muito semelhante às medidas contra a corrupção administrativa, devendo ser complementadas por outras medidas, tais como o fortalecimento da transparência, dos canais de reclamação e da fiscalização e aplicação de sanções.

Para identificar as áreas de vulnerabilidade entre financiamento e corrupção, Speck indica como caminho promissor a realização de levantamentos entre os financiadores corporativos de campanhas eleitorais. Contra quais problemas querem se prevenir quando apoiam muitas vezes diferentes candidatos concorrentes entre si? O combate ao vínculo entre corrupção administrativa e financiamento político passa por uma análise desses pontos de vulnerabilidade na interface entre Estado e iniciativa privada para a negociação de favores ou a extorsão de doações políticas.

Nesse contexto, as decisões dos executivos e legisladores sobre as políticas públicas e a aprovação de leis podem estar sujeitas à influência indevida de seus financiadores. Como tratado no terceiro capítulo, a identificação desse desvio de conduta é mais difícil e aberta à interpretação. No entanto, as consequências são mais profundas e duradouras que os favores concedidos no âmbito de uma corrupção administrativa.

Sobre o tema, merece destaque outro caso recente da política brasileira, desta feita, envolvendo o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB), que se notabilizou por acelerar a tramitação de pautas polêmicas e engavetadas há anos, como a redução da maioria penal, reforma política e a terceirização de toda a cadeia produtiva. Ao mesmo tempo em que certos projetos são tratados com rapidez por Eduardo Cunha, investigações contra os planos de saúde, setor que financiou a campanha do deputado, são barradas.

A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI dos Planos de Saúde, como ficou conhecida, foi proposta pelo deputado Ivan Valente (PSOL). Valente obteve todas as assinaturas necessárias, mas a instalação da comissão foi barrada por Cunha, que alegou "falta de foco". Diante do revés imposto pelo presidente da Câmara, Ivan Valente impetrou mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal (MS 33.544) contra o ato de Cunha de rejeitar a instauração da CPI. A ministra Carmen Lúcia indeferiu medida liminar,

alegando não haver prejuízo para o impetrante em aguardar o julgamento de mérito do mandado de segurança, e o processo ainda está em trâmite.

Além de barrar a CPI pedida por Ivan Valente, Eduardo Cunha desarquivou a PEC 451/2014<sup>177</sup>, de sua autoria. O texto, que tramita em regime especial da Comissão e Constituição e Justiça da Câmara, insere "planos de assistência à saúde" como direitos dos trabalhadores, ao lado do FGTS, seguro-desemprego e licença-maternidade, por exemplo. Na prática, o texto obriga as empresas a pagarem planos de saúde privados para todos os seus empregados, o que elevaria o número de clientes das operadoras.

A presença dos planos de saúde na política tem ficado cada vez mais acentuada. Nas eleições de 2014, as doações eleitorais dos planos de saúde superaram em 32 vezes o valor de 2012, chegando a 54,9 milhões de reais para 131 candidatos. A Bradesco Saúde é uma das principais doadoras de Cunha, tendo depositado R\$ 250 mil para sua campanha eleitoral de 2014.<sup>178</sup>

Diante de situações como as expostas neste tópico, o principal objetivo de uma regulação do financiamento público com vistas a combater a corrupção deve ser encontrar o equilíbrio certo entre dinheiro e política, limitando os efeitos negativos daquele, ao incentivar a consolidação democrática por meio da competição pluralista com igualdade política.

De acordo com os estudos do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral – IDEA, publicados no manual do financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais de 2014<sup>179</sup>, embora cada país tenha seus próprios desafios relacionados com dinheiro e política, há uma série de desafios que abrangem praticamente todas as regiões do globo, dentre elas o Brasil<sup>180</sup>:

### *Negócios e política*

Cerne desta dissertação, o IDEA também constatou em seus estudos que a

---

<sup>177</sup> BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n.º 451 (2014).

<sup>178</sup> REVISTA Carta Capital. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/o-sus-na-mira-de-eduardo-cunha-7587.html>. Acesso em: 20 set. 2015.

<sup>179</sup> A versão em português do referido manual foi produzida a partir do Memorando de Entendimento firmado entre o Tribunal Superior Eleitoral do Brasil e o International IDEA durante as eleições de 2014 na sede do TSE.

<sup>180</sup> *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político* / Editores Elin Falguera, Samuel Jones, Magnus Ohman; colaboradores Julie Ballington. [et al.]. Em parceria com *International Idea* – Rio de Janeiro : FGV Editora, 2015, p. 459-466.

influência do dinheiro sobre a política abre a arena para empresas privadas realizarem seus interesses por meio da política, prestando apoio financeiro aos políticos. Embora algumas empresas apoiem partidos políticos por convicção ideológica, muitas outras querem ou esperam algo em troca que irá beneficiá-las.

As doações são vistas como um investimento por interesses corporativos, e são relatadas em praticamente todas as regiões do mundo. Em alguns casos, grandes doações são dadas aos partidos de todo o espectro político, o que pode ser uma forma de garantir favores do governo, independentemente de quem acaba no poder<sup>181</sup>.

No Brasil, a análise empírica revela que as maiores doadoras injetam recursos nos mais variados partidos políticos, concentrando-os, no entanto, perante aqueles com mais chance de êxito nas eleições.

Tabela 4 - A concentração dos recursos dos dez maiores doadores em dez partidos (eleições de 2010)

Partido	G Engenharia	Contax	JBS	Gerdaul	Construtora OAS	Andrade Góttlieb	Queiroz Galvão	Banco Alvorada	Banco BMG	Camargo Correla	Total de recursos dos dez maiores doadores	Votos para todos os cargos
PT	26,0%	21,2%	23,5%	25,5%	41,7%	24,3%	21,5%	13,0%	12,4%	41,0%	26,6%	27,9%
PSDB	27,4%	25,0%	23,8%	25,0%	22,9%	26,5%	18,1%	28,4%	28,9%	17,0%	23,1%	22,7%
PMDB	13,6%	21,6%	17,0%	19,6%	17,1%	31,9%	19,5%	24,5%	22,3%	7,3%	18,7%	9,9%
PSB	14,1%	6,9%	2,7%	4,5%	4,8%	6,9%	13,9%	2,5%	5,1%	6,5%	6,6%	4,6%
DEM	3,4%	8,4%	3,4%	6,5%	2,9%	0,3%	2,3%	9,9%	14,0%	8,2%	5,7%	4,1%
PP	3,5%	5,7%	0,6%	4,8%	2,8%	4,3%	7,3%	4,1%	4,0%	1,0%	3,5%	3,4%
PDT	0,4%	0,1%	2,0%	6,3%	0,0%	0,0%	4,5%	2,9%	5,7%	6,4%	3,2%	2,6%
PTB	1,2%	3,8%	9,5%	2,7%	2,2%	0,6%	0,5%	4,9%	1,8%	1,3%	2,9%	2,6%
PR	3,9%	3,4%	3,5%	1,7%	1,4%	3,1%	6,8%	2,3%	0,4%	1,6%	2,9%	2,8%
PSC	0,4%	1,1%	7,8%	0,1%	0,9%	0,1%	0,0%	0,0%	1,0%	2,3%	1,7%	1,3%
Total	94,0%	97,3%	93,8%	96,7%	96,6%	98,0%	94,5%	92,5%	95,6%	92,5%	94,8%	81,8%

Fonte: TSE

Além da forte influência das corporações empresariais por meio do financiamento político, cerne desta dissertação e principal fonte de corrupção, o IDEA destaca outros pontos

<sup>181</sup> Idem, p. 185.



desafiadores para a limitação dos efeitos negativos do dinheiro na política, tais como custos elevados das campanhas, falta de apoio popular, financiamento ilícito e fontes criminosas, acesso desigual aos fundos, abuso dos recursos estatais, falta de execução dos regulamentos e autorregulação dos partidos e políticos.

### *Custos elevados*

O envolvimento de grandes montas de dinheiro na política é uma preocupação crescente entre os eleitores de todo o mundo. De acordo com os estudos do IDEA, os altos custos de campanha em diferentes regiões do mundo são geralmente atribuídos ao aumento da profissionalização da política, em que os partidos e os candidatos gastam mais dinheiro em pesquisas de opinião, assessores políticos e anúncios publicitários em meios de comunicação.

182

O presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Dias Toffoli, em participação no Congresso Internacional sobre Financiamento Eleitoral e Democracia, apresentou dados sobre os gastos do financiamento eleitoral no Brasil em 2014. Segundo o ministro, a campanha presidencial teve uma arrecadação total de mais de US\$ 367 milhões. A campanha vitoriosa, da candidata Dilma Rousseff (PT), por exemplo, teve gastos de mais de US\$ 140 milhões. Já a campanha do segundo colocado, o candidato Aécio Neves (PSDB), chegou a mais de US\$ 89 milhões. O presidente do TSE revelou ainda que uma única empresa privada doou US\$ 145 milhões, somente em 2014, para campanhas de deputados, senadores e presidente da República. Só para as campanhas de presidente tal empresa destinou US\$ 21 milhões.

Toffoli informou, ainda, que 95% das campanhas eleitorais contaram com o financiamento de empresas, os outros 5% foram de fundos públicos ou recursos de pessoas físicas. “O grande financiamento no Brasil foi declaradamente de grandes corporações de três grandes setores da economia: alimentício, sistema financeiro e construção civil”, declarou o ministro.<sup>183</sup>

Os altos custos de campanha levam partidos e candidatos a buscar fundos a partir

---

<sup>182</sup> Idem, p. 459.

<sup>183</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Notícia divulgada em 12 jun. 2015. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Junho/dias-toffoli-apresenta-dados-sobre-participacao-de-empresas-privadas-no-financiamento-eleitoral>. Acesso em: 20 set. 2015.

de uma ampla variedade de fontes. Em muitos casos, esses atores políticos tornam-se dependentes de grandes contribuições privadas, o que aumenta o risco de que as pessoas que doam grandes quantidades tenham mais influência sobre o processo político do que outros, ferindo-se, assim, o princípio de “um cidadão, um voto”, conforme amplamente discutido neste estudo.

### *Falta de apoio popular*

Apesar dos altos custos da política, os partidos políticos recebem pouco apoio financeiro dos seus membros, mesmo nos países europeus onde esse tipo de financiamento já foi uma importante fonte de renda<sup>184</sup>. Em outros lugares, segundo as pesquisas do IDEA, doações de membros nunca foram uma importante fonte de renda. Essa falta de suporte significa que os partidos contam com doações de empresas ou outros interesses organizados, fundos públicos ou de finanças ilícitas, ou, em alguns países, o dinheiro de líderes partidários individuais ou dos próprios candidatos.

A falta de apoio popular é, inclusive, uma das críticas levantadas pelos defensores do financiamento por empresas privadas. Uma vez que o dinheiro é necessário para a realização das campanhas e manutenção dos partidos, se a única fonte de recursos privados for o cidadão, o financiamento privado em pouco contribuiria para a política, em virtude da falta de apoio popular.

### *Financiamento ilícito e fontes criminosas*

O financiamento ilícito de partidos e candidatos apresenta um problema particularmente difícil em muitas das regiões objeto dos estudos do IDEA. Mesmo que seja difícil saber a exata influência das doações ilícitas no resultado do pleito, pela sua natureza obscura, vários casos que foram descobertos sugerem que o financiamento ilícito representa uma importante fonte de renda para agentes políticos, destacando-se no cenário brasileiro os casos Collor-PC e mensalão, já mencionados no capítulo anterior.

---

<sup>184</sup> *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político* / Editores Elin Falguera, Samuel Jones, Magnus Ohman; colaboradores Julie Ballington. [et al.]. Em parceria com *International Idea* – Rio de Janeiro : FGV Editora, 2015, p. 459-466, p. 285.

Vale ressaltar que todas as doações que estão fora dos limites legais são, por si só, ilegais, incluindo aquelas que estão um pouco acima do limite máximo de gastos. Tais doações não são necessariamente moralmente questionáveis, e o dinheiro não precisa ter sido adquirido por meio de atividade ilegal. A questão torna-se particularmente grave quando o financiamento provém do crime organizado ou de “caixa dois” de empresas, que envolve uma agenda para influenciar políticos e suas decisões para promover os interesses de redes criminosas e corporações empresariais.

Os políticos e os legisladores são, por vezes, relutantes ou incapazes de aplicar as medidas fiscalizatórias necessárias para impedir que este tipo de dinheiro escoe para a política. Os benefícios financeiros para os políticos, ou a ameaça representada pelo doador podem ser considerados maiores do que possíveis consequências de exposição e punição. Assim, é fundamental que os órgãos de fiscalização cooperem estreitamente com a aplicação da lei e as instituições judiciais de trabalho sobre essa questão. Para tanto, tais órgãos precisam do mandato livre de nomeações políticas, e de ferramentas e proteção necessários para realizar seu papel.

#### *Acesso desigual aos fundos*

Outro problema relacionado ao financiamento político apontado pelas pesquisas do IDEA é quando partidos ou candidatos têm oportunidades desiguais de acesso aos fundos de financiamento. Embora a popularidade de um partido ou político sempre produzirá diferentes níveis de apoio financeiro, não deve haver obstáculos estruturais à igualdade de oportunidades para a captação de recursos. Se pessoas físicas ou jurídicas podem, por meio de grandes doações, pagar para os políticos ouvi-las, isso pode prejudicar gravemente os princípios fundamentais da democracia, em que cada pessoa tem direito a um voto.

Da mesma forma, se não há limites para a quantidade que pode ser levantada e gasta pelos partidos e candidatos, ou se a distribuição dos recursos públicos ocorre de maneira a contribuir para perpetuação dos mesmos atores no poder, isso pode levar a uma concorrência desigual. Conforme visto no capítulo segundo, o modelo de distribuição de recursos públicos que leva em consideração o sucesso nas últimas eleições tende a contribuir para a perpetuação dos mesmos partidos no poder e que contribui para a “estatização” dos

partidos, que deixarão de buscar o apoio de simpatizantes por contarem com recursos do Estado.

Esse problema também está ligado à relação entre negócios e política, representado pelo poder de influência das corporações empresarias. Embora as empresas, em alguns casos, façam doações para diversos partidos, os partidos do governo, em regra, são mais propensos a atrair doações de negócios do que os partidos da oposição. Isso não é surpreendente, como já visto, dada a capacidade dos partidos do governo para influenciar contratos públicos e definir políticas sobre questões que podem afetar o sucesso comercial dos doadores de negócios.

#### *Abuso dos recursos do Estado*

Um aspecto diferente da desigualdade de acesso aos fundos é quando os partidos do governo utilizam recursos públicos para seus próprios fins partidários. O abuso dos recursos estatais é um problema em todo o mundo, conforme afirma o IDEA, e quase todos os países têm proibições legais contra ele. O uso de recursos públicos para fins políticos enfraquece a democracia e pode danificar o pluralismo político.

O abuso é ainda mais difícil de controlar quando o governo não gasta dinheiro em favor de um partido político, mas sim pratica outros abusos dos recursos à sua disposição, tais como a cobertura da mídia tendenciosa em favor do partido no poder, ou funcionários públicos engajarem-se em atividades de campanha durante o horário de trabalho.

O partido do governo também pode definir e utilizar o quadro jurídico do país em proveito próprio ou para perseguir a oposição. Sempre que o partido no poder domina as instituições do Estado, bem como o legislador, pode projetar as regras, a fim de consolidar sua permanência no poder. Limiares de acesso ao financiamento público, por exemplo, podem ser tão altos de modo a privar novos agentes da chance de entrar na arena política, conforme ocorre com a distribuição dos recursos do Fundo Partidário no Brasil, já estudada no segundo capítulo desta dissertação.

#### *Falta de execução*

De acordo com os estudos do IDEA, uma das razões da má implementação dos regulamentos que versam sobre financiamento político é que os órgãos encarregados de supervisionar as finanças dos partidos e candidatos carecem de mandatos independentes e capacidades de que precisam para realizar eficazmente seu papel.

Parte dessa incapacidade pode ser atribuída à falta de recursos ou de pessoal, mas, também, está na relutância dos políticos para reforçar a regulamentação de seu comportamento. Esta falta de vontade política muitas vezes se traduz em órgãos de fiscalização fracos.

Intimamente relacionado com isso está o fato de que, em muitos países, os órgãos de fiscalização não são suficientemente independentes do governo para exercer o controle necessário. No Brasil, a maioria dos altos cargos dos órgãos fiscalizadores é ocupada por pessoas nomeadas pelos próprios políticos que podem ser alvo de investigação.

Outro problema é que poucos infratores são punidos. Essa cultura de impunidade parece ser generalizada em todas as regiões pesquisadas pelo IDEA. O número de sanções emitidas não indica necessariamente a eficácia de um sistema. Como apontado pelo instituto, a prevenção é melhor do que as sanções; em muitos casos, o objetivo da instituição responsável pela execução deve ser mais focado na melhoria do cumprimento do que sobre as sanções de execução. No entanto, é improvável que normas sejam cumpridas, se não houver nenhuma ameaça crível de sanções contra violações flagrantes. As sanções também precisam ser proporcionais ao delito, a fim de serem eficazes.

Como visto, muitos são os desafios a serem enfrentados para se garantir uma regulação do financiamento público com vistas a encontrar o equilíbrio certo entre dinheiro e política, limitando os efeitos negativos daquele, ao incentivar a consolidação democrática por meio da competição pluralista com igualdade política, e combater, conseqüentemente o avanço da corrupção. Nesse esforço, é importante ver o uso do dinheiro na política como um meio para atingir um fim (qual seja, o de manter sustentáveis os partidos políticos e de ser utilizado em materiais de campanha para divulgação de propostas e valores), e não o fim em si mesmo.

## **5.2. Horizontes para mudanças no sistema normativo brasileiro de financiamento político**

Como retratado ao longo desta dissertação, o tema do financiamento político voltou ao topo da agenda política nacional, e, em que pesem todos os desafios estudados no tópico anterior, os poderes judiciário e legislativo têm enfrentado a questão. No âmbito do poder judiciário, o STF, corroborando parte das críticas realizadas ao longo desta dissertação, decidiu a favor da proibição do financiamento político por empresas privadas em recente decisão proferida no bojo da ADI 4650, cujos fundamentos serão avaliados neste capítulo. No âmbito do poder legislativo, dentre as propostas em trâmite, encontram-se em estágio mais avançado no Congresso Nacional a PEC 182/07 e o PL 5735/13, que, conforme será visto, inclinam-se para a permissão do financiamento por pessoas jurídicas.

Não obstante as críticas aos métodos de financiamento público da política brasileira, especialmente quanto aos critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do tempo disponibilizado para propagandas em rádio e televisão, as quais, inclusive, permearam alguns pontos do presente estudo, neste tópico, serão enfatizadas as discussões travadas nos âmbitos dos Poderes Judiciário e Legislativo acerca da influência dos recursos oriundos de empresas privadas para o financiamento político, visto ser este o objeto de estudo da presente dissertação.

Convém ressaltar que, como esta temática está, de fato, na atual agenda de ambos os Poderes, esta dissertação retratará o estágio dos projetos atualizados até a data de sua publicação.

### ***5.2.1. Posicionamento do poder judiciário: ADI 4650 e a inconstitucionalidade do financiamento político por empresas privadas***

Em setembro de 2011, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4650) no Supremo Tribunal Federal – STF, por meio da qual requereu que fossem declarados inconstitucionais alguns dispositivos da legislação eleitoral – Leis 9.096/95 e 9.504/97 – que autorizam doações de empresas a candidatos e a partidos políticos. Na ação, a entidade também requereu que fosse estabelecido um limite para as doações feitas por pessoas físicas.

Para a OAB, "a infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções"<sup>185</sup>, como a desigualdade política, na medida em que aumenta a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais, e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado. Também haveria prejuízos, na visão da entidade, quanto à possibilidade de sucesso eleitoral dos candidatos que não têm patrimônio para suportar os gastos de campanha nem acesso aos financiadores privados.

Afirma a entidade que

Esta dinâmica do processo eleitoral torna a política extremamente dependente do poder econômico, o que se afigura nefasto para o funcionamento da democracia. Daí porque um dos temas centrais no desenho institucional das democracias contemporâneas é o financiamento das campanhas eleitorais. Além disso, dita infiltração cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição<sup>186</sup>

A referida ação direta originou-se de representação dirigida à Presidência do Conselho Federal da OAB pelo Conselheiro Federal Cláudio Pereira de Souza Neto e pelo professor Daniel Sarmiento<sup>187</sup>, cujas razões foram integralmente endossadas pelo órgão requerente, tendo sido postulado:

(a) a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24 da Lei 9.504/97, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do Parágrafo único do mesmo dispositivo, e do art. 81, *caput* e § 1º do referido diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia *ex nunc* à decisão;

---

<sup>185</sup> Petição inicial da ADI 4650, p. 6. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 13 set. 2015.

<sup>186</sup> Idem, p. 5-6.

<sup>187</sup> As razões constantes da representação foram adotadas pela OAB, com acréscimos veiculados nos pareceres da Dra. Daniela Teixeira e do Dr. Eduardo Mendonça, apresentados, respectivamente, ao Plenário do Conselho Federal e à Comissão Nacional de Estudos Constitucionais. Ambas as peças acompanham a petição inicial da ADI 4650. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 13 set. 2015.

- (b) a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos; e a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, da mesma lei, e “e jurídicas”, inserida no art. 39, *caput* e § 5º do citado diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia *ex nunc* à decisão;
- (c) a declaração de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 9.504/97, autorizando-se que tais preceitos mantenham a eficácia por mais 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações de campanha realizadas por pessoas naturais e ao uso de recursos próprios pelos candidatos nessas campanhas;
- (d) a declaração de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 39, § 5º, da Lei 9.096/95 - com exceção da expressão “e jurídicas”, contemplada no pedido “b”, supra - autorizando-se que tal preceito mantenha a eficácia por até 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações a partido político realizadas por pessoas naturais;
- (e) que fosse instado o Congresso Nacional a editar legislação que estabeleça (1) limite *per capita* uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, bem como (2) limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral, no prazo de 18 meses, sob pena de, em não o fazendo, atribuir-se ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para regular provisoriamente tal questão.



Para melhor compreensão da pretensão veiculada na ADI 4650, segue transcrição do teor dos dispositivos por ela impugnados:

**Lei. 9.096/95:**

Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I - entidades ou governos estrangeiros;
- II - autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;
- III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgão ou autoridades governamentais;
- IV - entidade de classe ou sindical.

(...)

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

(...)

III- doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário.

(...)

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.

(...)

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

**Lei 9.504/97:**

Art. 23. As pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta lei:

§ 1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição.

II - no caso de candidato que utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma da lei.

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, 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 ou religiosas;
- IX - entidades esportivas;
- X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI – organizações da sociedade civil de interesse público. Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81.

(...)

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

Enfatiza-se na ADI que “diante de princípios constitucionais como a igualdade, a democracia e a República, o legislador tem não uma mera faculdade, mas um verdadeiro dever constitucional de disciplinar o financiamento das campanhas eleitorais”<sup>188</sup> de forma a evitar as mazelas já referidas neste estudo. A OAB afirma, no entanto, que

isto não significa que a única opção possível para o legislador seja impor o financiamento público de campanha, mas sim que, no mínimo, devem ser estabelecidos limites e restrições significativas ao seu financiamento privado, para proteger a democracia de uma influência excessiva e deletéria do poder econômico”.<sup>189</sup>

No caso das pessoas físicas, a entidade sugere que haja um “diálogo interinstitucional entre o STF e o Congresso Nacional”<sup>190</sup> para a imposição deste limite.

Em dezembro de 2013, o Superior Tribunal Federal (STF) começou a julgar a ADI nº 4.650, e, em abril de 2014, a pauta pelo fim do financiamento privado por empresas chegou a vencer por 6 votos a 1, quando o ministro Gilmar Mendes pediu adiamento da votação por tempo indeterminado. Até que se conclua o julgamento, que já conta com a maioria dos ministros a favor do fim do financiamento por empresas, esta prática continua sendo juridicamente permitida.

Um ano e cinco meses depois do pedido de vista da ADI 4650, finalmente, em 10 de setembro de 2015, o ministro Gilmar Mendes, devolveu o processo à corte. O ato de Mendes ocorreu um dia após a Câmara dos Deputados aprovar, de forma definitiva, as doações de empresas a políticos por meio do PL 5735/13, que será tratado no tópico seguinte, e que já seguiu para sanção da presidente Dilma Rousseff.

---

<sup>188</sup> Petição inicial da ADI 4650, p. 7. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 13 set. 2015.

<sup>189</sup> Idem.

<sup>190</sup> Idem, p. 10.

Em entrevista, Mendes afirmou estar “tranquilo” em relação às críticas que recebeu por pedir vista na ADI 4.650. Isso porque, segundo ele, hoje, a sociedade sabe mais sobre os problemas do modelo político e a discussão sobre o tema pode ser feita de forma mais profunda. “É chato esse papel que eu fiz de pedir vista dos autos, mas eu o fiz com grande consciência”, desabafou. E continuou: “Hoje, quando formos discutir sobre isso, saberemos muito mais sobre questões importantes, como o que vem sendo exposto na [operação] ‘lava jato’, por exemplo”.<sup>191</sup>

Para o ministro, parar um ano para refletir sobre algo dessa gravidade “não é nada abusivo”. Segundo ele, se o STF tivesse decidido em abril de 2014 sobre o tema, já teria, logo em seguida, que resolver se aquilo se aplicaria às eleições de 2014, quando as campanhas já estavam estruturadas financeiramente. E isso, segundo Mendes, geraria uma séria insegurança jurídica.<sup>192</sup>

Realizada essa introdução acerca do objeto de discussão da ADI 4650 e do seu atual estágio de tramitação, passarão a ser analisados os fundamentos dos pedidos formulados pela OAB. Em seguida, será feita uma reflexão sobre a legitimidade de atuação da Suprema Corte no caso, e, ao final, será detalhado o resultado do julgamento.

#### *5.2.1.1. Fundamentos da ADI 4650*

Neste tópico, será realizada uma análise mais voltada aos argumentos apontados na ADI 4650 para demonstração da inconstitucionalidade do conjunto normativo que autoriza a doação de pessoas jurídicas a partidos políticos e candidatos a cargos eletivos. Toda a argumentação, como será visto, foi realizada com fulcro em princípios constitucionais abstratos, impregnados de forte conteúdo moral.

Conforme visto no primeiro capítulo desta dissertação, no cenário contemporâneo do paradigma do Estado Democrático de Direito, é plenamente admissível a invalidação de atos normativos pela sua contrariedade a princípios constitucionais, aos quais se atribui força normativa plena, além de importância capital no processo de interpretação e aplicação de todo o ordenamento.

---

<sup>191</sup> CONSULTOR Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-10/gilmar-mendes-devolve-acao-questiona-doacoes-eleitorais>. Acesso em: 13 set. 2015.

<sup>192</sup> Idem.

Dito isto, passaremos a analisar cada um dos princípios constitucionais conspurcados pelo financiamento político por empresas privadas.

#### 5.2.1.1.1. Violação ao princípio da igualdade

O princípio da igualdade, consagrado no *caput* do art. 5º da Constituição Federal<sup>193</sup>, assenta-se na ideia de que todas as pessoas devem ser tratadas com o mesmo respeito e a mesma consideração pelo Estado. Especificamente no que tange aos direitos políticos, o princípio da igualdade é reafirmado no *caput* do artigo 14 da Constituição Federal<sup>194</sup>.

Diante do paradigma do Estado Democrático de Direito, a igualdade não se esgota numa vedação às discriminações arbitrárias. As constituições sociais, como a brasileira, partem da premissa de que existe uma profunda desigualdade nas relações políticas, econômicas e sociais, e que é dever do Estado atuar para corrigi-las, de forma a reduzir a assimetria de poder entre as pessoas e promover a inclusão dos segmentos excluídos e vulneráveis. A igualdade não é tomada como um fato, mas como uma meta, que deve ser perseguida através da atuação dos três poderes estatais e da sociedade como um todo.<sup>195</sup>

O atual sistema normativo brasileiro atinente ao financiamento político ofende o princípio da igualdade por várias razões. Em primeiro lugar, ele o viola por exacerbar as desigualdades políticas e sociais existentes, ao permitir que as pessoas com maior poderio econômico, por si ou pelas empresas que controlam, tenham uma possibilidade muito maior de influírem nos resultados eleitorais e, por consequência, nas deliberações coletivas e políticas públicas. Como bem ressaltam Velloso e Agra,

A predominância do sistema de financiamento privado fez com que os detentores do poder econômico tenham vantagem nas eleições, tornando o sistema eleitoral extremamente desigual, haja vista privilegiar os cidadãos que dispõem de fontes de

---

<sup>193</sup> BRASIL. Constituição Federal (1998). O *caput* do art. 5º prevê que “todos são **iguais** perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”.

<sup>194</sup> BRASIL. Constituição Federal (1998). O *caput* do art. 14 prevê que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor **igual** para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...)”

<sup>195</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha*. In: A OAB e a reforma política democrática / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014, p. 18.

financiamento em detrimento daqueles que não possuem condições financeiras suficientes.<sup>196</sup>

O sistema normativo em vigor de financiamento político sofre muita influência do poder econômico. Na esfera estritamente econômica, admite-se a desigualdade de riqueza e, conseqüentemente, de poder, desde que respeitadas as normas constitucionais e legais. Na esfera política, ao contrário, a desigualdade é rejeitada: nisso repousa o elemento mais elementar da democracia.

Em um sistema democrático, deve vigorar o princípio da igualdade política, nos moldes tratados no primeiro capítulo desta dissertação, a partir da base teórica de Rawls e seu primeiro princípio de justiça; todos devem ter iguais possibilidades de participar do processo político e de influenciar na formação da vontade coletiva. Quando a desigualdade econômica produz desigualdade política, está-se diante de um sistema patológico, incompatível com os princípios que integram o núcleo básico de uma democracia constitucional.

De acordo com o cientista político Michael Walzer, as sociedades são integradas por diversas “esferas de justiça”. Para ele, a sociedade justa é aquela em que uma situação de vantagem em uma esfera não leva a uma situação de vantagem indevida na outra<sup>197</sup>. Para Souza Neto e Sarmiento<sup>198</sup>, é exatamente o que tem ocorrido no Brasil, não só em razão de práticas políticas deturpadas, mas também em decorrência das normas cuja impugnação ora se requer, que são incompatíveis com a Constituição Federal de 1988. Segundo tais juristas, as regras hoje em vigor quanto ao financiamento de campanhas resultam, de fato, na quase adoção de critérios censitários para a escolha dos governantes. Embora se proclamem a igualdade formal e o princípio democrático, permite-se que a desigualdade política prevaleça, pela via da influência do poder econômico sobre a política.

Como bem destaca Marcelo Neves, a afirmação do princípio da igualdade é, entre nós, ainda uma proclamação simbólica, funcionando como álibi que omite a excessiva influência que o poder econômico ainda exerce sobre a política<sup>199</sup>. A ampla possibilidade de

---

<sup>196</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 223.

<sup>197</sup> WALZER, Michael. *As esferas da justiça*. Lisboa: Presença, 1999.

<sup>198</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha*. In: A OAB e a reforma política democrática / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014, p. 18.

<sup>199</sup> NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

realização de doações eleitorais por pessoas jurídicas ou naturais confere aos detentores do poder econômico a capacidade de convertê-lo em poder político, o que tende a perpetuar o quadro de desigualdade socioeconômica, permanecendo as mesmas elites nas esferas de influência de poder.

Sob o prisma do eleitor, a ofensa à igualdade se configura quando são privilegiados os que têm mais recursos econômicos, em detrimento dos que não os possuem, na medida em que se fortalece o poder político dos primeiros, em detrimento dos segundos. Sob a perspectiva dos candidatos, tal ofensa ocorre quando se favorecem indevidamente os mais ricos, que podem financiar as próprias campanhas, sem limites, bem como aqueles que têm mais conexões com o poder econômico.

Portanto, os candidatos mais pobres e os que não desfrutam de prestígio perante as elites econômicas ou não têm identidade com os interesses destas, acabam sem o mesmo acesso aos recursos de campanha, o que compromete gravemente a igualdade de oportunidades na competição eleitoral, desestimulando, muitas vezes, a própria candidatura.

Com base no princípio da igualdade, cabe ao legislador o dever de desenhar os procedimentos, instituições e políticas estatais de maneira a conferir o mesmo peso aos interesses legítimos e às opiniões e posições de cada indivíduo. Diante do paradigma do Estado Democrático de Direito, quando o legislador falha no cumprimento deste dever, o poder judiciário se torna merecedor da censura por via da jurisdição constitucional, com vistas a garantir os pressupostos da democracia e de proteção dos interesses dos grupos mais vulneráveis.

Para quem defende o financiamento político por empresas privadas, como os juristas já mencionados neste tópico, um modelo de financiamento sustentado apenas pela contribuição de pessoas físicas possa ofender a igualdade, por discriminar indevidamente as pessoas jurídicas. Frise-se, no entanto, que as pessoas físicas e jurídicas não são iguais perante a política, uma vez que estas últimas não gozam de prerrogativas e deveres inerentes à cidadania, não podendo, assim, ter a pretensão legítima de exercer influência no processo político-eleitoral como os cidadãos. E, no Brasil, consideram-se cidadãos apenas os indivíduos que gozam de direitos políticos, sendo estes adquiridos quando do alistamento eleitoral.

Por sua vez, as doações realizadas por pessoas físicas, desde que limitadas, de forma a não favorecer excessivamente os ricos, podem ser vistas como um instrumento legítimo à disposição destas, enquanto cidadãs, para participação na vida pública. Este raciocínio não vale para as pessoas jurídicas, uma vez que a doação para campanhas ou partidos se insere no sistema integrado pelos direitos políticos, que não configuram direitos individuais passíveis de serem estendidos às pessoas jurídicas.

Convém destacar que, mesmo no caso das doações por pessoas físicas, o critério adotado pelo legislador para limitar o valor das doações (10% dos rendimentos auferidos no ano anterior à eleição, conforme visto no capítulo segundo) é absolutamente desarrazoado, não guardando qualquer correlação lógica com a finalidade perseguida pela instituição do limite, que é a redução da influência do poder econômico sobre as eleições. Por um lado, tal critério não impede que os mais ricos inundem as campanhas políticas com os seus recursos, desequilibrando os pleitos eleitorais, e, por outro, ele restringe de forma injustificada o poder dos mais pobres de exercer uma maior influência no processo eleitoral, com as suas contribuições.

Em um contexto de desigualdades sociais acentuadas como o brasileiro, um sistema que admite o financiamento privado das campanhas, já prejudica naturalmente os mais pobres no seu poder político, uma vez que, em regra, não possuem os recursos necessários para realizar doações, em prejuízo da própria subsistência. Mas o legislador, além do limite fático, impôs uma inaceitável discriminação jurídica, pois proibiu um indivíduo mais pobre de doar a mesma importância que o mais abastado, mesmo se dispuser dos recursos.

Como bem observado por Souza Neto e Sarmiento<sup>200</sup>, se, por exemplo, no ano anterior à eleição, dois indivíduos tivessem auferido rendimentos de, respectivamente, R\$ 100.000,00 e R\$ 20.000,00, uma doação a um candidato feita pelo primeiro no valor de R\$ 5.000,00 seria perfeitamente lícita, mas o segundo, se praticasse o mesmo ato, cometeria um ilícito eleitoral que o sujeitaria à multa de valor entre R\$ 15.000,00 e R\$ 30.000,00 (art. 24, § 3º, Lei 9.504/97). Como bem afirmam os juristas, não há qualquer justificativa racional e aceitável para esta discriminação, que se reveste de caráter verdadeiramente odioso.

---

<sup>200</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha*. In: A OAB e a reforma política democrática / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014, p. 21-22.

No mesmo sentido, veja-se a observação de Speck a propósito do critério para limitação às doações de campanha para as pessoas físicas:

(...) a definição do teto de contribuições em função do poder econômico dos doadores está em conflito com a ideia de garantir equidade entre os doadores. A atual legislação brasileira transforma a iniquidade social e econômica em norma para o financiamento eleitoral. Quem tem uma renda menor poderá doar menos às campanhas não só por força da realidade, mas também pela lei.<sup>201</sup>

Diante do exposto, conclui-se que os dispositivos legais questionadas pela ADI 4650 sobre o financiamento de campanhas violam, em múltiplas dimensões, o princípio constitucional da igualdade.

#### 5.2.1.1.2. Violação ao princípio democrático

Como bem observam Souza Neto e Sarmiento<sup>202</sup>, o princípio democrático é a espinha dorsal da Constituição de 88, que representou o marco jurídico da superação do autoritarismo político no país. Este princípio encontra-se presente em diversos preceitos centrais do texto constitucional, como a cláusula que estabelece o Estado Democrático de Direito<sup>203</sup>, a alusão à fonte popular do poder<sup>204</sup>, e a garantia do sufrágio universal pelo voto direto, secreto, e com valor igual para todos<sup>205</sup>, que foi, inclusive, elevada à condição de cláusula pétrea<sup>206</sup>.

Conforme amplamente discutido no primeiro capítulo desta dissertação, a ideia de democracia pressupõe a igualdade política dos cidadãos. É essa igualdade que sustenta a atribuição de mesmo valor a todos os votos, representada pelo princípio de “um cidadão, um

---

<sup>201</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. *O Financiamento de Campanhas Eleitorais*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 156

<sup>202</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha*. In: *A OAB e a reforma política democrática* / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014, p. 22.

<sup>203</sup> BRASIL. Constituição Federal (1998). O *caput* do art. 1º prevê que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)”.

<sup>204</sup> BRASIL. Constituição Federal (1998). O parágrafo único do art. 1º estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

<sup>205</sup> BRASIL. Constituição Federal (1998). O *caput* do art. 14 prevê que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; e, III - iniciativa popular.”

<sup>206</sup> BRASIL. Constituição Federal (1998). O art. 60, § 4º, II, prevê que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) II - o voto direto, secreto, universal e periódico (...).”



voto, e que justifica o princípio majoritário, segundo o qual, diante de desacordos políticos, deve prevalecer a vontade da maioria, desde que não implique em ofensa aos direitos da minoria. Quando não há igualdade política entre os cidadãos, o sistema político não se constitui como uma democracia. E, quando essa desigualdade é reflexo da captura da esfera política pela econômica, surge a tendência de formação de um governo dos ricos: plutocracia.

Conforme defendido por Souza Neto e Sarmento<sup>207</sup>, o princípio democrático não se compatibiliza com a disciplina legal da atividade política que tenha o efeito de atribuir um poder muito maior a alguns cidadãos em detrimento de outros, e é exatamente este o resultado da aplicação das normas jurídicas questionadas pela ADI 4650, que ampliam a força política dos detentores do poder econômico e dos seus aliados, em detrimento dos demais eleitores, com menor poderio econômico.

Conforme visto no primeiro capítulo desta pesquisa, para Rawls, a promoção da democracia impõe que se divisem mecanismos que tomem “os legisladores e partidos políticos independentes das grandes concentrações de poder privado econômico e social, nas democracias capitalistas”<sup>208</sup>. Ou seja, como bem defendido por Souza Neto e Sarmento<sup>209</sup>, o funcionamento da democracia pressupõe que se estabeleçam instrumentos que imponham, sempre que possível, uma prudente distância entre o poder político e o dinheiro, tendo em vista a tendência natural deste último de dominar os demais subsistemas sociais, subvertendo-os.

Ressalte-se que, conforme fundamentação utilizada pelo Ministro Gilmar Mendes, no voto proferido no julgamento do Recurso Extraordinário nº 630.147/DF, a democracia implica na existência de um princípio de igualdade de chances entre os partidos políticos, que a disciplina do financiamento eleitoral deve respeitar. Segundo Mendes,

Não se afigura necessário despender maior esforço de argumentação para que se possa afirmar que a concorrência entre os partidos, inerente ao próprio modelo democrático e representativo, tem como pressuposto inarredável o princípio da “igualdade de chances”.

---

<sup>207</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha*. In: A OAB e a reforma política democrática / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014, p. 23.

<sup>208</sup> RAWLS, John. *Justiça como Equidade – uma Reformulação*. São Paulo: Ed. Martins Fontes. 2003, p. 150.

<sup>209</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha*. In: A OAB e a reforma política democrática / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014, p. 23.

O princípio da igualdade de chances entre os partidos políticos abrange todo o processo de concorrência entre os partidos, não estando, por isso, adstrito a um segmento específico. É fundamental, portanto, que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso da propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a ideia de igualdade de chances sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos se tornar algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático.

Neste mesmo contexto, a OAB defendeu na ADI 4650 que as normas questionadas atentam contra a democracia, por não respeitarem a paridade de armas entre os partidos, ao fortalecerem aqueles que têm mais acesso ao poder econômico, seja pelas bandeiras políticas que sustentam, seja pela sua participação no governo de ocasião<sup>210</sup>.

Finalmente, outro atentado ao princípio democrático apontado pela ADI 4650 refere-se ao tratamento privilegiado conferido pelo legislador eleitoral aos interesses do capital, em face dos interesses do trabalho e da sociedade civil organizada, na definição das fontes de doação de campanha vedadas. De fato, da leitura do art. 24 da Lei 9.504/97, percebe-se que, enquanto entidades de classe, entes sindicais e a maior parte das instituições que compõem o chamado terceiro setor não podem fazer tais doações, ditas contribuições são possíveis para a absoluta maioria das empresas privadas que perseguem finalidade lucrativa. Para Souza Neto e Sarmiento, esta injustificável discriminação tende a favorecer, no espaço político, determinados interesses economicamente hegemônicos em detrimento de outros contra-hegemônicos, o que não se compadece com a neutralidade política que deveria caracterizar a legislação eleitoral.<sup>211</sup>

Em suma, o sistema normativo brasileiro de financiamento político infunde elementos fortemente plutocráticos na nossa jovem democracia, ao converter o dinheiro no “grande eleitor”<sup>212</sup>. Diante do exposto, é de se concluir que as normas impugnadas pela ADI

---

<sup>210</sup> Petição inicial da ADI 4650, p. 18. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 13 set. 2015.

<sup>211</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha*. In: *A OAB e a reforma política democrática* / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014, p. 25.

<sup>212</sup> A expressão é de Cláudio Weber Abramo: “O processo eleitoral brasileiro caracteriza-se por uma forte influência de interesses econômicos no resultado dos pleitos. A correlação entre sucesso eleitoral e financiamentos recebidos é sempre muito elevada, qualquer que seja o nível de agregação que se tome. No Brasil, o grande eleitor é o dinheiro”, p. 6. In: *Um mapa do financiamento político nas eleições municipais brasileiras de 2004*. Disponível em: <[www.asclaras.org.br](http://www.asclaras.org.br)>. Acesso em 08 de julho de 2011. No mesmo sentido,

4650 permitem que se estabeleça uma nefasta promiscuidade entre poderes econômico e político, comprometendo gravemente a o regime democrático.

#### 5.2.1.1.3. Violação ao princípio republicano

O princípio republicano encontra-se estabelecido no *caput* do art. 1º da Constituição Federal, que instituiu o Estado brasileiro como uma “República Federativa”<sup>213</sup>. Tal princípio, no entanto, não se esgota na instituição de uma forma de governo representativo e temporário, em oposição à monarquia. A ideia de República é mais ambiciosa, derivando da noção de que os governantes e agentes públicos não gerem o que é seu, mas o que pertence a toda a coletividade: a “coisa pública” (*res publica*)<sup>214</sup>.

Por este motivo, de acordo com o defendido pela ADI 4650, o princípio republicano envolve múltiplas exigências, revestidas de profundo significado ético, tais como: (a) a responsabilidade jurídico-política dos agentes públicos pelos seus atos; (b) a sua atuação pautada não por motivos particulares ou sentimentos pessoais, mas guiada por razões públicas; e (c) a existência de separação entre o espaço público e o privado.

Assim, pode-se afirmar que determinadas práticas políticas e administrativas ainda muito arraigadas no Brasil, como, por exemplo, o patrimonialismo e o favorecimento, pelos agentes públicos, dos interesses privados ou dos seus “amigos” ou “credores” de financiamento político são profundamente antirrepublicanas. E o sistema de financiamento político atual acaba fomentando estas práticas antirrepublicanas, ao invés de combatê-las.

Conforme retratado no capítulo terceiro desta dissertação, vários são os escândalos políticos que têm alguma correlação com o financiamento de partidos ou de campanhas eleitorais. Como bem observado por Souza Neto e Sarmiento<sup>215</sup>, tragicamente, é comum que o dinheiro investido nas campanhas seja, depois, subtraído aos cofres públicos. O

---

cf. FLEISHER, David. Reforma Política e Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: HOFNIESTER, Wilhelm (Org.). Os Custos da Corrupção. São Paulo: Loyola, 2000. p. 79-104.

<sup>213</sup> BRASIL. Constituição Federal (1998). O *caput* do art. 1º prevê que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)”.

<sup>214</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha*. In: A OAB e a reforma política democrática / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014, p. 25.

<sup>215</sup> Idem, p. 26.

poder econômico captura o poder político não apenas no sentido de programá-lo para a execução de seus interesses lícitos. A captura também ocorre com o intuito de obter vantagens ilícitas.

Como são necessários recursos para financiar a sustentabilidade de partidos políticos e para a utilização em materiais de campanha, os políticos, para se tomarem competitivos, são levados a procurar os detentores do poder econômico visando à obtenção destes recursos. Assim, surge uma relação promíscua entre o capital e o meio político, a partir do financiamento de campanha, uma vez que a doação de campanha acaba por se transformar em um “crédito”, no caso do candidato financiado lograr sucesso na eleição. Neste contexto, emergem os casos de corrupção administrativa como os retratados no capítulo terceiro desta pesquisa.

Embora nem todos os políticos sejam corruptos, o que seria uma generalização injusta e absolutamente descabida, o que se afirma na ADI 4650 é que o tratamento dado pela legislação brasileira ao financiamento político favorece o surgimento destas relações pouco republicanas entre os políticos e os detentores do poder econômico, que tanto penalizam o exercício da representatividade democrática.

No cenário brasileiro, o financiamento privado não ocorre através de uma grande quantidade de pequenas doações, pulverizadas por todo o eleitorado, mas, sim, por poucos doadores abastados, que fazem contribuições expressivas, conseguindo, com isso, manter relações muito próximas com os candidatos que patrocinam. Como salientou David Samuels,

O mercado de financiamento de campanha está dominado por relativamente poucos atores, quer pessoas físicas ou jurídicas. Em média, poucos contribuem, mas quando o fazem, tendem a dar muito dinheiro... Doações maiores de poucos indivíduos são claramente mais importantes para os candidatos do que as doações menores de um grande número de pessoas... A natureza fechada' do financiamento de campanha no Brasil implica que os candidatos provavelmente estão mais próximos de seus financiadores, ao contrário dos Estados Unidos, onde os candidatos estão familiarizados com alguns mas não com todos os contribuintes. Isso sugere que o financiamento de campanhas no Brasil é, em grande medida, 'voltado para serviços', mais do que voltado para a 'política'...: os contribuintes esperam um 'serviço' específico, que apenas um cargo público pode oferecer em retomo pelo seu investimento.<sup>216</sup>

Os dados empíricos existentes, como os retratados no capítulo terceiro desta dissertação, corroboram esta afirmação ao demonstrarem que os principais financiadores

---

<sup>216</sup> SAMUELS, David. *Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma*. p. 147.

privados das eleições brasileiras são empresas que atuam em setores econômicos que mantêm intenso contato com o Estado, seja porque o Poder Público é seu principal cliente, seja porque a sua atividade se sujeita a uma forte regulação estatal. É o caso, em especial, das empreiteiras<sup>217</sup>, como as que estão envolvidas no caso da operação lava jato, e que foram destacadas no capítulo terceiro.

Embora o art. 31, III, da Lei. 9.096/95<sup>218</sup> proíba que concessionárias de serviços públicos realizem doações, tal vedação é insuficiente para realizar a finalidade subjacente ao preceito, que é impedir que empresas que mantenham intensa relação com os governos interfiram no processo que leva a sua formação. Isso porque, para as demais empresas que prestam serviços públicos sem que seja pelo regime de concessão, não há essa vedação.

Conforme bem argumentado por Souza Neto e Sarmiento<sup>219</sup>, a interpretação constitucional não se esgota na análise linguística dos enunciados normativos constantes no texto da Constituição. A hermenêutica constitucional envolve, também, a necessária apreciação do fragmento da realidade sobre a qual incidem os preceitos constitucionais. No caso ora em tela, o campo empírico, conforme visto especialmente no primeiro e no terceiro capítulos, fornece fortes indicações de que o modelo de financiamento de campanhas adotado pelo sistema normativo brasileiro vem comprometendo a eficácia social do Princípio Republicano, exigindo providências no âmbito da jurisdição constitucional, como as requerida na ADI 4650.

#### 5.2.1.1.4. Proteção deficiente dos princípios constitucionais provida pela atual legislação: aplicação do princípio da proporcionalidade

Em razão do paradigma do Estado Democrático de Direito, que atribui ao Estado não apenas o dever de se abster, mas também o de agir concretamente na proteção de bens

---

<sup>217</sup> SAMUELS, David. *Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma*. p. 139-147.

<sup>218</sup> BRASIL. Lei n.º 9.096 (1995). O artigo 31, VII estabelece que “é vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: (...) III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais.”

<sup>219</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha*. In: A OAB e a reforma política democrática / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014, p. 28.

jurídicos de índole constitucional, a doutrina vem assentando entendimento de que a violação ao princípio da proporcionalidade não ocorre apenas quando há excesso na ação estatal, mas também quando ela se apresenta manifestamente deficiente<sup>220</sup>. O STF já empregou esta categoria em algumas decisões. De acordo com o Ministro Gilmar Mendes,

Quanto à proibição de proteção insuficiente, a doutrina vem apontando para uma espécie de garantismo positivo, ao contrário do garantismo negativo (que se consubstancia na proteção contra excessos do Estado) já consagrado pelo princípio da proporcionalidade. A proibição da proteção insuficiente adquire importância na aplicação de direitos fundamentais de proteção, que se consubstancia naqueles casos em que o Estado não pode abrir mão da proteção do direito penal para garantir a proteção do direito fundamental.<sup>221</sup>

A violação à proporcionalidade, na sua faceta de proibição à proteção deficiente, é manifesta no caso do financiamento político, tendo em vista que a constatação de que as normas legais impugnadas pela ADI 4650 não protegem de maneira suficiente a igualdade, a democracia e o princípio republicano, princípios estes de suma importância na ordem constitucional brasileira. E mais: o que se perde por força desta deficiência em proteção estatal não é minimamente compensado pelas vantagens obtidas em razão da tutela insuficiente<sup>222</sup>.

O sistema normativo brasileiro de financiamento político permite que as campanhas eleitorais, em geral, sejam muito irrigadas por recursos econômicos, o que vem crescendo a cada eleição e que se torna um desafio para a regulamentação, conforme já demonstrado no início deste capítulo. O maior acesso a recursos, especialmente quando advindos de fontes privadas, por parte de alguns candidatos e partidos não configura, por si só, um bem jurídico relevante. Pelo contrário, o encarecimento das campanhas que ele proporciona pode ser até prejudicial à dinâmica democrática do processo eleitoral, por tomar

---

<sup>220</sup> Cf. BOROWSKI, Martin. *La Estructura de los Derechos Fundamentales*. Tradução de Carlos Bemal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003. p. 162-166; SARLET, Ingo Wolfgang. *Constituição e Proporcionalidade: O Direito Penal e os Direitos Fundamentais entre a Proibição de Excesso e Deficiência*. In: Revista Brasileira de Ciências Criminas, v. 47, 2004. p. 60-122; STRECK, Lênio Luiz. *Bem Jurídico e Constituição: Da Proibição do Excesso (Übermassverbot) à Proibição de Proteção Deficiente (Untermassverbot)*. In: Boletim da Faculdade de Direito, v. 80, 2004. p. 303/345

<sup>221</sup> RE 418.376, DJ 23/03/2007.

<sup>222</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha*. In: A OAB e a reforma política democrática / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014, p. 29.

ditas campanhas excessivamente publicitárias e pirotécnicas, em detrimento do debate político de ideias e projetos<sup>223</sup>.

Para os defensores do financiamento privado por empresas, entretanto, quando o legislador não restringe as doações de campanha, ele está protegendo o direito fundamental à liberdade de expressão. Como visto no tópico em que se analisou a relação ente corrupção e financiamento político pela perspectiva dos cidadãos, este argumento é digno de crítica, ao equiparar o uso de recursos econômicos à manifestação de determinada ideia<sup>224</sup>. Neste sentido, convém, uma vez mais, frisar a reflexão de Souza Neto e Sarmento, segundo a qual

Não fosse assim, como compreender o comportamento recorrente dos principais doadores de campanha no Brasil, que doam simultaneamente para os candidatos rivais, com maior chance, nos pleitos para a Chefia do Poder Executivo? Como uma contraditória manifestação política em favor da eleição de todos os candidatos aquinhoados?<sup>225</sup>

Na ADI 4650, não se questiona que as pessoas naturais e jurídicas desfrutem de plena liberdade de expressão no contexto das disputas eleitorais. Para a OAB, é evidente que todas elas podem se manifestar publicamente a favor ou contra candidaturas, políticos, partidos, projetos e bandeiras. Sem a garantia desta possibilidade, sequer existiria genuína democracia. O que não se concebe é a doação como exercício deste nobre direito. Suscitar a liberdade de expressão não é adequado para proteger o suposto direito de as pessoas jurídicas realizarem tais doações, uma vez que não gozam dos direitos e deveres da cidadania<sup>226</sup>. Não há a necessidade de se ponderar igualdade política e liberdade de expressão, pois esta simplesmente não está em questão. Tal como, por exemplo, o direito de ajuizar ações

---

<sup>223</sup> Neste sentido, cf. SPECK, Bruno Wilhelm. *O Financiamento de Campanhas Eleitorais*. p. 154. GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 268.

<sup>224</sup> Foi digno de nota na petição inicial da ADI 4650 que a Suprema Corte norte-americana, na sua atual composição fortemente conservadora, tem entendimento diverso, que a levou a invalidar no ano passado, no polêmico julgamento do caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, uma lei que impunha limite de doações à campanha eleitoral, em apertada votação tomada por cinco votos contra quatro. Para uma forte crítica a esta decisão, recomenda-se DWORKIN, Ronald. *The Devastating Decision*. In: *The New York Times Review of Books*, 25.02.2010. Disponível em: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2010/feb/25/the-devastatingdecision/>. Acesso em: 14 set. 2015.

<sup>225</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha*. In: *A OAB e a reforma política democrática / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère*. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014, p. 29-30.

<sup>226</sup> Como salientou Ronald Dworkin ao tratar do mesmo tema, “empresas são ficções legais. Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política”. DWORKIN, Ronald. *The Devastating Decision*. p. 3.

populares, a realização dessas doações concerne aos direitos de cidadania, não ao exercício da liberdade de expressão<sup>227</sup>.

Outro argumento que vem sendo levantado por aqueles contrários à restrição de doações de campanha por parte das pessoas jurídicas é a liberdade econômica destas entidades de utilizarem o próprio patrimônio da forma como bem decidirem. No nosso sistema constitucional, esta liberdade, conquanto protegida, não desfruta da mesma tutela reforçada que salvaguarda as liberdades políticas e existenciais. No paradigma do Estado Democrático de Direito, as liberdades econômicas podem e devem ser restringidas, de forma proporcional, em favor de valores e objetivos como a promoção da democracia e da justiça social<sup>228</sup>.

Argumenta a OAB que a restrição à liberdade econômica das pessoas jurídicas que resultaria da vedação às suas doações a campanha eleitoral ou a partido político seria muito reduzida. Ela não envolveria qualquer limitação ao uso dos recursos destas empresas para o desempenho das suas atividades negociais ou institucionais, mas tão somente para o financiamento, direto ou indireto, da política. Já o ganho obtido com esta vedação, da perspectiva dos princípios da igualdade, democrático e republicano, afigurar-se-ia muito elevado, em especial para reforçar a representatividade democrática neste contexto de crise na forma em que vem sendo exercida.

No que tange às pessoas físicas que preenchem os requisitos de cidadania, estas, sim, têm o direito de participar do seu processo eleitoral, buscando influir na composição dos órgãos representativos e na formação da vontade do povo. Este direito, no entanto, precisa ser concebido em termos estritamente igualitários, como um corolário do princípio democrático, que postula a igualdade de todos os cidadãos no espaço da política, conforme já tratado acima.

Daí porque, segundo o que defende a OAB na ADI 4650, a limitação às doações impostas às pessoas naturais que não vede ditas contribuições, mas imponha teto igualitário ao seu valor, não se afigura restrição excessiva ao direito à participação política, uma vez que este, como acima destacado, deve ser concebido em termos também igualitários, pela sua própria natureza. Ao não impor limite igualitário, mas fundado na renda do doador, o legislador deixou de proteger suficientemente os princípios da igualdade, da democracia e republicano, sem obter, em contrapartida, qualquer vantagem equiparável na tutela de interesses legítimos.

---

<sup>227</sup> Idem, p. 30.

<sup>228</sup> Idem, p. 30.



### 5.2.1.2. *Legitimidade e eficácia da atuação do Supremo Tribunal Federal*

Muito se discute, seja no âmbito da academia jurídica ou da opinião pública, a legitimidade democrática do ativismo judicial no exercício da jurisdição constitucional, em razão da chamada “dificuldade contramajoritária”<sup>229</sup> do poder judiciário, que decorre do fato de os juízes, apesar de não serem eleitos, poderem invalidar as decisões adotadas pelo legislador escolhido pelo povo, invocando, muitas vezes, normas constitucionais de caráter aberto, que são objeto de leituras divergentes na sociedade.

Neste tópico, não se pretende discutir de forma profunda esta complexa questão de teoria constitucional<sup>230</sup>, o que demandaria uma pesquisa própria para este fim, mas tão somente apontar a presença, no objeto de discussão da ADI 4650, de diversas circunstâncias que apontam no sentido da plena legitimidade da intervenção do STF na questão em debate. Com base no que defendem Sarmiento e Souza Neto<sup>231</sup>, pode-se concluir que:

a) O caso versa sobre os pressupostos do funcionamento da própria democracia.

Não se pode acusar de antidemocrática uma atuação jurisdicional que se destine a aperfeiçoar o funcionamento do regime democrático;

b) Os representantes eleitos pelo povo, na presente hipótese, estão diretamente envolvidos na questão discutida, pois são os beneficiários das doações eleitorais questionadas. Por isso, o poder judiciário possui condições institucionais, pela sua maior imparcialidade na hipótese, para atuar em favor dos princípios constitucionais e das condições de deliberação democrática envolvidas; e,

---

<sup>229</sup> A expressão “dificuldade contramajoritária” foi cunhada em obra clássica da teoria constitucional norte-americana: BICKEL, Alexander. *The Least Dangerous Branch*. New Haven: Yale University Press, 1964.

<sup>230</sup> Sobre o tema, indica-se a leitura da obra: *Temas de direito político / organização* Samira Macêdo Pinheiro de Amorim, Larissa Maciel do Amaral. 1. Ed. Curitiba: CRV, 2014.

<sup>231</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha*. In: *A OAB e a reforma política democrática / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère*. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014.

c) Embora os cidadãos destituídos de poder econômico não constituam minoria no país em sentido estritamente numérico, eles o são, no sentido social, pela sua maior vulnerabilidade no processo político. Por essa razão, justifica-se uma intervenção mais ativa da jurisdição constitucional em favor dos seus direitos e interesses, pela tendência de que sejam negligenciados na arena da política majoritária.

Sendo assim, tendo em vista os argumentos políticos acima e todos os fundamentos apresentados nos tópicos anteriores, é de se concluir que a disciplina jurídica atual do financiamento de campanhas políticas viola gravemente os princípios da democracia, da igualdade, republicano e da proporcionalidade, razão pela qual merece análise da Suprema Corte, por abrigar normas contrárias à Constituição.

Há, no entanto, quem sustente que o STF deveria adotar uma postura de autocontenção neste julgamento, tendo em vista tratar-se de matéria tipicamente afeita ao processo político-majoritário. Para aqueles que defendem esse posicionamento, como não há uma regra clara na Constituição Federal sobre o financiamento de campanhas, caberia ao Congresso tomar as decisões cabíveis sobre o respectivo regime jurídico, sem submeter-se às intervenções jurisdicionais da Suprema Corte. Este parece ser o posicionamento de juristas como Lênio Luiz Streck<sup>232</sup>, José Levi do Amaral Junior<sup>233</sup> e Rafael Tomaz de Oliveira<sup>234</sup>, que, nos textos indicados nas respectivas notas de rodapé, criticaram a ADI 4.650, bem como os votos dos ministros que a acolheram, sob o argumento de que não haveria “parametricidade constitucional” referente ao financiamento de campanhas.

Essa argumentação baseia-se na errônea premissa de que não há parâmetros constitucionais em relação ao financiamento de campanha. Fazendo referências a Ronald

---

<sup>232</sup> STRECK, Lênio Luiz. *O realismo ou “quando tudo pode ser inconstitucional”*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-jan-02/senso-incomum-realismo-ou-quando-tudo-inconstitucional>. Acesso em: 14 set. 2015.

<sup>233</sup> AMARAL JUNIOR, José Levi. *Inconstitucionalidade sem Parâmetro no Supremo*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-dez-29/analise-constitucional-inconstitucionalidade-parametro-supremo>. Acesso em: 14 set. 2015.

<sup>234</sup> OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. *A quem interessa o financiamento público de campanhas?*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-dez-14/diario-classe-quem-interessa-financiamento-publico-campanhas>. Acesso em: 14 set. 2015.

Dworkin<sup>235</sup>, Robert Alexy<sup>236</sup>, Klaus Günther<sup>237</sup>, Humberto Ávila<sup>238</sup> e Marcelo Neves<sup>239</sup>, Sarmento e Osorio sustentam que

É verdade que o texto constitucional não contém regras delineando qualquer modelo de financiamento eleitoral no Brasil. Porém – seja-nos escusada a recordação do óbvio –, princípios constitucionais são normas jurídicas que também condicionam positiva e negativamente o legislador. Em que pese toda a riqueza e multiplicidade de posições no debate metodológico contemporâneo, a normatividade dos princípios constitucionais parece fora de questão.<sup>240</sup>

Portanto, se o atual sistema normativo de financiamento eleitoral cria ambiente de discriminação entre eleitores, transformando a desigualdade econômica em desigualdade política e induz o surgimento de relações suspeitas entre o dinheiro e o poder público, fomentando a corrupção, tal sistema viola os princípios constitucionais da igualdade, da democracia, republicano e da proporcionalidade, conforme fundamentos já expostos neste capítulo. Isto posto, não se trata de uma questão meramente política, havendo um verdadeiro problema jurídico-constitucional que justifica a intervenção do órgão jurisdicional encarregado de zelar pela guarda da Constituição.

Ressalte-se que algumas das mais importantes e celebradas decisões recentes do STF basearam-se em argumentação estritamente principiológica, tais como a que rechaçou a prática do nepotismo na Administração Pública<sup>241</sup>, a que reconheceu a não recepção da Lei de Imprensa da ditadura militar<sup>242</sup>, a que afirmou o direito à união homoafetiva<sup>243</sup> e a que afastou a criminalização do aborto de feto anencefálico<sup>244</sup>.

É certo que a invocação judicial dos princípios constitucionais deve se cercar de redobrados cuidados metodológicos, para não redundar em insegurança jurídica e tirania judiciária, e não pode suprimir o espaço legítimo de deliberação que, numa democracia, cabe

---

<sup>235</sup> DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

<sup>236</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva: Malheiros, 2008.

<sup>237</sup> GÜNTHER, Klaus. *Teoria da Argumentação no Direito e na Moral*. Trad. Cláudio Molz. São Paulo: Landy, 2004;

<sup>238</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 2ª ed., Malheiros: São Paulo, 2003.

<sup>239</sup> NEVES, Marcelo. *Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

<sup>240</sup> SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*, p. 29. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>. Acesso em: 14 set. 2014.

<sup>241</sup> Súmula Vinculante nº 13, DJE 29/8/2008.

<sup>242</sup> ADPF 130, Rel. Min. Carlos Britto, DJE 06/11/2009.

<sup>243</sup> ADI 4.277 e ADPF 132, Rel. Min. Carlos Britto, DJE 14/10/2011.

<sup>244</sup> ADPF 54, Rel. Min. Marco Aurélio, DJE 30/04/2013.

às instituições representativas, em especial, no caso do objeto da ADI 4650, no âmbito do poder legislativo.

No entanto, no caso objeto da ADI em tela, os cenários normativo e fático justificam amplamente o recurso aos princípios constitucionais para censura judicial ao sistema vigente de financiamento de campanha que fere princípios basilares estabelecidos pelo paradigma do Estado Democrático de Direito, conforme visto neste capítulo.

Como bem afirmam Sarmiento e Osorio<sup>245</sup>, não é realista esperar que o Congresso Nacional, integrado pelos atores que se beneficiam em larga escala do modelo de financiamento vigente, venha a tomar alguma atitude concreta para corrigir as patologias identificadas nesse modelo. Neste contexto, o poder judiciário, que, além de seu dever diante do paradigma do Estado Democrático de Direito de garantir efetividade aos mandamentos constitucionais, apresenta maior independência com relação aos grupos políticos e econômicos que ocupam ou pretendem ocupar o poder, sugere a presença de uma maior capacidade institucional para enfrentar a questão.

Embora os membros do poder judiciário não sejam eleitos pelo povo, com base no paradigma do Estado Democrático de Direito, o Supremo Tribunal Federal não padece da chamada “dificuldade contramajoritária” para equacionar este problema, uma vez que sua intervenção se dará justamente no sentido de proteger os pressupostos de funcionamento do jogo democrático e das instituições republicanas<sup>246</sup>.

Acerca do papel do poder judiciário diante do paradigma do Estado Democrático de Direito, já tive oportunidade de me posicionar no sentido de que

decisões judiciais que considerem determinadas normas constitucionais apenas como programas de uma constituição dirigente a serem preferencialmente seguidos pelos membros do Poder Executivo ou do Legislativo, não cabendo ao Poder Judiciário interferir para a real consecução dos objetivos nelas traçados, não

---

<sup>245</sup> SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*, p. 30. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>. Acesso em: 14 set. 2014.

<sup>246</sup> Veja-se, a propósito, ELY, John Hart. *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*. Cambridge: Harvard University Press, 1980; e ROCHA, Rafael Sampaio. “Crise da representatividade democrática brasileira e o papel do poder judiciário diante do paradigma do Estado Democrático de Direito”. In: *Temas de direito político / organização Samira Macêdo Pinheiro de Amorim, Larissa Maciel do Amaral*. 1. Ed. Curitiba: CRV, 2014, pp. 121-144.

atendem às perspectivas de uma ordem constitucional que tem no paradigma do Estado democrático de direito o conceito-chave de seu regime jurídico.<sup>247</sup>

De fato, há ampla discussão sobre os limites da legitimidade democrática da jurisdição constitucional, entretanto não se pode considerar antidemocrática a atuação que se volta justamente à proteção dos pressupostos de funcionamento da própria democracia, no âmbito do Estado Democrático de Direito.

No que tange à eficácia da decisão do Supremo Tribunal Federal para a eliminação da indevida interferência do dinheiro no resultado das eleições, o Ministro Teori Zavascki – único a proferir voto dissidente até a data da publicação desta pesquisa – argumentou que só por messianismo judicial se poderia afirmar que, com a declaração de inconstitucionalidade, caminhar-se-á para a eliminação da indevida interferência do poder econômico nos pleitos eleitorais<sup>248</sup>.

Dada a devida vênua ao entendimento do Ministro Zavascki, não se pode considerar como messianismo judicial valer-se de princípios constitucionais para proteger a igualdade, a democracia e a moralidade pública. A interpretação da Constituição não é mero exercício intelectual abstrato, mas demanda a consideração da realidade concreta, sobre a qual incide o texto constitucional. No caso brasileiro, as análises empíricas, como as realizadas nos capítulos primeiro e terceiro desta dissertação, revelam os efeitos dramáticos das regras sobre financiamento sobre a nossa política representativa, que está caminhando a passos largos para se converter numa plutocracia, tamanha a influência do poder econômico sobre as eleições, como bem demonstrou o voto do Ministro Fux<sup>249</sup>.

Como bem afirmado por Sarmento<sup>250</sup>, uma decisão judicial que vede doações por empresas, por si só, não será “panaceia para os males da nossa política representativa”. De acordo com o jurista, a eficácia social da decisão dependerá, em boa parte, da atuação

---

<sup>247</sup> ROCHA, Rafael Sampaio. “Crise da representatividade democrática brasileira e o papel do poder judiciário diante do paradigma do Estado Democrático de Direito”. In: *Temas de direito político / organização Samira Macêdo Pinheiro de Amorim, Larissa Maciel do Amaral*. 1. Ed. Curitiba: CRV, 2014, pp. 121-144, p. 137.

<sup>248</sup> Voto-vista do Ministro Teori Zavascki no bojo da ADI 4650. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>249</sup> Voto-vista do Ministro Relator Luiz Fux no bojo da ADI 4650. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>250</sup> SARMENTO, Daniel. *O STF não é o centro do constitucionalismo*. Entrevista concedida ao sítio eletrônico Os Constitucionalistas, em 25 mai. 2014. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-stf-nao-e-o-centro-do-constitucionalismo>. Acesso em: 15 set. 2015.

fiscalizadora de instituições como o Ministério Público e a Justiça Eleitoral, para que haja efetiva punição aos que burlarem a vedação, valendo-se do chamado “caixa dois”. De qualquer forma, ao impor limites para os gastos das campanhas, a decisão do STF contribuirá para combater as doações pelo “caixa dois”, pois tornará mais visíveis as discrepâncias entre campanhas opulentas e os valores efetivamente contabilizados por candidatos e partidos.

#### *5.2.1.3. Resultado do julgamento*

Recentemente, em 17 de setembro de 2015, o STF, por maioria e nos termos do voto do ministro relator, Luiz Fux, julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, com o argumento maior de que as empresas, por não gozarem dos direitos e deveres inerentes à democracia, não têm pretensão legítima de exercer influência no processo político-eleitoral como os cidadãos, tomando-se por base princípios constitucionais como o da isonomia, da paridade de armas, da democracia e da normalidade das eleições.

Vencidos, em menor extensão, os ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto reajustado do ministro Teori Zavascki, que já havia votado em 2013, mas apresentou uma complementação de seu voto na sessão final de julgamento. De acordo com ele, a maneira mais segura de se reduzirem conflitos entre interesses públicos e privados, com menor número de consequências imprevistas, pode ser o acréscimo da explicitação de novas vedações às hipóteses já previstas no artigo 24 da Lei 9.504/1997 e no artigo 31 da Lei 9.096/1996, uma vez que a Constituição oferece padrões normativos inteligíveis, que impedem que a política seja praticada em benefício de clientes preferenciais da administração pública. Com esse argumento, o ministro propôs que fossem vedadas, no mínimo, contribuições de pessoas jurídicas ou de suas controladas e coligadas que mantenham contratos onerosos celebrados com a Administração Pública, a contribuição de pessoas jurídicas a partidos e candidatos diferentes que competirem entre si. Por fim, disse que as pessoas jurídicas que contribuírem com campanhas políticas devem ser proibidas de celebrar contratos com a Administração Pública até o término da gestão subsequente. Este entendimento, conforme adiante, foi vencido.

Ao final, o Tribunal deliberou que a decisão valerá a partir da data do julgamento, e, portanto, aplica-se às eleições de 2016 e seguintes. Com relação às doações de pessoas físicas e recursos dos próprios candidatos, as contribuições permanecem reguladas pelas normas em vigor, tendo sido declarados constitucionais os dispositivos que tratam acerca dos limites de doações de pessoas físicas com o critério proporcional à renda e dos limites de uso de recursos próprios dos candidatos no teto estabelecido pelo partido.

Embora tenha extirpado do ordenamento jurídico a possibilidade de financiamento político por empresas privadas, principal fonte de mácula ao exercício da representatividade democrática e desvirtuamento do princípio de “um cidadão, um voto”, o STF, dada a devida vênia, perdeu a oportunidade de ir ainda mais além. Conquanto os impactos aos resultados dos pleitos tendam a ser em menor extensão, continuar permitindo que pessoas físicas façam doações com limite baseado em critério proporcional à sua renda, e que candidatos utilizem recursos próprios limitados aos gastos máximos estabelecidos pelos partidos (que, como visto, na prática, é como se não tivesse limite), especialmente em um contexto de desigualdades sociais, significa conferir vantagem desproporcional aos eleitores e candidatos mais ricos. Tais limites não igualam os doadores. Muito pelo contrário: acabam tornando-os, por lei, desiguais.

### ***5.2.2. Horizontes no âmbito do poder legislativo: PEC 182/07 e Projeto de Lei n.º 5.735/13***

Até a data de publicação deste estudo, há dois projetos de reforma político-eleitoral em trâmite avançado no Congresso Nacional, que, dentre outros temas, tratam de modificações no cenário do financiamento político no Brasil, quais sejam: a Proposta de Emenda à Constituição n.º 182-J de 2007 – PEC 182/07<sup>251</sup>, de autoria do então Senador Marco Maciel (DEM) e o Projeto de Lei n.º 5.735-F de 2013 – PL 5735/13<sup>252</sup>, de autoria de Ilário Marques (PT), Marcelo Castro (PMDB), Anthony Garotinho (PR) e Daniel Almeida (PCdoB).

Neste tópico, serão apresentadas as sugestões de modificações no sistema normativo do financiamento político trazidas por cada um dos projetos acima referidos, sendo indicados os respectivos estágios de tramitação e algumas críticas que vêm sendo apontadas

---

<sup>251</sup> BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n.º 182-J (2007).

<sup>252</sup> BRASIL. Projeto de Lei n.º 5.735-F (2013).

pela doutrina aos modelos sugeridos. Ao final, será realizada uma reflexão acerca da situação jurídica dos projetos, em razão da decisão do STF proferida no bojo da ADI 4650.

#### 5.2.2.1. Proposta de Emenda à Constituição n.º 182/07

A PEC 182/07, até a data de publicação desta dissertação, já foi votada em dois turnos na Câmara dos Deputados, e foi encaminhada para discussão e votação por parte do Senado Federal<sup>253</sup>, tendo sido recebida por esta Casa em 20 de agosto de 2015<sup>254</sup>.

---

<sup>253</sup> Conforme rito estabelecido pelo art. 60, § 2º da Constituição Federal, a proposta de emenda constitucional deve ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

<sup>254</sup> É digna de nota a polêmica que envolveu a votação de primeiro turno da PEC 182/07 na Câmara dos Deputados, que culminou, inclusive, com impetração de mandado de segurança contra ato do Presidente da Câmara perante o STF (MS 33.630 DF) por 61 (sessenta e um) deputados. O mandado de segurança foi impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, ao colocar em votação, em 27.5.2015, a Emenda Aglutinativa nº 28 à Proposta de Emenda Constitucional nº 182/2007, não obstante a rejeição, pelo Plenário, no dia anterior, da Emenda Aglutinativa de nº 22, ambas relativas à constitucionalização do financiamento privado de campanhas políticas. Relata a inicial, que, debatida a reforma política na Câmara dos Deputados, em Comissão própria, teve esta seus trabalhos encerrados, por deliberação dos líderes partidários, em 25.5.2015, antes da votação do Relatório Final. Novo texto, preparado por Relator designado para o Plenário, o Deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ), Presidente da Comissão Especial dissolvida, teria sido apresentado em 26.5.2015 aos parlamentares para votação individualizada, item por item. Um dos pontos específicos desse Substitutivo, referente ao financiamento de campanha, seria o acréscimo de um § 5º ao art. 17 da Constituição Federal, com expressa permissão aos partidos políticos de recebimento de doações de recursos ou bens de pessoas físicas ou jurídicas. Submetida, contudo, ao Plenário, em 26.5.2015, a Emenda Aglutinativa nº 22/2015, que unia ao Substitutivo – em que previstas doações de pessoas físicas e jurídicas apenas aos partidos políticos – proposta contida na Emenda nº 5/2015, em que facultado, ainda, o financiamento de pessoas físicas e jurídicas aos candidatos. Segundo a impetração, o Presidente da Câmara, autoridade apontada como coatora, teria informado ao Plenário que a votação dessa Emenda Aglutinativa tornaria prejudicado o exame das propostas anteriores (Substitutivo e Emenda nº 5/2015). Ainda a teor da peça de ingresso, rejeitada a Emenda Aglutinativa nº 22 pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 26.5.2015, no dia seguinte, 27.5.2015, foi submetida à votação – e aprovada – nova Emenda Aglutinativa ao Substitutivo, a de nº 28, de autoria do Deputado Celso Russomano, autorizando o financiamento privado de pessoas físicas e jurídicas aos partidos políticos e o financiamento privado apenas de pessoas físicas aos candidatos. Com base nesses dados, os impetrantes apontaram três inconstitucionalidades: (i) violação do art. 60, § 5º, da Constituição Federal, que prevê que a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa; (ii) violação do art. 60, I, da Constituição Federal, porquanto a Emenda Aglutinativa nº 28 teria natureza material de uma nova proposta de emenda à Constituição, a exigir número mínimo de subscrições (1/3), não observado; e, (iii) violação do art. 60, § 4º, II e IV, da Constituição Federal, no tocante ao tema das cláusulas pétreas, presente a ADI nº 4650/DF, ajuizada nesta Suprema Corte pela OAB com o objetivo de questionar o financiamento empresarial de campanhas diante dos princípios republicano e democrático, e do direito à igualdade. Nos pedidos, os impetrantes requereram que fosse deferida liminar *inaudita altera pars*, para que fosse imediatamente suspensa até o julgamento final de mérito do mandado de segurança a tramitação da PEC 182/2007, preservando-se o direito líquido e certo dos impetrantes em não ter que participar de deliberação sobre proposição conduzida de forma evidentemente inconstitucional. No mérito, requereu-se a procedência da ação e concessão em definitivo da segurança para que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 182/2007 seja arquivada, preservando-se o direito líquido e certo dos impetrantes em não ter que atuar na discussão e votação de proposição conduzida de forma evidentemente inconstitucional. A relatora do caso, Ministra Rosa Weber, não reputou presentes os requisitos necessários à concessão da liminar,



A PEC 182/07 tem por objeto reformar as instituições político-eleitorais, alterando os artigos 14, 17, 57 e 61 da Constituição Federal, e criar regras temporárias para vigorar no período de transição para o novo modelo, acrescentando o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Suas principais disposições, nos moldes como foi aprovada pela Câmara dos Deputados, são: permitir doações de pessoas físicas ou jurídicas a partidos e apenas de pessoas físicas a candidatos, nos limites da lei; proibir a reeleição para os cargos executivos; limitar o acesso aos recursos do fundo partidário e aos programas gratuitos de rádio e televisão aos partidos que tenham elegido pelo menos um representante no Congresso Nacional na eleição anterior; estabelecer a fidelidade partidária para todo detentor de mandato eletivo, mas facultando a desfiliação nos trinta dias após a promulgação da Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato e desconsiderada a alteração do quadro partidário para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão; reduzir as idades mínimas para o exercício de mandatos eletivos, exceto para Presidente e Vice-Presidente da República; reduzir os requisitos para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular; estabelecer que as Resoluções e atos normativos do TSE só terão eficácia após decorridos dezoito meses da data de sua vigência; determinar a impressão e confirmação do voto pelo eleitor na urna eletrônica; vedar a reeleição para os mesmos cargos nas Mesas da Câmara e do Senado; estabelecer condições específicas de elegibilidade para policiais e bombeiros militares.

No que tange ao tema do financiamento político, o texto aprovado pela Câmara traz as seguintes disposições:

Art. 1º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 5º, 6º e 7º:

“Art. 17. (...)

§ 5º É permitido aos partidos políticos receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas ou jurídicas.

§ 6º É permitido aos candidatos receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas.

§ 7º Os limites máximos de arrecadação e gastos de recursos para cada cargo eletivo serão definidos em lei.”

---

afastado o reconhecimento da invocada inconstitucionalidade, em exame preliminar da controvérsia. Reiterou sua compreensão, externada em vários julgados, à luz da independência e harmonia dos poderes da União proclamadas no art. 2º da Lei Maior, de que a interferência do poder judiciário na pauta política do poder legislativo só se justifica na presença de manifesta inconstitucionalidade, que em juízo de delibação não reputo demonstrada.

(...)

Art. 3º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 8º:

“Art. 17. (...)

§ 8º O direito a recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao rádio e à televisão previsto no § 3º deste artigo é reservado exclusivamente aos partidos que tenham concorrido, com candidatos próprios, à eleição geral para a Câmara dos Deputados e eleito, pelo menos, um representante para qualquer das Casas do Congresso Nacional”.<sup>255</sup>

Até a publicação do presente estudo, a PEC 182/07 ainda não havia sido apreciada pelo Senado Federal. Paralelamente a ela, tramita em estágio ainda mais avançado o Projeto de Lei n.º 5.735/13, que, em 10 de setembro de 2015, foi encaminhado pela Câmara dos Deputados à análise de sanção presidencial, nos termos do art. 66<sup>256</sup> da Constituição Federal. Conforme previsto no §3º do art. 66<sup>257</sup> da Carta Magna, a Presidente da República terá o prazo de 15 (quinze) dias para decidir se sancionará ou se vetará o Projeto de Lei, sob pena de, no seu silêncio, ser considerado sancionado.

#### *5.2.2.2. Projeto de Lei n.º 5.735/13*

O PL 5735/13 tem por objeto alterar as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Suas principais disposições, nos moldes como foi encaminhado para sanção presidencial são: estabelecer que o candidato precisará ter votos iguais a 10% do quociente eleitoral para preencher vaga que cabe ao partido (cláusula de desempenho); fixar tetos máximos de gastos em campanhas; impor limites para doações de empresas no patamar de R\$ 20 milhões, com teto de 0,5% do faturamento bruto do ano anterior às eleições para um só partido (permanecendo o limite global de 2% do faturamento); divulgação, pelos partidos, coligações e candidatos, dos nomes dos doadores em até 72h (setenta e duas horas) após o recebimento da doação; modificações no processo eleitoral, especialmente quanto à matéria de provas e à permissão de recurso eleitoral com efeito suspensivo contra decisão que resulte em cassação de diploma, indeferimento de registro,

---

<sup>255</sup> BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n.º 182-J (2007).

<sup>256</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). O art. 66 prevê que “a Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.”

<sup>257</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). O § 3º do art. 66 prevê que “decorrido o prazo de quinze dias [úteis], o silêncio do Presidente da República importará sanção.”

afastamento do titular ou perda de mandato; modificação nas regras de suspensão dos repasses do Fundo Partidário; modificação nos períodos de duração das propagandas eleitorais em rádio e televisão; modificação na forma de rateio da distribuição de tempo de propaganda entre os partidos; modificação nos critérios para realização de propaganda partidária em períodos não eleitorais; incentivo à participação feminina, com cotas mínimas de tempo em propagandas e destinação de recursos do Fundo Partidário para campanhas femininas em eleições proporcionais; garantir a presença em debates de candidatos de partidos com mais de nove representantes na Câmara dos Deputados, podendo os demais apenas ser convidados; ampliar as possibilidades de voto em trânsito; estabelecer que sempre serão convocadas novas eleições em casos de cassação de diploma, indeferimento de registro, perda de mandato para cargos majoritários, exceto quando decorrer menos de seis meses para o fim do mandato, hipótese em que ocorreria eleição indireta; modificação do período de convenções partidárias e redução do prazo mínimo de filiação partidária para concorrer às eleições para seis meses; modificação nas regras de limite máximo de candidaturas por vaga de cargo a preencher.

No que diz respeito ao tema do financiamento político, o texto da chamada “minirreforma política” submetido à sanção presidencial traz as seguintes disposições:

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

“Art. 18. Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei.

§ 1º (Revogado).

§ 2º (Revogado).”(NR)

“Art. 18-A. Serão contabilizadas nos limites de gastos de cada campanha as despesas efetuadas pelos candidatos e as efetuadas pelos partidos que puderem ser individualizadas.”

“Art. 18-B. O descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico.”

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

“Art. 23. (...)

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

I – (revogado);

II – (revogado).

§ 1º-A O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre.

(...)

§ 7º O limite previsto no § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).”(NR)

“Art. 24. (...)

**XII - pessoas jurídicas com os vínculos com a administração pública especificados no § 2º.**

(...)

**§ 2º Pessoas jurídicas que mantenham contrato de execução de obras com órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta são proibidas de fazer doações para campanhas eleitorais na circunscrição do órgão ou entidade com a qual mantêm o contrato.**

§ 3º As pessoas jurídicas que efetuarem doações em desacordo com o disposto neste artigo estarão sujeitas ao pagamento de multa no valor de 100% (cem por cento) da quantia doada e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 4º O partido ou candidato que receber recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada deverá proceder à devolução dos valores recebidos ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-los para a conta única do Tesouro Nacional.”(NR)

**“Art. 24-A. É vedado ao candidato receber doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa jurídica.**

**Parágrafo único. Não se consideram doações para os fins deste artigo as transferências ou repasses de recursos de partidos ou comitês para os candidatos.”**

**“Art. 24-B. Doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas para os partidos políticos a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.**

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo não poderão ultrapassar nenhum dos seguintes limites:

I – 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior à eleição, somadas todas as doações feitas pelo mesmo doador, **até o máximo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);**

II – **0,5% (cinco décimos por cento) do faturamento bruto, somadas todas as doações feitas para um mesmo partido.**

§ 2º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no § 2º, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

(...)

“Art. 28(...)

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são **obrigados, durante as campanhas eleitorais, a divulgar** em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim na rede mundial de computadores (internet):

**I – os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, em até 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento;**

(...)

§ 7º As informações sobre os recursos recebidos a que se refere o § 4º deverão ser divulgadas com a indicação dos nomes, do CPF ou CNPJ dos doadores e dos respectivos valores doados.

(...)

**§ 12. Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos**

**partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores.”(NR)**

(...)

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.

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.

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. (grifado)

Antes de realizar críticas a algumas disposições dos dois projetos no que tange ao financiamento político por parte de empresas privadas, convém destacar alguns aspectos positivos, que, se não refletem a alternativa ideal para diminuição da influência negativa do poder econômico no financiamento, pelo menos sinalizam uma melhoria em relação ao que dispõe o atual sistema normativo brasileiro, quais sejam:

- (a) proibição de doação por parte de pessoas jurídicas que mantenham contrato de execução de obras com órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta para campanhas eleitorais na circunscrição do órgão ou entidade com a qual mantenham o contrato. Essa possibilidade do atual sistema normativo brasileiro foi bastante criticada ao longo desta dissertação, especialmente quando apontada como elo de corrupção administrativa (capítulo terceiro) e como desafio à regulamentação do financiamento (início deste quarto capítulo); e,

(b) obrigatoriedade de divulgar, durante o período de campanha eleitoral, os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, em até 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento, com identificação dos doadores. Atualmente, essa divulgação ocorre apenas quando das prestações de contas parciais, e, de forma consolidada, quando da prestação de contas final, até trinta dias após a eleição.

Muito embora tenham trazido esses aspectos positivos, tanto a PEC 182/07, de uma forma mais velada, quanto o PL 5735/13, de maneira mais ostensiva, trazem em seu bojo um verdadeiro retrocesso à transparência das doações eleitorais, sob um ilusório pretexto de proibir o financiamento direto a candidatos por parte das empresas privadas, limitando as doações destes entes aos partidos políticos.

A proposta, em verdade, abre uma lacuna na fiscalização da origem das doações porque não determina as regras para a distribuição dos recursos captados. Até oito meses antes das eleições de 2014, uma empresa que não quisesse ter seu nome vinculado a determinado candidato, fazia doações não diretamente a ele, mas a seu partido. Depois, o partido poderia repassar os recursos para o candidato, e este, em sua prestação de contas, registrava ter recebido recursos do partido, e não da empresa, ocultando-se, assim, a identidade de seus financiadores.

Em 27 de fevereiro de 2014, entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE editou a Resolução n.º 23.406/14<sup>258</sup> que obrigou o candidato a registrar em sua contabilidade os dados do doador “original” dos recursos que transitaram pelo partido. Ou seja, mesmo nos casos em que o partido atuasse como intermediário, seria possível detectar quais empresas doaram recursos para cada campanha. Assim dispunha a referida resolução:

Art. 15. Os partidos políticos deverão providenciar a abertura da conta “Doações para Campanha” utilizando o CNPJ próprio já existente.

§ 1º Os partidos políticos devem manter, em sua escrituração, contas contábeis específicas para o registro das movimentações financeiras dos recursos destinados às campanhas eleitorais, a fim de permitir a segregação desses recursos de quaisquer outros e a identificação de sua origem. (...)

Art. 19. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos nesta Resolução, somente serão admitidos quando provenientes de:

---

<sup>258</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução TSE n.º 23.406 (2014).

(...)

IV – recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem;

Art. 20. As doações recebidas pelos partidos políticos, inclusive aquelas auferidas em anos anteriores ao da eleição, poderão ser aplicadas nas campanhas eleitorais de 2014, desde que observados os seguintes requisitos:

I – identificação da sua origem e escrituração contábil individualizada das doações recebidas; (...)

Art. 26. As doações entre partidos políticos, comitês financeiros e candidatos deverão ser realizadas mediante recibo eleitoral e não estarão sujeitas aos limites impostos nos incisos I e II do art. 25.

(...)

§ 3º As doações referidas no caput devem identificar o CPF ou CNPJ do doador originário, devendo ser emitido o respectivo recibo eleitoral para cada doação.

Se aprovada a proposta da minirreforma, o TSE não mais poderá determinar a identificação dos doadores originários, uma vez que a legislação expressamente proibiria. De acordo com o texto do PL 5735/13, os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações passarão a ser registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores.

O fim da transparência das doações impedirá o mapeamento dos interesses empresariais, dificultando, por conseguinte, eventuais investigações de corrupção. Se essa regra já estivesse vigente nas eleições de 2014, por exemplo, não seria possível identificar os políticos que tiveram suas campanhas financiadas por empreiteiras investigadas na operação “lava jato”.

É bem verdade que, mesmo com a obrigatoriedade de identificação do doador originário nos termos da Resolução n.º 23.406/14, não se consegue garantir a inexistência de doação oculta. Os partidos amealham recursos de diversas fontes, como do fundo partidário e doações de empresas, e posteriormente partilham o dinheiro com os candidatos como bem entendem. Como bem afirmou Erick Pereira em entrevista à Revista Veja, “na hora em que o partido recebe um volume total, não tem como garantir a real origem do recurso que chegou ao candidato e se aquela empresa está se beneficiando de um determinado mandatário. Pode ser feita uma mistura de modo a transformar uma arrecadação lícita em algo problemático”.<sup>259</sup>

Em entrevista ao Portal G1, o Ministro do TSE João Otávio de Noronha, corregedor-geral da Justiça Eleitoral, afirmou, que o texto prejudica a transparência, pois não

---

<sup>259</sup> REVISTA Veja. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/a-minirreforma-politica-da-camara-institucionalizou-as-doacoes-ocultas/>. Acesso em: 17 set. 2015.

impede a empresa de combinar com o partido a quem repassar a doação, sem que o candidato precise declarar o repasse em sua prestação de contas. Para o Ministro,

O que vai acontecer agora é que um doador vai dar R\$ 1 milhão para o partido, mas R\$ 900 mil era para fulano de tal, determinado candidato. Acho que isso [não declarar a origem do dinheiro] compromete a transparência. Você não vai saber para quem a empresa doou. Prejudica o princípio da transparência e mascara de uma certa forma a doação.<sup>260</sup>

O presidente do TSE, Ministro Dias Toffoli, declarou ser contra a alteração, e afirmou que o tema será novamente debatido pelo tribunal nas eleições de 2016. "Penso que o certo era manter a obrigação em sempre informar a origem dos recursos. Isso será debatido pela Corte quando da votação das resoluções para 2016"<sup>261</sup>, disse Toffoli em entrevista.

O juiz eleitoral Márlon Reis, um dos idealizadores da Lei da Ficha Limpa e integrante do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, disse em entrevista que a nova legislação foi aprovada com o "propósito claro" de impedir os eleitores de saberem quem os financiou. "Se impede que um candidato tenha o nome vinculado a empresas envolvidas em escândalos e vice-versa, impede identificar empresas que não querem ver seu nome ligada a políticos comprometidos"<sup>262</sup>, disse o juiz, que declarou também:

Quando é preciso verificar se houve algum tipo de benefício prometido ou realizado pelo parlamentar em troca da doação, já é um trabalho difícil de realizar. Se o investigador não souber quem doou para o candidato, fica impossível saber. Vai se apagar um dos aspectos mais importantes da investigação.<sup>263</sup>

Questionado, em entrevista, sobre a aprovação da regra pela Câmara dos Deputados, o relator do projeto na Casa, deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ), afirmou que a redação foi sugerida pelo Senado Federal. Segundo ele, este "foi um tema que não gerou polêmica. Como ninguém tratou dele comigo, ficou. Não houve polêmica com ele na Câmara por ter sido a votação muito rápida. Cabe agora à presidente decidir"<sup>264</sup>, disse o parlamentar, em relação à possibilidade de veto pela presidente Dilma Rousseff.

---

<sup>260</sup> PORTAL G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/reforma-politica-oculta-origem-das-doacoes-candidatos-dizem-analistas.html>. Acesso em: 17 set. 2015.

<sup>261</sup> Idem.

<sup>262</sup> Idem.

<sup>263</sup> Idem.

<sup>264</sup> Idem.



Durante a votação final do texto no Senado, o relator do projeto naquela Casa, Senador Romero Jucá (PMDB-RR), defendeu que mudanças propostas ao texto que permitissem identificar as doações deveriam ser rejeitadas, uma vez que, na versão aprovada pelos senadores, as empresas sequer poderiam doar para campanhas eleitorais, de partidos ou de candidatos. Ao final da votação, o presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), sequer colocou as propostas de identificação em votação, por considerá-las prejudicadas, uma vez que a doação por empresas estava sendo rejeitada<sup>265</sup>.

O fato é que o PL 5735/13 seguiu para sanção presidencial com o texto acima indicado. Caso seja sancionado pela Presidente da República ou, em caso de veto, o Congresso Nacional rejeite o veto<sup>266</sup>, além de reafirmar a possibilidade de doação empresarial para campanhas, ainda que de forma indireta pelos partidos políticos, o sistema normativo brasileiro de financiamento político sofrerá um grave retrocesso no que tange à transparência das doações eleitorais, uma vez que institucionalizará a possibilidade de doações ocultas, impedindo o mapeamento dos interesses empresariais, o que dificultará, por conseguinte, eventuais investigações de corrupção.

### ***5.2.3. Separação dos poderes e decisões sobre o rumo do financiamento político: diálogo ou última palavra?***

Após o julgamento da ADI 4650, seu relator, ministro Luiz Fux, afirmou que “novas iniciativas legislativas reeditando o modelo julgado pela Corte podem ter o mesmo destino dos dispositivos declarados inconstitucionais pelo STF. Uma norma autorizando a doação por empresas, diz, já trará ‘em si o gérmen da inconstitucionalidade’”<sup>267</sup>.

Para o presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski “qualquer lei que venha possivelmente a ser sancionada ou não, ou que venha a ser aprovada futuramente e que colida com esses princípios aos quais o STF se reportou e com base nos quais se considerou

---

<sup>265</sup> Para maiores detalhes, sugere-se análise ao histórico de tramitação do Projeto de Lei n.º 5.735/2013, disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122392>. Acesso em: 17 set. 2015.

<sup>266</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). O art. 66, § 4º prevê que “o veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.”

<sup>267</sup> PORTAL STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300018>. Acesso em: 20 set. 2015.

inconstitucional a doação de pessoa jurídicas para campanhas políticas, evidentemente terá o mesmo destino”.<sup>268</sup>

Analisando-se os horizontes de reforma em trâmite no poder legislativo, em especial a PEC 182/07 e o PL 5735/13, verifica-se que estes sinalizam para a permissão de doações de empresas privadas para partidos políticos que, conforme visto, sob um ilusório pretexto de proibir o financiamento direto a candidatos, em verdade, configurará um retrocesso à transparência das doações eleitorais, uma vez que institucionalizará a possibilidade de doações ocultas, por meio dos repasses diretos dos partidos aos candidatos sem identificação do doador originário.

Diante desse cenário de posições diametralmente opostas entre poder legislativo e poder judiciário, chega-se instintivamente ao seguinte questionamento: quem dará a última palavra acerca do rumo do financiamento político por empresas privadas no Brasil?

No tópico 4.2.1.2 deste capítulo, discutiu-se acerca da legitimidade da intervenção do STF na questão debatida pela ADI 4650, e se chegou à conclusão de que a disciplina jurídica atual do financiamento político viola gravemente os princípios da democracia, da igualdade, republicano e da proporcionalidade, razão pela qual mereceu análise da Suprema Corte, por abrigar normas contrárias à Constituição.

Aqui, será discutida não mais a legitimidade de apreciação da matéria por parte do poder judiciário, mas, sim, se, uma vez que já foi proclamado o resultado do julgamento da referida ação de inconstitucionalidade, esta pode ser considerada a última palavra sobre o tema, não cabendo mais ao poder legislativo discutir a matéria. Ressalte-se que, neste tópico, não se pretenderá, e nem seria possível, tratar sobre as teorias da “última palavra” com o nível de profundidade que o tema merece, mas serão expostas ideias centrais sobre o tema, de forma a se obter uma resposta substancial ao questionamento que inaugura este item da pesquisa<sup>269</sup>.

---

<sup>268</sup> PORTAL STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300016>. Acesso em: 20 set. 2015.

<sup>269</sup> Para uma leitura mais aprofundada sobre as teorias da última palavra, recomenda-se a leitura das seguintes obras: MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2012; e, BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial: trajetória, pressupostos, críticas e a alternativa dos diálogos constitucionais*. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2011.

Para Sarmento, o STF não detém o poder de dar a última palavra na interpretação constitucional, nem muito menos possui o monopólio no campo da hermenêutica constitucional, conforme afirmou em entrevista:

Começo do mais simples: não há monopólio interpretativo do STF. Como já disse, há inúmeros intérpretes da Constituição, como outros órgãos judiciais, o legislador, o Poder Executivo, os movimentos sociais, a imprensa, a academia etc. O professor norte-americano Sanford Levinson chamou de “protestante” a teoria constitucional que reconhece a legitimidade da atuação de vários intérpretes, e de “católica” a que afirma a autoridade exclusiva de um intérprete para definir o sentido do Constituição. A distinção vem do fato de que, para a ortodoxia católica, a única interpretação legítima da Bíblia é aquela feita pelas autoridades da Igreja, ao passo que os protestantes, desde Lutero, afirmam que cada fiel deve poder interpretar o texto sagrado à sua maneira, de acordo com a sua consciência. Sem entrar na discussão teológica – que definitivamente não é a minha praia – pelo menos no campo constitucional, a “teoria protestante” da interpretação, que reconhece a legitimidade da atuação de muitos intérpretes, é muito mais rica e democrática.<sup>270</sup>

Portanto, quanto à pergunta sobre quem poderia dar a última palavra acerca do rumo do financiamento político por empresas privadas no Brasil, esta se apresenta equivocada, pelo fato de que não há uma última palavra na hermenêutica constitucional. Existe, no entanto, última palavra no processo judicial (que, no caso, cabe ao STF), mas não última palavra sobre o sentido da Constituição.

Do ponto de vista descritivo, uma decisão judicial não tem o condão de por fim à disputa social sobre questões constitucionais controvertidas, como as que versam sobre a igualdade, dignidade humana, propriedade e sua função social etc. Os debates tendem a persistir na sociedade e não é incomum que os perdedores na arena judicial busquem mudar o resultado alcançado no espaço jurisdicional. Isto pode envolver mecanismos como a aprovação de emenda constitucional e a luta pela nomeação de novos juízes que compartilhem a sua visão sobre o tema.<sup>271</sup>

Sob o ângulo prescritivo, é positivo que não haja última palavra, pois juízes constitucionais também podem errar, e é importante que existam meios para correção dos seus erros. Não é incomum, inclusive, que juízes errem não a favor, mas contra os direitos

---

<sup>270</sup> SARMENTO, Daniel. *O STF não é o centro do constitucionalismo*. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-stf-nao-e-o-centro-do-constitucionalismo>. Acesso em 20 set. 2015.

<sup>271</sup> MENDES, Conrado Hübner. *Controle de Constitucionalidade e Democracia*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2008, p. 20.

fundamentais de grupos vulneráveis. A história é cheia de exemplos e isto tem acontecido com frequência, por exemplo, no Direito Constitucional norte-americano contemporâneo<sup>272</sup>.

Em que pesem todas as críticas realizadas à PEC 182/07 e ao PL 5735/13, mesmo após o julgamento da ADI 4650 pelo STF, o Congresso Nacional pode, em tese, aprovar qualquer um dos dois, inclusive em caso de veto presidencial, hipótese em que as casas, em sessão conjunta, deverão deliberar sobre a rejeição ao veto.<sup>273</sup> Quando a Constituição estendeu os efeitos vinculantes das decisões do STF somente ao poderes judiciário e executivo, e não ao poder legislativo<sup>274</sup>, parece ter endossado esta posição.

Se instado a se manifestar sobre a constitucionalidade da emenda ou da lei eventualmente aprovada, o STF poderá mais uma vez invalidá-la, mas também pode eventualmente rever a sua posição original, considerando os novos argumentos dados pelo legislativo e pela opinião pública, instaurando-se um diálogo entre as instituições. Situação semelhante já ocorreu em questão atinente à aposentadoria especial de professores do ensino fundamental<sup>275</sup>.

Mesmo que, no caso do financiamento por empresas privadas, alguns ministros já tenham se posicionado previamente indicando que qualquer lei ou emenda que volte a permitir essa modalidade também será declarada inconstitucional, em tese, a modificação de entendimento poderá ocorrer.

Diante do exposto, conclui-se que controvérsias sobre quem deveria dar a última palavra em conflito de direitos fundamentais são percebidas como uma tensão não apenas entre duas instituições – parlamentos e tribunais – como também entre dois ideais políticos: respectivamente, democracia e constitucionalismo<sup>276</sup>. Se o primeiro ideal se propõe a realizar algum tipo de governo do povo, o segundo busca assegurar que o poder tenha limites, e, sob a ótica do paradigma do Estado democrático de direito, que sejam efetivados os mandamentos

---

<sup>272</sup> Idem.

<sup>273</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). O art. 66, § 4º prevê que “o veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.”

<sup>274</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). O art. 102, § 2º prevê que “as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.”

<sup>275</sup> Refere-se à ADI 3772.

<sup>276</sup> MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 219.

constitucionais. Por trás da interação entre essas duas instituições políticas, encontra-se o problema de como ponderar as demandas procedimentais e substantivas desses dois ideais.

Mas, como bem afirma Conrado Hübner Mendes<sup>277</sup>, na separação dos poderes, a interação é inevitável. A interação deliberativa é um ganho, enquanto que a interação meramente adversarial, se não chega a ser uma perda, desperdiça seu potencial epistêmico de garantir maior probabilidade de alcançar boas respostas aos dilemas constitucionais.

---

<sup>277</sup> Idem.

## CAPÍTULO 6. CONCLUSÃO

Ao final desta pesquisa, conclui-se que muitos são os desafios a serem enfrentados para se chegar a um sistema de financiamento político que encontre o equilíbrio certo entre dinheiro e política, limitando os efeitos negativos daquele, ao incentivar a consolidação democrática por meio da competição pluralista com igualdade política, e combater, conseqüentemente, o avanço da corrupção. Nesse esforço, é importante ver o uso do dinheiro na política, como um meio para atingir um fim (qual seja, o de manter sustentáveis os partidos políticos e de ser utilizado em materiais de campanha para divulgação de propostas e valores), e não o fim em si mesmo.

De início, foi feita uma breve análise acerca dos modelos de teoria da democracia que mais têm influenciado o debate contemporâneo, concluindo-se que seria tomado em conta para o desenvolvimento da pesquisa o modelo “deliberativo”, em sua vertente normativa “procedimental”, capitaneado por Habermas. Com base nesse modelo deliberativo, a comunicação se integra organicamente à democracia, e, que, como defende Amartya Sen, a argumentação pública é critério de avaliação da democracia e da capacidade do regime em aprimorar o debate em duas direções: em termos de qualidade da informação que disponibiliza para subsidiar a discussão, mas também de oferta de oportunidades reais para interação entre os que delegam e os que exercem poder.

O desenvolvimento e o fortalecimento do sistema democrático constituem fatores cruciais no processo de desenvolvimento de uma sociedade, e a realização da justiça social depende não só de formas institucionais (incluindo regras e regulamentações democráticas), mas também da prática efetiva. Assim, o fortalecimento dos institutos democráticos é de fundamental importância para as contribuições esperadas dos direitos civis e das liberdades políticas, sendo tal fortalecimento um desafio encontrado tanto em democracias bem estabelecidas quanto em democracias recentes.

No Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu a transição de um Estado opressivo, totalitário, ditatorial para um Estado Democrático de Direito, no qual impera a igualdade, a dignidade da pessoa humana, a moral, a ética, a liberdade, o equilíbrio e a valorização humana, dentre outros elementos: a) a afirmação da centralidade da

Constituição no ordenamento jurídico; b) o reconhecimento da força normativa e irradiante dos seus princípios; c) o recurso a métodos mais flexíveis na adjudicação, como a ponderação de interesses; d) a defesa da permeabilidade da interpretação jurídica a considerações de ordem moral; e) a constatação e defesa de certo protagonismo judicial na vida política e social, que se justificaria pela necessidade de proteção e promoção dos princípios constitucionais, especialmente os ligados aos direitos fundamentais.

Portanto, a democracia, vista sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, deve garantir o processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão, que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas, principalmente, da adoção de políticas públicas capazes de favorecer seu pleno exercício.

Considerando a democracia como um processo em constante construção, as técnicas utilizadas para concretizá-la têm variado, e certamente continuarão a variar, com o desenvolvimento do processo histórico, tendo predominado, na era moderna, o exercício da democracia representativa, assim considerada aquela por meio da qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, seja em face da extensão territorial, da densidade demográfica ou da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo a outrem.

A fonte de legitimação para o exercício da democracia representativa contemporânea reside primordialmente no mecanismo de escolha dos representantes pelos representados, enquanto esse modelo representativo, por sua vez, é legitimado pela capacidade que o representante deve ter de traduzir a vontade popular sob a forma de políticas públicas, especialmente aquelas destinadas à efetivação de direitos fundamentais.

Ao longo dos anos, tem-se questionado sobre a eficiência da representação na consolidação de uma efetiva democracia. Esses questionamentos não são novos, apesar de os debates terem se tornado a cada dia mais frequentes nos ambientes acadêmicos. Rousseau, grande defensor da democracia direta, já defendia que jamais existiu e que jamais existirá uma democracia verdadeira, devido às dificuldades práticas para sua implementação e manutenção. Já, para Montesquieu, como visto, as decisões deveriam ser confiadas aos mais capazes, nem todo homem teria essa capacidade para análise e percepção da política, essa capacidade deveria ser dada a um grupo restrito de pessoas os representantes do povo.

Vimos, também, que Carl Schmitt chegou a questionar se essa democracia representativa não seria uma imposição da burguesia liberal que não estaria disposta a ceder seu poder para o povo.

O que realmente diferencia a democracia direta da representativa, no entanto, não é o número das pessoas que são selecionadas para governar, mas sim como o processo de seleção se dá. Isso porque o que faz um sistema ser representativo não é o fato de poucos governarem no lugar do povo, mas sim o fato de eles (os representantes) serem selecionados somente através de eleições. Se essas eleições forem concorridas livremente, se a participação for ampla e se os cidadãos desfrutarem das liberdades políticas, então o governo eleito representará os eleitores e agirá de acordo com os interesses da população.

Em uma forma de governo cuja legitimidade provém das eleições, a existência de um canal de comunicação entre a sociedade política e a sociedade civil é algo essencial. Este canal pode se dar através da mídia, movimentos sociais e partidos políticos. Estes últimos deveriam ser uma contínua construção da identidade entre os representantes e os seus eleitores, sendo também a composição partidária uma extensão do exercício da democracia e dos direitos políticos, ou seja, deveriam ser o principal elemento identificador de como a democracia está sendo concretamente realizada e se difundindo no pensamento da sociedade em geral, especialmente porque, no Brasil, gozam do monopólio da representação.

A ideia recorrente de crise da representação se deve à percepção de que o governo representativo vem se afastando do governo “do povo pelo povo”. Contudo, é preciso compreender que a representação não foi concebida como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia.

Portanto, a democracia, enquanto baseada na soberania popular e no respeito aos direitos humanos, ainda tem se mostrado como meio mais adequado para que diversos pontos de vista possam ser expressados. Dessa maneira, mantém-se como regime político com maior capacidade de garantir efetividade aos direitos fundamentais. Sendo a democracia, no entanto, um processo em constante construção, as técnicas utilizadas para concretizá-la têm variado, e certamente continuarão a variar, com o desenvolvimento do processo histórico, predominando, no momento, o exercício da democracia representativa.

Sendo assim, as críticas que vêm sendo realizadas referem-se à forma pela qual a



democracia representativa vem sendo exercida, e atingem essencialmente as técnicas pelas quais a mesma vem sendo posta em prática, não se pretendendo excluir a representatividade democrática, tampouco atingindo a democracia em sua essência.

No que tange à técnica de escolha dos representantes do povo, com base na análise de pesquisa de opinião com os eleitores, não são raras as denúncias de abuso de poder econômico ou de abuso de poder político na angariação de votos, eivando de vícios a normalidade e a legitimidade das eleições. Nestes casos, a relação entre representante e representado já nasce corrompida, motivo pelo qual o próprio exercício da representação democrática, nem sempre, será realizado de forma a atender aos anseios populares em geral.

Quanto às direções das políticas públicas traçadas pelos representantes do povo, nos moldes em que a democracia representativa é desenvolvida no Brasil, verifica-se que a principal preocupação do representante eleito tem sido a de exercer um mandato de forma minimamente satisfatória, com vistas a garantir sua própria reeleição ou a eleição de seu sucessor, razão pela qual a realidade tem demonstrado que as políticas públicas traçadas por aqueles que deveriam ser os legítimos representantes do povo, frequentemente, têm se apresentado distantes dos anseios populares.

Isso ocorre porque, no mandato representativo, diferentemente do mandato imperativo, o representante não fica vinculado aos representados, sendo, em princípio, um mandato livre e irrevogável. Essa configuração permite que o representante, em vez de pautar seu mandato na consecução de políticas públicas que atendam aos anseios gerais do povo, guie-o, por exemplo, no sentido de preservar seus próprios interesses ou daqueles que o apoiaram na campanha eleitoral, retribuindo-lhes, portanto, o favor outrora concedido.

Neste contexto, destaca-se um fator comumente apontado como principal maculador do exercício da representatividade democrática, influenciando de forma negativa no atual mecanismo de escolha dos representantes e de como estes irão pautar seus mandatos: o financiamento político por empresas privadas, assim considerado o financiamento dos partidos e dos candidatos para as campanhas eleitorais.

A possibilidade de financiamento político por empresas privadas provoca graves distorções na legitimidade do pleito, especialmente por contribuir por uma desigualdade na disputa entre os candidatos, além de vir sendo utilizada como uma relação de investimento

pelo doador. Este entendimento, que constitui a força motriz desta dissertação, foi, inclusive, chancelado pelo Supremo Tribunal Federal, e seus impactos serão tratados mais adiante.

Por ser tão relevante quanto antiga, merece especial atenção a relação problemática entre dinheiro e política. No caso brasileiro tem-se, hoje, um sistema em que o dinheiro é excessivamente importante nas eleições, o que privilegia o candidato que tiver a seu lado contribuintes mais abastados. O dinheiro acentua a viabilidade das candidaturas, e sua falta limita enormemente a competitividade dos candidatos, contrariando o princípio da igual participação, tão defendido por Rawls, que exige que todos tenham igual direito de tomar parte no processo constitucional.

Tão necessário para que a democracia representativa se verifique de maneira satisfatória, o financiamento político pode colocar estes valores democráticos em risco, caso o dinheiro tenha valor decisivo no processo eleitoral, fulminando de morte o princípio básico de “um cidadão, um voto”, que, mais do que atribuir um voto a cada cidadão, significa que cada um deve ter igual capacidade de influir no processo eleitoral, independentemente de sua classe, cor, nível de instrução ou qualquer outro fator.

O que se rejeita é a influência negativa que o dinheiro pode causar, que pode ser resumida em três categorias: (a) a primeira diz respeito à possível distorção da competição eleitoral pelo peso dos recursos financeiros em campanhas ou pela distribuição desses recursos entre os competidores, inclusive os advindos de fontes públicas; (b) a segunda refere-se à subversão do princípio da igualdade dos cidadãos quanto à sua influência sobre a representação política, prejudicando ao valor equitativo das liberdades políticas, para que os resultados do processo democrático sejam mais justos e sejam erguidas barreiras entre o poder econômico e o poder político.; e (c) a terceira é a da possível dependência dos candidatos eleitos em relação aos seus financiadores, que poderá se expressar na futura concessão de favores, vantagens ou na representação privilegiada de interesses.

Depois de exposta a problemática acerca da qual se debruçaria o presente estudo foram analisadas as espécies de financiamento político, apresentando-se os prós e contras de cada uma das modalidades: financiamento exclusivamente privado, exclusivamente público, financiamento em contrapartidas (*matching funds*) e o misto. As principais críticas realizadas à modalidade de financiamento exclusivamente privado foram as discutidas ao longo de toda a dissertação, e já destacadas na parte inicial destas considerações finais.

Já quanto ao modelo de financiamento exclusivamente público, dentre os principais argumentos favoráveis e contrários, destacam-se: (a) o de que investir recursos privados em campanha eleitoral é uma forma de manifestar a liberdade de expressão, e qualquer limitação a esse direito deve ser evitada. Tal posicionamento, no entanto, não leva em conta que a liberdade de expressão pode entrar em conflito com outros valores, como a equidade do processo eleitoral; (b) o de que partidos não deveriam receber recursos públicos, e sim buscar recursos entre os cidadãos. Não se leva em conta, entretanto, que os partidos – enquanto detentores do monopólio da representação – são intermediários entre sociedade e Estado, e, por este motivo, merecedoras de subsídios públicos; (c) o de que há outras prioridades mais urgentes para alocar escassos recursos públicos. O contraponto é que em razão dos favores ilegítimos prestados aos doadores, o financiamento privado tem um custo indireto para os cofres que ultrapassa os recursos do financiamento público; (d) o de que a alocação de recursos públicos não garante a eliminação do “caixa dois” de recursos privados. Deve-se considerar, entretanto, que a capacidade de controlar o “caixa dois” é condição *sine qua non* para avaliar a proposta do financiamento público exclusivo; (e) o modelo de distribuição de recursos públicos que leva em consideração o sucesso nas últimas eleições tende a contribuir para a perpetuação dos mesmos partidos no poder e que contribui para a “estatização” dos partidos, que deixarão de buscar o apoio de simpatizantes por contarem com recursos do Estado. Tais críticas poderão ser amenizadas se os modelos de alocação de recursos levarem em conta essas preocupações; e, (f) o de que há vantagem para candidatos a reeleição ou apoiados pelo governo. Embora esse uso seja rigorosamente ilegal, de fato, é difícil coibir tais abusos.

Pela modalidade de financiamento em contrapartidas (*matching funds*), utilizado na Alemanha, por exemplo, o candidato recebe recursos públicos proporcionais 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 de poucas e exorbitantes quantias de dinheiro. Assim, com a necessidade de busca de recursos privados, os partidos se associam à sua base eleitoral, pois haverá uma aproximação entre o número de eleitores e o número de doadores, fortalecendo o enraizamento social dos partidos políticos. As principais críticas realizadas a este modelo destacam que, em razão da doação de recursos limitados e de um rol

restrito de doadores, estes teriam maior influência sobre os competidores. Além disso, os candidatos eleitos poderiam ver-se ainda mais dependentes das fontes de financiamento, o que cria incentivos à troca de favores entre as partes.

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

Na realidade brasileira, o financiamento das eleições está regulamentado pela Lei 9.504/97 (Lei das Eleições – LE) e, ainda, pela Lei 9.096/96 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP), na parte que trata da prestação de contas dos partidos e do Fundo Partidário. Tais dispositivos legais estabelecem um modelo de financiamento misto, com a possibilidade de uso, em campanhas eleitorais, de fundos públicos, bem como de fundos privados, incluindo recursos próprios de candidatos e recursos provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas<sup>278</sup>.

Quanto ao financiamento público, a LE determina que a dotação de recursos públicos para campanhas eleitorais seja disciplinada em lei específica. Embora essa norma ainda não tenha sido editada, já há contribuição do erário para o financiamento da política no Brasil, cujos recursos são provenientes do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – Fundo Partidário e do custeio da propaganda partidária e da propaganda eleitoral gratuitas, no rádio e na televisão, uma vez que às emissoras é assegurado direito a compensação fiscal pela cessão do horário.

Uma das principais críticas que se faz em relação ao financiamento político público brasileiro refere-se aos critérios de distribuição dos benefícios, que acaba por levar a uma ossificação do sistema partidário, tendo em vista que são distribuídos seguindo um critério de proporcionalidade do sucesso eleitoral, seja relativo a número de votos, seja a quantidade de vagas ocupadas (ambos em eleição para Câmara dos Deputados).

---

<sup>278</sup> No que tange às doações provenientes de pessoas jurídicas, o STF, corroborando parte das críticas realizadas ao longo desta dissertação, considerou inconstitucionais dispositivos que permitiam essa prática em recente decisão histórica proferida no bojo da ADI n.º 4650, e seus efeitos serão indicados mais adiante. De toda forma, esta pesquisa trouxe à baila a análise dos dispositivos até então vigentes, a fim de que servissem de substrato para o fiel entendimento acerca das críticas realizadas quanto à influência negativa do poder econômico no cenário político brasileiro.

No que tange ao financiamento privado da política brasileira, a arrecadação de recursos submete-se a um complexo regramento normativo, com controle estrito quanto à origem, montante que cada pessoa pode doar (em patamares de acordo com sua “capacidade econômica”, como será visto), gestão e destino que lhes é dado. Tendo em vista cercear o abuso do poder econômico nas eleições, os beneficiários são obrigados a prestar contas de forma minuciosa à Justiça Eleitoral.

Em relação ao limite de gastos das campanhas eleitorais, ainda que exista a previsão de edição de lei, em cada eleição, para determinar tal limite, essa lei nunca é editada. Assim, cada partido político fica livre para estipular o seu próprio limite, tanto o limite total (de todos os seus candidatos a todos os cargos em disputa), quanto por cargo, de gastos. Na prática, equivale a não ter teto, já que os partidos estabelecem valores de acordo com sua discricionariedade.

Embora não exista um efetivo teto geral para os gastos, a legislação prevê limites às contribuições efetivadas aos candidatos e partidos políticos por pessoas físicas e jurídicas<sup>279</sup>, bem como para o uso de recursos próprios por candidatos, e tais limites são proporcionais aos rendimentos econômicos do doador. No caso de recursos próprios por candidatos, o limite é o que for estabelecido pelo seu partido.

Adotar os rendimentos do eleitor como critério para as doações é um equívoco, que institucionaliza a desigualdade política, ao invés de erradicá-la. Ao conceder aos mais ricos uma importância não proporcional à sua representação para a cidadania, mas sim aos seus rendimentos, esse modelo de financiamento privado adotado induz à “plutocratização” da política, subvertendo os princípios da igualdade, da república e da própria democracia, conforme será mais bem detalhado no quarto capítulo.

Até o julgamento da ADI 4650, as empresas privadas, que, por definição, perseguem o lucro, estavam, por lei, autorizadas a contribuir para campanhas políticas. Permissão legal dessa natureza prejudica a democracia, pois concede a quem não goza de direitos e deveres inerentes à cidadania, e, portanto, não tem voto, uma rota alternativa ainda mais contundente, para participar do processo político-eleitoral. Com isso, compromete-se a igualdade política entre eleitores e candidatos e se cria espaço para a formação de redes de favorecimento político e corrupção.

---

<sup>279</sup> Idem.

Além disso, os limites previstos pelo legislador para as doações por parte de empresas aprofundavam ainda mais a influência do poder econômico sobre a política. Isso porque as pessoas jurídicas são capazes de doar somas extraordinárias de dinheiro a campanhas e partidos políticos, infinitamente maiores daquelas que cidadãos comuns seriam aptos a fazer, de modo que estes acabam sendo marginalizados na disputa eleitoral.

Em um cenário em que o próprio sistema normativo dispunha de regras que institucionalizam a possibilidade de influência do poder econômico da política, abre-se caminho para um tipo de corrupção mais rebuscado e de difícil comprovação, que denomino de “trânsito privilegiado” entre os centros de poder.

A maneira com que partidos e candidatos acessam seu financiamento afeta a maneira como a política democrática é conduzida, fazendo com que dinheiro e política estejam intimamente ligados. Não há como negar que o dinheiro é necessário para o bom funcionamento da democracia e que ajuda a fortalecer os seus componentes fundamentais, seja estabelecendo organizações partidárias sustentáveis, seja por sua utilização em materiais de campanhas para divulgação das propostas dos candidatos a cargos eletivos. No entanto, o dinheiro também traz sérios desafios e ameaças para o processo político, especialmente quando utilizado de forma a ferir a igualdade política em um contexto de desigualdades socioeconômicas, desvirtuando o princípio de “um cidadão, um voto”.

Atualmente, há uma crescente percepção da corrupção na vida política, que mancha a imagem pública dos partidos e dos políticos, razão pela qual será destinado um capítulo especialmente para tratar dos elos que vinculam o financiamento político com a corrupção.

O vínculo entre financiamento político e corrupção foi analisado sob três perspectivas: a perspectiva dos cidadãos, a perspectiva dos candidatos e a perspectiva dos representantes eleitos. Sob a perspectiva dos cidadãos, o financiamento privado, pode ser uma ameaça, uma vez que pode introduzir elementos da desigualdade socioeconômica no processo eleitoral. Embora os cidadãos tenham voto igual (ainda que formalmente), não dispõem dos mesmos recursos para influenciar o processo eleitoral. Portanto, o financiamento privado sem regulação com vistas a eliminar essas distorções, pode minar uma das conquistas fundamentais da democracia moderna: a igualdade e universalidade do voto, representada pelo princípio de “um cidadão, um voto”, e abrir portas ao terreno da corrupção. Argumento

contrário é o que defende que a regulação desse direito pode ser interpretada como regulação da liberdade de expressão, acarretando, em última instância, no cerceamento da liberdade política. Este argumento, que inclusive foi utilizado pela AGU em seu parecer no bojo da ADI 4650, é digno de crítica, ao equiparar o uso de recursos econômicos à manifestação de determinada ideia. Se não fossem diferentes, como seria possível compreender o comportamento recorrente dos principais doadores de campanha no Brasil, que doam simultaneamente para os candidatos rivais com maior chance nos pleitos? Seria uma contraditória manifestação política.

Sob a perspectiva dos candidatos, a simples regra “quanto mais dinheiro, mais votos” sugerindo que o dinheiro produz os votos, sofre influência de uma espécie de efeito inverso: os candidatos com mais chances de se eleger atraem mais recursos, motivado pelo fator do capital político do candidato, que torna o “investimento” do dador “mais seguro”, já com vistas à obtenção de facilidades por meio de corrupção. Reflexo disso é os dados de campanha apontam que as maiores montas de doações estão concentradas entre os candidatos mais bem colocados no resultado dos pleitos. Sendo assim, ideal seria que a regulação das doações privadas limitasse os recursos de campanha a tetos máximos iguais para todos os partidos ou candidatos, e a distribuição dos recursos públicos não levasse em conta apenas o sucesso das últimas eleições, diminuindo, assim, as chances de perpetuação dos mesmos partidos no poder.

Sob a perspectiva do candidato eleito, o financiamento político está relacionado a benefícios ilegais por parte do representante financiado, e os favores que as empresas recebem em troca do financiamento de campanhas podem englobar: (a) tratamento diferenciado pelo Estado no acesso aos contratos, nas condições de implementação e no pagamento dos serviços prestados; (b) facilidades para obtenção empréstimos estatais, de licenças para empreendimentos dos financiadores e de autorizações para a prestação de serviços públicos; (c) fiscalizações menos rigorosas relativas a pagamento de impostos, taxas e tributos; (d) sob o ângulo dos financiadores, para evitar processos arbitrários de fiscalização. Tais “benefícios” só são possíveis por meio da transgressão de princípios básicos da administração pública, como a impessoalidade, a moralidade, a eficiência e a legalidade, materializada por meio de corrupção administrativa.

Os benefícios gerados pelo financiamento de campanhas não se limitam, entretanto, a decisões administrativas, podendo abranger a própria atividade dos candidatos eleitos para cargos executivos ou legislativos. Um chefe de governo que obteve financiamento de um determinado grupo de pressão poderá afrouxar a fiscalização para este setor, permitindo-lhe uma margem de lucro maior. Do mesmo modo, executivos e legisladores que tiveram apoio financeiro de empresas de determinado ramo de atividade pode priorizar e direcionar as políticas públicas em prol de seus financiadores. Entretanto, a dificuldade em se identificar a ilegalidade ou ilegitimidade de determinado ato político constitui uma diferença fundamental entre favor por corrupção administrativa e favor político, por direcionamento de políticas públicas.

É senso comum entre os analistas políticos do caso brasileiro que os números apresentados nas prestações de contas não refletem completamente a realidade. Existe a desconfiança da existência do chamado “caixa dois” em praticamente todas as campanhas. Normalmente, este dinheiro é proveniente de ações ilícitas, tratando-se de dinheiro não declarado da empresa, ou seja, oriundo de sonegação de impostos, tendo origem em um “caixa dois” já dentro da mesma ou dinheiro proveniente do crime organizado; o destino do dinheiro é ilícito, ou seja, trata-se de valores destinados a gastos com cabos eleitorais, compra de votos, etc; ou a motivação da doação é ilícita, tendo como objetivo a compra de favores e influência.

As empresas são responsáveis pela maior parte dos recursos disponíveis aos candidatos, ressaltando-se que são poucas as empresas que doam, e, sobretudo, as ligadas a setores econômicos especialmente vulneráveis à intervenção ou regulação governamental, como o setor financeiro, o setor da construção (dominado por empreiteiras e outras firmas do setor da construção civil) e o setor da indústria pesada (como aço e petroquímicas). Neste contexto, uma maneira de eliminar o “caixa dois” deve passar necessariamente pela adoção de medidas que façam com que as empresas tenham menos incentivos para manterem grandes somas de dinheiro fora do sistema bancário e não declarado ao governo.

Na história recente do Brasil destacam-se dois famosos casos de corrupção que, direta ou indiretamente, estão ligados à influência negativa do financiamento político e à utilização de “caixa dois” em campanhas eleitorais: os escândalos do “mensalão” e da “operação lava jato”. Em ambos os casos, a influência negativa do poder econômico



apresenta-se intimamente ligada à corrupção, seja na angariação de verbas para campanhas eleitorais com recursos não declarados, seja pela influência dos financiadores de campanha em busca de “trânsito privilegiado” entre os centros de poder e superfaturamento de contratos públicos. Não por acaso, dados do TSE informam que empreiteiras citadas na “operação lava jato” fizeram 43,6% das doações a partidos em 2013.

Além destes recentes acontecimentos, quando se fala em escândalo envolvendo financiamento político, remete-se, também, ao caso Collor-PC, que culminou no *impeachment* de Collor. Tanto no caso do “mensalão” quanto no do Collor-PC, os presidentes à época deram declarações chocantes. Lula, tentando “minimizar” o episódio do mensalão, afirmou que “o que o PT fez, do ponto de vista eleitoral, é o que é feito no Brasil sistematicamente”. Collor, por sua vez, próximo ao julgamento de *impeachment*, fez a seguinte declaração na CPI: “Estamos todos sendo hipócritas. Ninguém obedece à lei do financiamento de campanhas”. Tais declarações revelam a maneira como o financiamento político parece ser encarado pelos atores da política brasileira, especialmente em decorrência da falta de fiscalização e da impunidade presente no sistema político brasileiro.

A complicada relação entre dinheiro e política é um dos motivos pelos quais o tema vem sendo tão debatido. Como fazer com quem o financiamento político seja mais transparente, livre de corrupção e, conseqüentemente, mais justo? Os principais desafios para uma regulação de financiamento político que sobrepuje a corrupção passam pela necessidade de identificar e combater os elos que a vinculam ao financiamento da política. Um deles é a influência dos políticos eleitos sobre setores da administração pública. A indicação de altos cargos na administração pública por legisladores, em troca de apoio político ao governo, é uma prática que tem contribuído para forjar alianças de governo. No entanto, o benefício da governabilidade pode ter conseqüências negativas quando políticos usam esses canais para beneficiar os financiadores de suas campanhas, transformando-se em alto custo para a integridade da administração pública, principalmente quando a pessoa indicada sequer preenche requisitos técnicos mínimos recomendados para o cargo. Como exemplo recente de repercussão nacional, citou-se o caso da indicação do genro do Senador Eunício Oliveira (PMDB) para a diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Para combater esse tipo de prática, é preciso que haja a despolarização da administração pública, que pode ser apoiada em normas mais rígidas sobre a limitação dos cargos livremente nomeados.

Outro elo entre financiamento político e corrupção administrativa é o grau de arbitrariedade de decisão que os servidores têm nas suas decisões. Portanto, quanto mais bem regulamentados os processos de compras públicas, de rotinas de fiscalização ou de regras para conceder permissões e concessões na administração pública, menor será a negociação de vantagens em troca de vantagens privadas, como suborno, ou políticas, como doações em campanha. Nesse sentido, o combate à corrupção com vínculos políticos é muito semelhante às medidas contra a corrupção administrativa, devendo ser complementadas por outras medidas, tais como o fortalecimento da transparência, dos canais de reclamação e da fiscalização e aplicação de sanções.

Em todos os casos, para identificar as áreas de vulnerabilidade entre financiamento e corrupção, um caminho promissor é a realização de levantamentos acerca dos interesses dos financiadores corporativos de campanhas eleitorais. Contra quais problemas querem se prevenir quando apoiam muitas vezes diferentes candidatos concorrentes entre si? Nesse contexto, as decisões dos executivos e legisladores sobre as políticas públicas e a aprovação de leis podem estar sujeitas à influência indevida de seus financiadores. Como tratado no terceiro capítulo, a identificação desse desvio de conduta é mais difícil e aberta à interpretação. No entanto, as consequências são mais profundas e duradouras que os favores concedidos no âmbito de uma corrupção administrativa. Como exemplo recente, também de repercussão nacional, destacaram-se os atos do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB) em benefício das operadoras de planos de saúde, que, não por acaso, foram as principais financiadoras de sua última campanha eleitoral.

Em que pesem todos esses desafios, os poderes judiciário e legislativo têm enfrentado a questão, como visto de forma detalhada no capítulo final desta dissertação. No âmbito do poder judiciário, o STF, corroborando parte das críticas realizadas ao longo desta dissertação, decidiu a favor da proibição do financiamento político por empresas privadas, julgando procedentes, em parte, os pedidos realizados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil no bojo da ADI 4650.

Fundamentando-os com base na violação aos princípios da igualdade, da democracia e republicano, além do princípio da proporcionalidade, na sua faceta de proibição à proteção deficiente, os pedidos formulados pela OAB foram realizados, em suma, para: (a) que fossem declarados inconstitucionais os dispositivos da LE e da LOPP que, ainda que *a*

*contrario sensu*, autorizam doações de pessoas jurídicas a candidatos e partidos; (b) que fossem declarados inconstitucionais os dispositivos da LE e da LOPP que tratam acerca dos limites de doações de pessoas físicas com o critério proporcional à renda e dos limites de uso de recursos próprios dos candidatos no teto estabelecido pelo partido; e, (c) que fosse instado o Congresso Nacional a editar legislação que estabeleça limite *per capita* uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, bem como limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral.

Ao final do julgamento, o STF, por maioria e nos termos do voto do ministro relator, Luiz Fux, julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, com o argumento maior de que as empresas, por não gozarem dos direitos e deveres inerentes à democracia, não têm pretensão legítima de exercer influência no processo político-eleitoral como os cidadãos, tomando-se por base princípios constitucionais como o da isonomia, da paridade de armas, da democracia e da normalidade das eleições. Com relação às doações de pessoas físicas e recursos dos próprios candidatos, as contribuições permanecem reguladas pelas normas em vigor, tendo sido declarados constitucionais os dispositivos que tratam acerca dos limites de doações de pessoas físicas com o critério proporcional à renda e dos limites de uso de recursos próprios dos candidatos no teto estabelecido pelo partido.

Embora tenha extirpado do ordenamento jurídico a possibilidade de financiamento político por empresas privadas, principal fonte de mácula ao exercício da representatividade democrática e desvirtuamento do princípio de “um cidadão, um voto”, o STF, dada a devida vênua, perdeu a oportunidade de ir ainda mais além. Conquanto os impactos aos resultados dos pleitos tendam a ser em menor extensão, continuar permitindo que pessoas físicas façam doações com limite baseado em critério proporcional à sua renda, e que candidatos utilizem recursos próprios limitados aos gastos máximos estabelecidos pelos partidos (que, como visto, na prática, é como se não tivesse limite), especialmente em um contexto de desigualdades sociais, significa conferir vantagem desproporcional aos eleitores e

candidatos mais ricos. Tais limites não igualam os doadores. Muito pelo contrário: acabam tornando-os, por lei, desiguais.

Analisando-se os horizontes de reforma em trâmite no poder legislativo, em especial a PEC 182/07 e o PL 5735/13, verifica-se que estes sinalizam para a permissão de doações de empresas privadas para partidos políticos que, conforme visto, sob um ilusório pretexto de proibir o financiamento direto a candidatos, em verdade, configurará um retrocesso à transparência das doações eleitorais, uma vez que institucionalizará a possibilidade de doações ocultas, por meio dos repasses diretos dos partidos aos candidatos sem identificação do doador originário.

Diante desse cenário de posições diametralmente opostas entre poder legislativo e poder judiciário, chega-se instintivamente ao seguinte questionamento: quem dará a última palavra (se é que ela existe) acerca do rumo do financiamento político por empresas privadas no Brasil? Esta pergunta, no entanto, apresenta-se equivocada, pelo fato de que não há uma última palavra na hermenêutica constitucional. Existe, no entanto, última palavra no processo judicial (que, no caso, cabe ao STF), mas não última palavra sobre o sentido da Constituição.

Do ponto de vista descritivo, uma decisão judicial não tem o condão de por fim à disputa social sobre questões constitucionais controvertidas, como as que versam sobre a igualdade, dignidade humana, propriedade e sua função social etc. Os debates tendem a persistir na sociedade e não é incomum que os perdedores na arena judicial busquem mudar o resultado alcançado no espaço jurisdicional. Isto pode envolver mecanismos como a aprovação de emenda constitucional e a luta pela nomeação de novos juízes que compartilhem a sua visão sobre o tema.

Sob o ângulo prescritivo, é positivo que não haja última palavra, pois juízes constitucionais também podem errar, e é importante que existam meios para correção dos seus erros. Não é incomum, inclusive, que juízes errem não a favor, mas contra os direitos fundamentais de grupos vulneráveis. A história é cheia de exemplos e isto tem acontecido com frequência, por exemplo, no Direito Constitucional norte-americano contemporâneo.

Em que pesem todas as críticas realizadas à PEC 182/07 e ao PL 5735/13, mesmo após o julgamento da ADI 4650 pelo STF, o Congresso Nacional pode, em tese, aprovar qualquer um dos dois, inclusive em caso de veto presidencial, hipótese em que as casas, em sessão conjunta, deverão deliberar sobre a rejeição ao veto. Quando a Constituição estendeu

os efeitos vinculantes das decisões do STF somente ao poderes judiciário e executivo, e não ao poder legislativo, parece ter endossado esta posição.

Se instado a se manifestar sobre a constitucionalidade da emenda ou da lei eventualmente aprovada, o STF poderá mais uma vez invalidá-la, mas também poderá eventualmente rever a sua posição original, considerando os novos argumentos dados pelo legislativo e pela opinião pública, instaurando-se um diálogo entre as instituições.

## REFERÊNCIAS

AFROBAROMETER. *The Quality of Democracy and Governance in Africa: New Results from Afrobarometer Round 4, A Compendium of Public Opinion Findings from 19 African Countries*, 2008. Disponível em: <http://afrobarometer.org/publications/wp108-quality-democracy-and-governance-africa-new-results-afrobarometer-round-4>. Acesso em: 12 set. 2015;

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; CAMPO, Julina C. D. *Movimentos sociais e o direito de liberdade: limites e compatibilidade*. In: Temas de direito político / organização Samira Macêdo Pinheiro de Amorim, Larissa Maciel do Amaral. 1. Ed. Curitiba: CRV, 2014, pp. 121-144.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva: Malheiros, 2008;

ALVES, Marina Vitória. *Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino-americano: características e distinções*. Revista SJRJ, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, p.135, 2012.

AMARAL JUNIOR, José Levi. Inconstitucionalidade sem Parâmetro no Supremo. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-dez-29/analise-constitucional-inconstitucionalidade-parametro-supremo>. Acesso em: 14 set. 2015;

AMARAL, Roberto. *A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa!* Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. 1.ed. São Paulo: Malheiros.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 2ª ed., Malheiros: São Paulo, 2003;

BENEVIDES, M. V. de Mesquita. *A Cidadania Ativa*. São Paulo: Ática: 2003, p.52.

BICKEL, Alexander. *The Least Dangerous Branch*. New Haven: Yale University Press,

1964;

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1999. Neste sentido, aponta Paulo Bonavides, considerando como direitos fundamentais de quarta geração os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo.

BOROWSKI, Martin. *La Estructura de los Derechos Fundamentales*. Tradução de Carlos Bemal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003. p. 162-166;

BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial: trajetória, pressupostos, críticas e a alternativa dos diálogos constitucionais*. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2011;

BRASIL. Constituição Federal (1988);

\_\_\_\_\_ Lei Complementar n.º 64 (1990);

\_\_\_\_\_ Lei n.º 4.737 (1965);

\_\_\_\_\_ Lei n.º 9.096 (1995).

\_\_\_\_\_ Lei n.º 9.504 (1997).

\_\_\_\_\_ Projeto de Lei n.º 5.735-F (2013);

\_\_\_\_\_ Proposta de Emenda à Constituição n.º 182-J (2007);

\_\_\_\_\_ Proposta de Emenda à Constituição n.º 451 (2014);

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O paradoxo da esquerda no Brasil. In: *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, nº74, mar. 2006, pp. 25-45;

CARVALHO. Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 15. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p.15.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. *Ciência Política: Uma Introdução*. São Paulo: Atlas, 2004;

CAVALCANTE, Carlos Vinícios de Oliveira. *O custo da democracia: o financiamento privado das campanhas para o Senado em 2010 e suas implicações à competição política*, p.43. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011;

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

COHEN, Joshua. *For a Democratic Society*. in FREEMAN, Samuel (Org.). *The Cambridge Companion to Rawls*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 86-138;

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo, Ed. Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2007.

CONSULTOR Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-10/gilmar-mendes-devolve-acao-questiona-doacoes-eleitorais>. Acesso em: 13 set. 2015;

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p;150-151.

DATAFOLHA. Pesquisa encomendada pelo Conselho Federal da OAB. Disponível em: <http://www.oab.org.br/noticia/28579/o-globo-maioria-e-contra-o-financiamento-de-campanha-por-empresas>. Acesso em 30 ago.2015;

DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977;

\_\_\_\_\_. The Devastating Decision. In: *The New York Times Review of Books*, 25.02.2010. Disponível em: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2010/feb/25/the-devastatingdecision/>. Acesso em: 14 set. 2015;



ELY, John Hart. *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*. Cambridge: Harvard University Press, 1980;

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Porto Alegre: Globo, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p.86.

FLEISHER, David. *Reforma Política e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. In: HOFNIESTER, Wilhelm (Org.). *Os Custos da Corrupção*. São Paulo: Loyola, 2000. p. 79-104;

FRANCISQUINI, Renato. Democracia, justiça e o uso público da razão: reflexões sobre o debate entre Rawls e Habermas. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/356/237>. Acesso em 31 ago. 2015;

FREITAS, Raquel Coelho de. Democracia representativa, para quem? Colóquio internacional Epistemologias do Sul: Aprendizagens globais Sul-Sul, Sul-Norte e Norte-Sul. Universidade de Coimbra - 10, 11 e 12 de Julho de 2014.

GALL, Norman. *Lula e Mefistófeles*. In: Braudel Papers, 2005, nº38;

GIL, Patrícia Guimarães; MATOS E NOBRE, Heloiza Helena. *A deliberação justa no mundo do possível: articulações entre Habermas, Rawls e Amartya Sen*. Revista Compólitica, n. 3, vol. 2, ed. jul-dez, ano 2013);

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008;

Gray v. Sanders, 372 U.S. 368,1963;

GUATINI, Ricardo. *La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano*, em Carbonell, M. Neoconstitucionalismo(s). Madrid: Trotta, 2003.

GÜNTHER, Klaus. *Teoria da Argumentação no Direito e na Moral*. Trad. Cláudio Molz. São Paulo: Landy, 2004;

HABERMAS, Jürgen. “Três modelos de democracia”, *Lua Nova*, n.º 36, 1995.

\_\_\_\_\_ *Comunicação política na sociedade miditática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica*. Tradução: Ângela Cristina Salgueiro Marques. Líbero, São Paulo, ano XI, n. 21, p. 9-22, Jun. 2008.

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

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

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA – IBOPE. Núcleo IBOPE Inteligência. Pesquisa de Opinião Pública e Política. Tema: Corrupção. Ano: 2010.

INSTITUTO MDA PESQUISA. Pesquisa CNT/MDA n.º 128 – julho de 2015. Disponível em: [http://www.cnt.org.br/Paginas/Pesquisas\\_Detalhes.aspx?p=8](http://www.cnt.org.br/Paginas/Pesquisas_Detalhes.aspx?p=8). Acesso em 30 ago.2015;

JORNAL Correio Braziliense. Disponível em: [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/07/10/internas\\_polbraeco,489858/senador-eunicio-oliveira-emplaca-genro-como-diretor-da-anac.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/07/10/internas_polbraeco,489858/senador-eunicio-oliveira-emplaca-genro-como-diretor-da-anac.shtml). Acesso em: 20 set. 2015;

JORNAL do Brasil. Disponível em: <http://www.jb.com.br/comunidade-em-pauta/noticias/2014/08/14/o-financiamento-de-campanha-eleitoral-e-o-pai-da-corrupcao/>. Acesso em 12 set. 2014;

JORNAL Gazeta do povo. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/empreiteiras-citadas-na-lava-jato-fizeram-436-das-doacoes-a-partidos-9dkm4tgzost5hqtae92akzy32#ancora>. Acesso em: 20 set. 2015;

JORNAL O Globo. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/datafolha-tres-em-cada-quatro-brasileiros-sao-contra-financiamento-de-campanha-por-empresas-privadas-16672767>.

Acesso em: 20 set. 2015.

LATINOBAROMETRO. Annual Report 2010. Disponível em: [www.latinobarometro.org/latContents.jsp](http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp). Acesso em: 12 set. 2015;

MACHADO SEGUNDO, H. B. Amartya Sen como intérprete e crítico de John Rawls. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/10092742/Amartya-Sen-Como-Critico-de-J-Rawls#scribd>. Acesso em 31 ago. 2015;

\_\_\_\_\_ *Fundamentos do Ordenamento Jurídico. Liberdade, igualdade e democracia como premissas necessárias à aproximação de uma justiça possível*. 2009. 268 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Ceará. 2009, p. 162-163;

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, 1995. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm). Acesso em 30 ago. 2015.

\_\_\_\_\_ *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press. 1997;

\_\_\_\_\_ PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Eleições e representação*. in *Revista Lua Nova*, São Paulo, nº67, 2006;

MENDES, Conrado Hübner. *Controle de Constitucionalidade e Democracia*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2008;

\_\_\_\_\_ *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2012;

MEZZARROBA, Orides. *Humanismo Latino e Estado no Brasil*. Santa Catarina: Fundação Boiteux, 2003, p. 170.

MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito eleitoral: de acordo com a Constituição Federal, LC 64/90, Lei 9.096/95 e Lei 9.504/97*. 3. ed. rev. atual., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 183-184;

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril, 1973. p.158.

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

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007;

\_\_\_\_\_ *Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico*. São Paulo: Martins Fontes, 2012;

NOTÍCIAS TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Junho/yves-leterme-fala-sobre-a-influencia-do-dinheiro-em-campanhas-eleitorais>. Acesso em: 20 set. 2015.

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

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. A quem interessa o financiamento público de campanhas?. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-dez-14/diario-classe-quem-interessa-financiamento-publico-campanhas>. Acesso em: 14 set. 2015;

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

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito Constitucional Democrático: Controle e Participação como Elementos Fundantes da Constitucionalidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010;

PIRONI, C. R. *Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais*. 2008.

Dissertação (mestrado). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PORTAL Carta Maior. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/A-democracia-o-financiamento-empresarial-e-a-corrupcao/4/33493>. Acesso em: 20 set. 2015.

PORTAL da História. Disponível em <<http://www.arqnet.pt/portal/discursos/novembro01.html>>. Acesso em 21 nov. 2012.

PORTAL G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/reforma-politica-oculta-origem-das-doacoes-candidatos-dizem-analistas.html>. Acesso em: 17 set 2015;

PORTAL MPF Combate à corrupção. Caso lava jato. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/>. Acesso em 01 set. 2015;

PORTAL STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300016>. Acesso em: 20 set. 2015;

POTTERS, Jan & SLOOF, Randolph. *Interest groups: A survey of empirical models that try to assess their influence*; in *European Journal of Political Economy*, vol. 12, 1996, pp. 403-442;

RAWLS, John. *Justiça como Equidade – uma Reformulação*. São Paulo: Ed. Martins Fontes. 2003;

\_\_\_\_\_ *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa Editorial Presença. 1993;

REVISTA Carta Capital. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/o-sus-na-mira-de-eduardo-cunha-7587.html>. Acesso em: 20 set. 2015;

REVISTA Veja. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/a-minirreforma-politica-da-camara-institucionalizou-as-doacoes-ocultas/>. Acesso em: 17 set. 2015;

ROCHA, Bárbara Rodrigues da. *Estado democrático de direito no Brasil: a crise da representatividade e a democracia participativa como mecanismo para o seu efetivo*

*exercício*. Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2014, p. 87.

ROCHA, Rafael Sampaio. “Crise da representatividade democrática brasileira e o papel do poder judiciário diante do paradigma do Estado Democrático de Direito”. In: Temas de direito político / organização Samira Macêdo Pinheiro de Amorim, Larissa Maciel do Amaral. 1. Ed. Curitiba: CRV, 2014, pp. 121-144;

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

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

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, pp.364-391;

\_\_\_\_\_. *Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma*. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). Reforma Política: Lições da História Recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006;

SARLET, Ingo Wolfgang. *Constituição e Proporcionalidade: O Direito Penal e os Direitos Fundamentais entre a Proibição de Excesso e Deficiência*. In: Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 47, 2004. p. 60-122;

SARMENTO, Daniel. O STF não é o centro do constitucionalismo. Entrevista concedida ao sítio eletrônico Os Constitucionalistas, em 25 mai. 2014. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-stf-nao-e-o-centro-do-constitucionalismo>. Acesso em: 15 set. 2015;

\_\_\_\_\_; OSORIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições, p. 29. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>. Acesso em: 14 set. 2014;

\_\_\_\_\_; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A inconstitucionalidade do*

*financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha.* In: A OAB e a reforma política democrática / organizadores: Aldo Arantes, Cezar Britto, Cláudio Pereira de Souza Neto e Marcello Lavenère. – Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014;

SCHMITT, Carl. *A Crise da Democracia Parlamentar*. São Paulo: Scritta: 1996, p.10.

\_\_\_\_\_. *Teoría de la constitución*. Alianza. Madrid: Editorial: 1996, p. 221.

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

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução: Denise Bottmann; Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011;

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Mota. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010;

SHAPIRO, Ian. “*Elements of Democratic Justice*” in *Political Theory*, vol.24, nº4, novembro 1996;

SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005;

SMITH, Richard A. Interest group influence in the U.S. Congress. In: *Legislative Studies Quarterly*, v. XX, n. 1, p. 89-139, 1995. Disponível em: <http://www.nyu.edu/steinhardt/e/pdf/humsocsci/mias/readings07/54.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015;

SPECK, Bruno W. *Análisis comparativo sobre financiamento de campañas y partidos políticos. Brasil* in: Steven Griner & Daniel Zovatto (Orgs.), *De las normas a las buenas prácticas - El desafío del financiamiento político en América Latina*, Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), San José, Costa Rica, 2004;

\_\_\_\_\_. *O financiamento de campanhas eleitorais*, in AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima, *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006;

\_\_\_\_\_. *O financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia Biason. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1;

\_\_\_\_\_. *O financiamento político no Brasil – normas e práticas vigentes*, in Relatório de pesquisas para projeto comparativo da OEA/IDEA. São Paulo, 2003;

\_\_\_\_\_; ROMAO, W. M. Pelo financiamento cidadão de campanhas. Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/03/1599270-wagner-de-melo-romao-e-bruno-wilhelm-speck-pelo-financiamento-cidadao-de-campanhas.shtml#\\_=\\_](http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/03/1599270-wagner-de-melo-romao-e-bruno-wilhelm-speck-pelo-financiamento-cidadao-de-campanhas.shtml#_=_). Acesso em 31 ago. 2015;

STRECK, Lênio Luiz. *Bem Jurídico e Constituição: Da Proibição do Excesso (Übermassverbot) à Proibição de Proteção Deficiente (Untermassverbot)*. In: Boletim da Faculdade de Direito, v. 80, 2004. p. 303-345;

\_\_\_\_\_. O realismo ou “quando tudo pode ser inconstitucional”. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-jan-02/senso-incomum-realismo-ou-quando-tudo-inconstitucional>. Acesso em: 14 set. 2015;

\_\_\_\_\_. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 3º ed. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2003;

THIBAU, Vinícius Lott. Os paradigmas jurídico-constitucionais e a interpretação do direito. Meritum: *Revista de Direito da FCH/FUMEC*, Belo Horizonte, v. 3, p. 340, 2008;

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Global Corruption Barometer 2013. Disponível em: [www.transparency.org/whatwedo/pub/global\\_corruption\\_barometer\\_2013](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_barometer_2013). Acesso em: 12 set. 2015;

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político* / Editores Elin Falguera, Samuel Jones, Magnus Ohman; colaboradores Julie Ballington. [et al.]. Em parceria com *International Idea* – Rio de Janeiro : FGV Editora, 2015;



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Notícia divulgada em 12 jun. 2015. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Junho/dias-toffoli-apresenta-dados-sobre-participacao-de-empresas-privadas-no-financiamento-eleitoral>. Acesso em: 20 set. 2015;

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução TSE n.º 23.406 (2014);

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPP. *Relatório anual de 2013*. Processo: 11/50771-8;

URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: principles and genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006;

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

VICIANO PASTOR, R. e MARTÍNEZ DALMAU, R. *Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*. In: Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición. El nuevo constitucionalismo em América Latina. 1 ed. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010, p. 17.

VITA, Álvaro de. *Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas?*, in *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, N°66, jul., 2003;

WALZER, Michael. *As esferas da justiça*. Lisboa: Presença, 1999;

WOLDENBERG, José. *Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral*. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003;

WOLKMER, Antonio Carlos. *Do Paradigma Político Da Representação à Democracia Participativa*. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4818464.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2015; e,

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

## **ANEXO I – TABELA COMPARATIVA DE FINANCIAMENTO POLÍTICO EM 180 PAÍSES**

O Banco de Dados de Financiamento Político do IDEA inclui informações sobre os regulamentos do partido político e as finanças do candidato em 180 países ao redor do mundo. O banco de dados inclui 43 perguntas.

As tabelas a seguir mostram os dados em forma de tabela. Para economizar espaço, algumas perguntas foram combinadas. Além disso, algumas questões, incluindo informações mais detalhadas, não foram incluídas aqui.

Por exemplo, o banco de dados inclui informações sobre o nível das contribuições e limites de gastos, regulamentos contra compra de votos e sanções disponíveis contra as violações de financiamento político.

O Banco de Dados de Financiamento Político também inclui outros comentários sobre os diferentes regulamentos, bem como citações de legislação e de outras fontes, que muitas vezes fornecem detalhes adicionais. Aos interessados em saber mais sobre os regulamentos recomenda-se visitar o banco de dados disponível em: <http://www.idea.int/political-finance/>.