

CENTRO UNIVERSITÁRIO ADVENTISTA DE SÃO PAULO
ENGENHEIRO COELHO
DIREITO

MEIRIANE SOARES DE SOUZA

**O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL E A PROPOSTA
DO FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO**

MEIRIANE SOARES DE SOUZA

**O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL E A PROPOSTA
DO FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso do
Centro Universitário Adventista de São
Paulo, do curso de Direito, sob orientação
do Prof. Ms. Paulo Cesar da Silva Braga.

Souza, Meiriane Soares de.

O Financiamento de Campanha Eleitoral e a Proposta do
Financiamento Público Exclusivo / por Meiriane Soares de Souza.
– 2015.

68 f.; 29cm.

1. Eleição. 2. Financiamento de campanha. 3. Financiamento
público. 4. Abuso de poder - I. Título

Trabalho de Conclusão de Curso do Centro Universitário Adventista de São Paulo,
do curso de Direito apresentado e aprovado em 28 de Outubro de 2015.

Paulo Cesar da Silva Braga

Jorge Alberto Mamede Masseram

Para minha mãe, por me ensinar a amar os livros. E para meu pai, por me ensinar a amar as pessoas.

AGRADECIMENTOS

- A Deus, que é meu criador e meu pai. Por me fazer abrir sua palavra e me mostrar que mesmo em meio a tantas dificuldades Ele estaria comigo e nunca me deixaria só. Por passar as mãos em minha cabeça todas as vezes que me viu chorar e fraquejar. Por passar noites ao lado de minha cama me fazendo dormir. E, por me mostrar que estou sob seus cuidados todas as vezes que duvidei que Ele estava comigo. Por me mostrar que o impossível é apenas uma de suas especialidades.
- A minha mãe, Meire Soares da Costa Souza, por ser a mulher mais linda do mundo. Por me inspirar, por ser uma mulher doce, amável e pura. Por ser mãe, amiga e anjo tudo em uma pessoa só. Por ter-se orgulhado de mim durante toda a minha vida. Por me dar tanto amor e nunca me deixar desacreditar desse amor que inunda meus olhos toda vez que a vejo.
- Ao meu pai, Josemir Edson de Souza, pelo homem incrível que ele é. Por ter me incentivado a lutar e vencer meus monstros. Por sempre me fazer acreditar que pra vencê-los só necessita de esforço. Pelo incentivo em meio as dificuldades e por me ajudar a olhar às provações como apenas um meio que Deus usa para me mostrar o quanto dependo dEle.
- Às minhas irmãs, Juliane Soares de Souza e Thais Soares Ferreira, que mesmo estando longe nunca deixaram de me procurar e dizer palavras doces e por sempre estarem comigo. Eu amo muito vocês.
- Ao meu noivo, Mardonio de Pinho Barros, por ser o homem da minha vida. Por aguentar minhas crises de choro e passar horas no telefone dizendo que sou forte e que posso tudo. Por toda a ajuda concedida, por acreditar em mim, por me amar e por me dar uma injeção de auto estima quando parecia que o peso do mundo inteiro estava em minhas costas.
- Enfim, só tenho a agradecer.

“Não será difícil achar semelhança entre uma eleição e uma mágica: avultam em ambas as visualidades e tramóias”.

Machado de Assis

RESUMO

O passado que envolveu nossa sociedade e nossa política, fez-se responsável por aquilo que somos hoje, pela nossa identidade, pelo nosso povo. Várias são as características que envolvem esse passado, características que podem ser descritas em algumas palavras: escravidão, coronelismo, nepotismo e patrimonialismo. A sociedade brasileira é resultado de um passado cuja política era exercida por poucos, cujo voto era direito apenas de quem possuía algum poder econômico. Hoje, as deficiências sociais e políticas, bem como a relação não resolvida entre Estado e sociedade são advindas desse passado. Tudo isso começa a mudar na década de cinquenta, quando nossa democracia começa a nascer: sindicatos, partidos, imprensa, separação de poderes, Estado, eleições, campanhas, debates, etc. O fato é que cada vez mais, parece que a sociedade está freneticamente a serviço dos políticos e não o contrário. Trata-se de uma amálgama entre privado e público. O grande problema a ser enfrentado está no fato de como Brasil conseguirá afrontar a peleja que envolve a real concretização de direitos humanos e fundamentais, inserindo-os a partir de uma nova política. Política séria, onde cada cidadão possa exercer livremente sua cidadania. Política pautada em transparência, onde os gastos que envolvem o período eleitoral sejam efetivamente concretos e não apenas números. No entanto, ainda vive-se num país de utopias políticas. A sociedade deve se interessar pelas questões que envolvem a possibilidade de tolhimento de direitos arduamente conquistados pelo povo no decorrer da história.

Palavras-chave: Eleição. Financiamento de campanha. Financiamento público. Abuso de poder.

ABSTRACT

Last involving our society and our politics, we became responsible for what we are today, for our identity, for our people. There are several characteristics involving this past characteristics that can be described in a few words: slavery, coronelismo, nepotism and paternalism. We are the result of a past whose policy was exerted by a few, whose vote was only entitled who had some economic power. Today, the social and political shortcomings and the unresolved relationship between state and society are arising that past. All this begins to change in the fifties, when our democracy begins to rise: trade unions, parties, press, separation of powers, state, elections, campaigns, debates, etc. The fact is that increasingly, it seems that society is frantically political service and not the opposite. It is an amalgamation between private and public. The major problem to be faced is the fact of how Brazil will be able to confront the battle involving the actual realization of human rights and fundamental right, entering them from a new policy. Serious policy where every citizen can freely exercise their citizenship. Policy based on transparency, where spending involving the election period are effectively concrete and not just numbers. However, we still live in a country of political utopias. The company should be interested in the issues surrounding the possibility of stunting rights hard-won by the people throughout history.

Keywords: Election. Campaign finance. Public funding. Abuse of power.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS OU TERMOS OPERACIONAIS

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

CF – Constituição Federal

HGPE - Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral

PT – Partido dos Trabalhadores

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 NOÇÕES GERAIS	14
1.1 Financiamento de campanha no Brasil: uma perspectiva histórica	14
1.2 Dos princípios que regem o direito eleitoral em matéria de financiamento e prestação de contas	19
1.2.1 Do princípio da legalidade	19
1.2.2 Do princípio da igualdade ou isonomia	21
1.2.3 Do princípio da transparência	23
1.2.4 Do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade	23
1.2.5 Do princípio da verdade material	25
1.2.6 Do princípio da soberania popular	26
2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL	29
2.1 Financiamento público exclusivo	29
2.1.1 Argumentos contra o financiamento público exclusivo	32
2.1.2 Argumentos a favor do financiamento público exclusivo	34
2.2 Financiamento privado	35
2.1.1 Argumentos contra o financiamento privado	40
2.1.2 Argumentos a favor do financiamento privado	40
3 A COIBIÇÃO AO ABUSO DO PODER ECONÔMICO NO PROCESSO ELEITORAL	42
3.1 Gastos eleitorais: classificação e limites	42
3.2 Uso e abuso do poder econômico nas eleições: onde cessa o exercício do direito e inicia-se o abuso	48
3.3 A relação do poder político com o dinheiro na realidade brasileira	52
3.4 A coibição ao abuso do poder econômico na legislação brasileira: principais aspectos do panorama normativo nacional	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	62

INTRODUÇÃO

O passado que envolveu a política e a sociedade brasileira, fez-se responsável pela atual identidade do povo. Várias são as características que envolvem esse passado, características que podem ser descritas em algumas palavras: escravidão, coronelismo, nepotismo e patrimonialismo. Hoje, as deficiências sociais e políticas, bem como a relação não resolvida entre Estado e sociedade são advindas desse passado.

Parte inerente disso se dá também no contexto político que vem evoluindo desde o passado até hoje. Assim, o presente trabalho tem por objetivo principal discutir a situação presente do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, examinar as propostas de mudança que estão em tramitação e se as mesmas são viáveis diante do cenário brasileiro vivenciado.

Todo gasto que tem a finalidade precípua de convencer eleitores de que este ou aquele partido político ou candidato possui os melhores projetos, são considerados gastos de campanha. O fato é que cada vez mais, parece que a sociedade está freneticamente a serviço dos políticos e não o contrário. Trata-se de uma amálgama entre privado e público.

Muitos dos recursos financeiros disponibilizados para financiamento de campanhas eleitorais são considerados verdadeiras moedas de troca, afinal, o dinheiro conta muito quando o assunto é política. A liquidez de recursos pode ser um grande problema em campanhas, créditos financeiros disponibilizados por bancos ou outras instituições são um recurso importante para os partidos políticos.

É mister que o financiamento eleitoral favorece o poder econômico, ou seja, quanto mais recursos financeiros possuir o candidato, mais chance ele tem de ganhar as eleições.

Cabe o questionamento de como pode ser mudada a realidade brasileira e como pode haver a construção de um país que há tempos não passa de utopia.

No Brasil, discute-se a situação do financiamento de campanhas praticamente desde a vigência da Constituição Federal de 1988. Anteriormente a presente Carta Magna já se vivia em crises abertas que resultaram no impedimento do presidente Fernando Collor de Melo e no processo da Comissão do Orçamento.

É notável que surgem impasses jurídicos, e o direito não pode furtar-se a resolução destes conflitos de interesse, advindos da relação não resolvida entre público e privado. Importa saber quais implicações surgirão a partir do momento em que o financiamento público for aprovado e se o mesmo servirá como instrumento de combate de práticas abusivas.

Para estimular o estudo é de valia propor perguntas que compõem o bojo deste problema, assim, quer saber: o financiamento público é o melhor instrumento de coação do abuso do poder econômico? O financiamento privado continua sendo viável num país em que o dinheiro reina soberano? Os instrumentos existentes são suficientes para coibir o abuso do poder político e econômico?

A produção sobre o tema não é farta, sendo que poucos doutrinadores se debruçaram com profundidade ao estudo deste assunto. Muitos escritos estão em artigos periódicos publicados em revistas especializadas do ramo Eleitoral, todavia são estudos superficiais.

Os estudos mais elaborados publicados na doutrina brasileira quanto ao financiamento de campanhas no Brasil, estão nas obras dos seguintes autores: Bruno Wilhelm Speck, de título: O financiamento de campanhas eleitorais; Sídia Maria Porto Lima, com título: Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais; Denise Goulart Schilickmann, com título: Financiamento de campanhas eleitorais: com a íntegra das normas aplicáveis as eleições no Brasil; David Samuels, com título: Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma; José Jairo Gomes, com título: Direito Eleitoral; Márcio Nuno Rabat. O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta do financiamento público exclusivo.

Diante desta problemática e da escassez de estudos no tocante à questão, a presente monografia tem por propósito enriquecer o conteúdo já existente quanto ao assunto e, para tanto, se utilizando da dialética, trazendo arguições e contra arguições, busca-se apresentar o complexo jurídico que envolve o financiamento público; Mostrar os direitos que possuem os candidatos e partidos, direitos que devem ser respeitados em ambiente eleitoral; Ainda, apresentar uma possibilidade jurídica que mitiga o conflito existente entre financiamento público e privado, a opção pela valorização da sociedade como maior interessado. Para a proposta, o trabalho será apresentado em tópicos de forma sistematizada.

O primeiro tópico versará sobre um apanhado histórico de financiamento de campanhas no Brasil e como se deu a evolução legislativa diante da necessidade. Serão analisados os princípios gerais de direito eleitoral que incidem no financiamento. Avaliar-se-á o princípio da legalidade como basilar de toda a atuação de candidatos e partidos em pleitos eleitorais, assim como a correta aplicação dos princípios da igualdade ou isonomia, o princípio da transparência, o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, o princípio da verdade material e finalizando o tópico, o estudo do princípio da soberania popular.

Para o segundo tópico, abordar-se-á um estudo sobre o financiamento público e privado, sendo apresentados os fundamentos teóricos aventados pela doutrina, bem como os argumentos contra e a favor de cada um deles. Uma vez que para a solução da problemática em questão, far-se-á necessário o estudo de cada argumento.

Ademais, no terceiro tópico, será um estudo quanto ao abuso do poder econômico na realidade brasileira. Para tanto é de valia estudar sobre os gastos eleitorais, bem como apresentar sua classificação e seus limites impostos pela legislação. Também será abordado um estudo sobre o uso e o abuso do poder econômico nas eleições, assim como, apontar onde cessa o direito e inicia-se o abuso. Por conseguinte, e já finalizado o tópico será exposta a relação do poder político com o dinheiro na realidade brasileira e como ocorre a coibição ao abuso do poder econômico em nossa legislação, apresentando os principais aspectos do panorama normativo nacional.

Todo esse leque de alternativas, no entanto, parece mostrar-se insuficiente para trazer solução diante da complexidade do problema. Em quase toda a democracia brasileira, sempre houve sucessivos escândalos que abalam a legitimidade dos mecanismos de financiamento das eleições e, por extensão, a legitimidade do próprio sistema político.

Por fim, são expostas as considerações finais a que levou esta monografia.

1. Noções Gerais

1.1 Financiamento de campanha no Brasil: uma perspectiva histórica

No ano de 1822, o Brasil conquistou sua independência de Portugal e se tornou uma monarquia constitucional que prevaleceu até 1889. Segundo Ana Luiza Backes (2001, p. 04), “durante o período do império o Brasil realizava eleições para a Câmara dos Deputados, Senado e Câmaras Municipais [...]”. Ainda, “[...] o sistema partidário se consolidou no segundo reinado (1840 a 1889) como um sistema bipartidário, com um partido Conservador e um Partido Liberal, que se alternaram no poder de modo semelhante ao modelo inglês dessa mesma época”. (FLEISCHER, p. 303).

No Império, as eleições eram fabricadas pelo Gabinete no poder, que usava de todas as armas da fraude, do suborno, da pressão e da violência para obter sempre vitória. Criou-se até a ética de que tudo era permitido ao governo para vencer os pleitos. O vergonhoso para o governo era perder eleições. (BARREIROS NETO, 2009)

Durante esse período, a participação do povo nas eleições era tão baixa que chegava a quase nada, justamente por ser tempo “[...] marcado pela aristocratização política, simbolizada na instituição do sufrágio censitário, que restringia o exercício dos direitos políticos àqueles detentores de um maior poder econômico” (Idem). Ou seja, só votava quem efetivamente podia comprovar sua renda.

Segundo Ana Luiza Backes (2001, p. 4), “não é encontrado na Constituição de 1824, nem nos inúmeros decretos que regulamentaram as eleições deste período, nenhuma disposição relacionada a financiamento de partidos ou eleições, nem nenhum tipo de regulamentação partidária”.

O ano de 1889 foi marcado pelo fim do voto censitário e início da República Velha (1889 a 1930). No entanto, o poder de voto ainda continuava sob as mãos de poucos. Importante frisar que os analfabetos – que eram maioria -, e as mulheres não podiam votar. A alternância na forma de governo – Monarquia para República, não mudou em nada e nem apregoou a instituição de um regime democrático livre do domínio do poder econômico, uma vez que durante esse período “[...] o processo

eleitoral era absolutamente viciado pelas fraudes em larga escala e, salvo poucas exceções, as eleições não eram competitivas”. (NICOLAU, 2002, p. 27).

Perante todo esse contexto, não foi encontrado na Constituição de 1891 e na legislação eleitoral do período nenhuma disposição relativa ao financiamento de partidos ou campanhas (BACKES, 2001, p. 4).

Entre as bandeiras dos revolucionários de 30 estava a da “verdade da representação”, ou seja, a luta pelo fim das fraudes eleitorais (Idem). Nesse período foi criada a Justiça Eleitoral para organizar e fiscalizar as campanhas. Diferente do que ocorreu nos períodos anteriores, as mulheres passaram a ter poder de voto.

Nesse período, contudo, foi realizada apenas uma eleição para A Assembléia Nacional Constituinte em 1933 (o Presidente foi eleito por voto indireto dos congressistas). A questão das finanças eleitorais não aparece na legislação da época, nem na Constituição de 1934. (Idem).

No ano de 1946, uma nova Constituição é promulgada no Brasil, trazendo novamente princípios democráticos e sociais que até então haviam sido abolidos pelo Estado-Novo. Nesse período as eleições para Presidente da República ocorrem com a consagração do sufrágio universal.

Ao longo deste período, ocorre um grande crescimento da participação popular nas eleições. Estas crescem em importância, passando o Presidente da República a ser eleito pelo voto direto dos brasileiros, num processo em que participa um percentual cada vez maior da população. As disputas eleitorais ganham novas dimensões, com o que cresce a importância do dinheiro nas campanhas. A legislação começa a se ocupar do problema do financiamento de campanhas (ibidem, p. 5).

Nesse período fica mais que evidente a necessidade de fiscalização das finanças, uma vez que o passado já havia sido marcado por grandes escândalos políticos. Assim, em 1950 surge o Código Eleitoral regido pela Lei n. 1.164 de 24 de Julho de 1950 onde, em seu Título II (dos partidos políticos), capítulo V (da contabilidade e das finanças dos partidos políticos), estabelece a seguinte diretriz:

Art. 143. Os partidos políticos estabelecerão nos seus estatutos os preceitos:

I – que os obriguem e habilitem a fixar e apurar as quantias máximas que os seus candidatos podem, em cada caso, despendar pessoalmente com a própria eleição;

II – que fixem os limites das contribuições e auxílios dos seus filiados;

III – que devam reger a sua contabilidade;

§ 1º Manterão os partidos rigorosa escrituração das suas receitas e despesas, precisando a origem daquelas e aplicação destas.

§ 2º Os livros de contabilidade do diretório nacional serão abertos, encerrados e, em tôdas as ' suas fôlhas, rubricados pelo presidente do Tribunal Superior. O presidente do Tribunal Regional e a juiz eleitoral exercerão a mesma atribuição quanto aos livros de contabilidade dos diretórios regionais da respectiva circunscrição e dos diretórios municipais da respectiva zona.

Art. 144. É vedado aos partidos políticos:

I – receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro de procedência estrangeira;

II – receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal;

III – receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público.

Art. 145. São considerados ilícitos os recursos financeiros de que trata o artigo anterior, assim como os auxílios e contribuições cuja origem não seja mencionada.

Art. 146. O Tribunal Superior e o Tribunal Regional, mediante denúncia fundamentada de qualquer eleitor ou de delegado de partido com firma reconhecida ou representação, respectivamente, do Procurador Geral, ou do Procurador Regional, determinarão o exame da escrituração de qualquer partido político e bem assim a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, são obrigados os partidos políticos e os seus candidatos.

Ana Luiza Backes (2001, p. 5) ensina que nesse período “não foi encontrado dados a respeito da efetividade destas normas no controle das finanças, mas tudo indica que eram normas inócuas”.

Ao adentrar na ditadura militar as eleições aconteciam normalmente, no entanto, por ser período marcado pelo autoritarismo e por leis cerceadoras de direitos, os partidos não podiam agir livremente. Por serem vistos como órgãos da esfera pública, toda sua regulamentação era regida por leis.

Na época da ditadura militar (1965), “surgem sinais muito claros da preocupação com controlar o poder do dinheiro nas eleições” (Idem). Ainda, “em 1965, uma emenda constitu

cional, a de nº 14, introduz a noção de abuso do poder econômico, tornando inelegíveis os que nesse abuso incorressem” (Idem), trazendo a seguinte redação no art. 2º da citada emenda:

Art. 2º Além dos casos previstos nos arts. 138, 139 e 140 da Constituição, lei especial poderá estabelecer novas inelegibilidades, desde que fundadas na necessidade de preservação;
[...]

III - da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas.

O Código Eleitoral de 1965 (Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1965), em sua Quinta Parte, Título II, art. 237, traz a importante garantia eleitoral referente à coibição ao desvio e abuso do poder econômico na compra de votos, sendo o próprio eleitor parte legítima na denúncia dos culpados.

No entanto, não há penalidades descritas para o financiamento. Pois, como fora apontado, o que o código penalizava era a compra de votos (art. 299) e o favorecimento de alimentos ou transporte coletivo em dias de eleição com o objetivo de fraudar, impedir ou embaraçar o exercício do voto (art. 302).

No entanto, somente em 1971, por intermédio da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971), finalmente observa-se a referência ao financiamento de campanha em seu Título VII, com a seguinte redação:

Art. 89. Os Partidos organizarão as respectivas finanças, com vista às suas finalidades, devendo, em consequência, incluir nos seus estatutos preceitos que:

I - habilitem a fixar e apurar as quantias máximas que poderão depender na Propaganda partidária e na de seus candidatos; II - fixem os limites das contribuições e auxílios de seus filiados.

No entanto, diferente da antiga redação do Código Eleitoral de 1950, a referida lei trouxe vedação de grande importância em seu art. 91, proibição esta que não constava no código anterior, onde,

Art. 91. É vedado aos Partidos: [...]

IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical.

Assim “surge pela primeira vez a menção a financiamento público dos partidos: a lei criou o Fundo Partidário (Título VIII), composto de multas, doações privadas e de dotações orçamentárias. Este Fundo, contudo, durante todo período, teve um valor baixo”. (BACKES, 2001, p. 6). Foi, portanto, nesse momento com a passagem da década de 70 para a de 80 que questões relativas ao funcionamento da máquina pública e a financiamento de campanhas começaram a tomar proporções elevadas. Portanto,

embora questões ligadas à corrupção da máquina pública não tenham perdido visibilidade, elas não dominavam as polêmicas referentes à engenharia institucional em curso, talvez porque houvesse um certo otimismo difuso quanto à possibilidade de que o próprio ambiente de disputa eleitoral [...] viesse a ter efeitos benéficos [...]. (RABAT, 2011, p. 5)

Com o fim da ditadura militar e início da redemocratização brasileira (década de 80), houve um grande aumento do eleitorado e conseqüentemente maior necessidade de fiscalização dos recursos utilizados nas campanhas eleitorais.

Ao fim de incontáveis anos de ditadura militar, marcado por eleições indiretas para presidente, uma campanha popular chamada “diretas já” ocorrida em 1984 levou o povo brasileiro às ruas com o intuito de alavancar um projeto de lei que determinaria que as eleições para presidente ocorressem da forma direta, com o povo escolhendo seu representante.

No entanto, o projeto foi vetado pelo Congresso. Finalmente, no ano de 1989, nas eleições para a Presidência da República, foi escolhido de forma direta para ocupar o cargo de Presidente da República Fernando Collor de Melo.

Pode-se considerar o governo de Fernando Collor como o marco inicial, após a redemocratização, de um dos maiores esquemas de corrupção já vista na história brasileira. E, “talvez o primeiro caso, após a abertura do regime autoritário, a trazer realmente para primeiro plano a conexão entre um financiamento de campanhas eleitoral insuficientemente regulamentado e fiscalizado e a corrupção no governo tenha sido o do processo de impedimento do presidente Fernando Collor”. (RABAT, 2011, p. 5)

Backes (2001, p. 6) disciplina que

As primeiras eleições presidenciais ocorridas no período revelaram a necessidade de mudanças na legislação sobre finanças partidárias. Especialmente importante neste processo foi a CPI que levou ao impeachment do Presidente Collor, pois no centro das investigações estavam as atividades de seu tesoureiro de campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre doadores e governo.

Desde então, o problema da fiscalização do financiamento de campanhas não mais deixou de ser priorizado. No entanto, o Brasil ainda está longe de coibir efetivamente tais atos. “É na verdade, o que corresponde ao processo de construção de um regime em que eleições envolvendo milhões de eleitores cumprem papel importante nas disputas sociais do poder”. (RABAT, 2011, p. 6).

A Constituição de 1988, em seu art. 14, § 9º dispõe sobre a inelegibilidade por abuso do poder econômico e, ainda define o procedimento a ser adotado quando houver casos de abuso comprovado (art. 14, § 10).

Foi incluído um Capítulo destinado aos Partidos Políticos (Cap. V), no qual se assegura a livre criação e funcionamento dos partidos políticos, bem como sua autonomia para definir sua organização interna. Os partidos deixaram de ser concebidos como órgãos públicos. A Constituição passou a assegurar aos partidos o direito a recursos do fundo partidário (art. 17, § 3º). (BACKES, 2001, p. 6)

A democracia brasileira tem apenas 27 anos. De vez em quando faz grandes mobilizações, de vez em quando traz grandes conquistas ao nosso território, mas, na maioria das vezes faz coisas absurdas, principalmente casos de corrupção, que são herdeiros de práticas patrimonialistas e coronelistas.

1.2 Dos princípios que regem o direito eleitoral em matéria de financiamento e prestação de contas

Sem agravo de outros princípios do direito eleitoral, faz-se necessário restringir a análise com o intuito de tratar dos princípios da legalidade, igualdade ou isonomia, transparência, proporcionalidade e razoabilidade, verdade material e soberania popular.

1.2.1 Do princípio da legalidade

Não há que se falar em financiamento de campanha sem adentrar em questões que envolvem o clássico princípio da legalidade.

Não se pode jamais olvidar a existência de tal princípio como garantia fundamental prevista constitucionalmente no art. 5º, inciso II da Constituição da República Federativa do Brasil, pois o candidato, em período eleitoral tem obrigação de respeitar as diretrizes de financiamento de sua campanha bem como a prestação de contas de todos os recursos que foram utilizados, podendo o mesmo pleitear que:

[...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.
[...]

Sobre a imposição de tal princípio à sociedade, Fausto Júnior¹, sem delongas, afirma que essa “garantia também é da sociedade, pois o integral respeito pelos candidatos à *rules of games* são a base da própria ideia de democracia, que deve se pautar pela igualdade de chances entre os candidatos, violada em uma disputa em que um candidato concorre respeitando a Lei e outro infringindo-a, o qual, ainda que matematicamente eleito, não possui legitimidade democrática do ponto de vista substancial”.

Vê-se, pois, que todo dever de quem desempenha uma função pública deve ter como fundamento a exigência de uma lei que legitime tais ações.

O princípio da legalidade é consequência da soberania popular. Sendo o povo o titular do poder, os agentes públicos não poderiam se investir em sua soberania para agir, arbitrariamente, no exercício das respectivas funções. São assim, condicionados para atuar exclusivamente dentro da esfera de limitação traçada pelos cidadãos, através das normas votadas por seus representantes no parlamento. A um só tempo, a legalidade restringe abusos de quem detém o poder e preserva a igualdade. (PINTO, 2010, p. 140)

Portanto, se subsistisse a ausência de tal princípio, o candidato equiparar-se-ia a um rei, e, ainda que eleito, suas vontades sobressairiam sob as vontades do povo. Por isso, “exigiu-se que agisse ele somente com base na lei, instrumento de expressão da soberania popular [...]”. (PINTO, 2010, p. 141)

No entender de Frederico Alvim (2012, p. 41) “compreende-se por legal o pleito em que se constata um respeito reverencial pelas regras do jogo, independente do conteúdo que arrastem consigo”.

Em matéria eleitoral, tal princípio se torna corolário do princípio da legitimidade, eis que a Constituição da República em seu art. 14, §9º traz a afirmativa que:

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do

¹JÚNIOR, Fausto F. de França. **Dos princípios norteadores da prestação de contas eleitorais**. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/FRANCA_JUNIOR__Fausto_Dos_principios.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2015.

exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Frederico Alvim (2012, p. 41) ao destacar nota sobre o princípio da legalidade, afirma que o mesmo “[...] ao demandar justiça no desenvolver do processo, não se limita a exigir uma mera correição formal, incapaz de alimentar, no corpo social, o grau de aceitação necessário à conformação do sistema democrático liberal”.

Na realidade, o que a disposição constitucional requer é que o corolário da legalidade contenha significado e cresça como um símbolo da justiça.

1.2.2 Do princípio da igualdade ou isonomia

Antes da Revolução Francesa, o Poder Judiciário era um simples órgão dominado pelo poder da monarquia, tendo um direito dotado de parcialidade, onde o Rei expressava sua vontade e decidia como bem quisesse. Após a Revolução Francesa, o Direito (lei) foi posto pelo parlamento como uma única fonte normativa, acreditou-se que sua expressão fosse oriunda da vontade do povo, e não de um soberano.

Durante o período monárquico, a sociedade era obrigada a reverenciar algumas pessoas que se destacavam por uma simples razão: esses seres exclusivos faziam parte da família real. Os mesmos se destacavam entre todos por envolverem seu grupo social pelo sangue, fator esse que sobrepujava a todos outros em matéria de sucessão hereditária. A desigualdade era considerada o pilar da monarquia absolutista.

Diante de toda essa problemática, o clima de insatisfação cresceu entre a maioria, fazendo surgir grandes revoluções que marcaram o século XVIII e XIX. “O extermínio da monarquia está simbolicamente representado na Queda da Bastilha, em 14 de julho de 1789” (PINTO, 2010, p. 135). Esse contexto desencadeou na grande Revolução Francesa de 26 de agosto de 1789, trazendo como lema a liberdade, a igualdade e a fraternidade.

Cordocet (2008, p. 21), apontou o que efetivamente conduz à igualdade: uma garantia de educação a todas as classes sociais, sem distinção entre ricos e pobres, clarificando que “quando a lei torna os homens iguais, a única distinção que os divide em várias classes é a que vem da educação”.

No entanto, poucos sabiam que essas palavras teriam um poder tão grande que mudaria o curso da história e o destino de todos, fazendo com que muitos repensassem seus conceitos e a necessidade de igualdade entre os homens.

“A Revolução Francesa destacou-se como o marco de maior expressão no mundo, visando a resgatar a dignidade do ser humano, suprimida ou escamoteada nos regimes em que os homens são distinguidos em função da origem” (PINTO, 2010, p. 136). Dessa forma, os reis voltaram para casa, derrubou-se a monarquia e ergueu-se a bandeira da soberania popular.

Djalma Pinto em seu livro *Direito Eleitoral* (2010, p. 135), traz apontamentos referentes a forma em que a igualdade se exterioriza, afirmando que a mesma se divide em formal e real. Nesse diapasão, para ele, “[...] igualdade formal é a assegurada na Constituição e nos textos das leis. É imprescindível na democracia, mas, não implica sua simples descrição abstrata, na norma, uma efetiva vivência de seu conteúdo pelo grupo social em que tem vigência o enunciado legal que consagra” (ibidem, p. 138).

Portanto, faz-se necessário mostrar a população brasileira sobre o real significado do princípio da igualdade. Todos os homens nascem iguais e é extremamente necessário que todos possuam um mínimo de igualdade. O Brasil tem vivido período em que a questão do abuso do poder econômico e político estão em alta, apresentando-se como uma inquietação mundial.

Sídia Lima (2014, p. 36) afirma que “[...] o poder econômico vem sendo utilizado na manipulação da vontade do eleitor mais acentuadamente, durante o período das disputas eleitorais propriamente ditas e, de forma menos intensa, porém constante, fora desse período”.

Para José Jairo Gomes (2015, p. 44-45), “o princípio em tela adquire especial relevo nos domínios do Direito Eleitoral, já que rege diversas situações. Basta lembrar que os concorrentes a cargos políticos-eletivos devem contar com as mesmas oportunidades, ressalvadas as situações previstas em lei – que têm em vista o resguardo de outros valores – e as naturais desigualdades que entre eles se verificam”.

O certo é que um dos mais importantes fundamentos presentes em período eleitoral é a condição de igualdade entre os candidatos, não sendo permitido o tratamento privilegiado a candidatos ou partido político com maior poder econômico. Afinal, “a igualdade [...] é o primeiro atributo que os democratas põem como

fundamento e fim da democracia” (SILVA, 2012, p. 133). Não obstante o sistema representativo esteja formalizado na Constituição Federal de 1988, pautado pela soberania popular expressos no art. 1º, parágrafo único, apresenta-se primordial a consolidação dessas premissas à observância ao princípio da igualdade.

A observância ao princípio da igualdade jurídica entre todos os representantes aos cargos eletivos, traduzida através da correspondência de oportunidades de participação no processo de formação da vontade dos eleitores, a fim de que as escolhas realizadas sejam o resultado da deliberação, plenamente livre, dos representados. (LIMA, 2014, p. 24).

Assim, as decisões seriam um reflexo da vontade popular. “Deve-se, assim, harmonizar os conceitos, na busca à democracia, fundada em um pleito igualitário, justo e pautada na legalidade”. (BUOSSI, 2012, p. 72)

1.2.3 Do princípio da transparência

Na visão de Nélia Caminha Jorge (2008, p. 09), “quando se fala em campanha eleitoral, vem logo à mente quantias vultosas a serem gastas, não somente na propaganda eleitoral, mas também com gastos do candidato, transporte, cabos eleitorais, alimentação, etc”.

Nesse diapasão, não há que se falar em direito eleitoral ligado a garantia fundamental sem adentrar na questão problemática da falta de transparência em matéria de financiamento de campanha. “Trata-se de exigência relativa à eficiência, do ponto de vista econômico, do gasto público: com o mínimo de recursos possíveis, deve-se atingir o máximo de satisfação das necessidades públicas” (PISCITELLI, 2014, p. 30).

1.2.4 Do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade

Em nosso tempo, tem-se dado grande importância ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, sendo considerado um dos instrumentos mais importantes de interpretação constitucional. Para José Jairo Gomes (2015, p. 26) “[...] a proporcionalidade constitui um método ou critério desenvolvido com vistas a

se alcançar uma decisão racional acerca de determinado problema jurídico, no qual se vislumbra colisão de princípios ou direitos fundamentais”.

Segundo Robert Alexy (2008, p. 110), “a observação do princípio da proporcionalidade impõe a observação de três regras: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito”. Ao analisar o caso concreto, essa ordem deve ser respeitada pelo intérprete da norma. No entender de Jairo José Gomes (2015, p. 26-27):

Adequado significa o que é idôneo, viável, para que o resultado almejado seja alcançado, promovendo ou contribuindo para a realização desse resultado; trata-se, pois, de uma relação de conformação ou correlação de meios e fins. [...] Necessário é o que se apresenta menos gravoso [...] para o atingimento de objetivo visado. [...] Proporcional em sentido estrito constitui uma exigência de ponderação ou sopesamento dos princípios colidentes.

Ou seja, da comparação entre os efeitos positivos e negativos da norma, aproveita-se os efeitos positivos. Robert Alexy (2008, p. 167) ensina que “quanto maior o grau de não satisfação ou de afetação de um princípio tanto maior terá que ser a importância da satisfação do outro”.

No entender de Tavares (2011, p. 782-783) essa ponderação e esse sopesamento “não oferece critérios seguros ou objetivos que possam afastar a discricionariedade de seu aplicador”. Dessa feita, observa-se que a proporcionalidade é um método complexo de aplicação dos princípios ao caso concreto.

No que tange ao princípio da razoabilidade, Gomes (2015, p. 29), ensina que “carecerá de razoabilidade o ato insustentável, imprestável ou ilegítimo para o se atingir o fim colimado – o ato em que não há proporção entre os meios empregados e os fins declarados ou almejados”.

Ainda, é um equívoco a identificação do princípio da proporcionalidade ao da razoabilidade, pois “já na origem são distintos, pois enquanto a proporcionalidade foi desenvolvida pela jurisprudência alemã, ambientado no sistema *civil law*, a razoabilidade habita o sistema jurídico anglo-alemão – filiado ao *common law*”.
(idem)

Portanto,

As distinções entre tais princípios envolvem aspectos de origem histórica, estrutura e abrangência na aplicação, mas poderia se dizer

de forma simples que a ideia de razoabilidade está mais atrelada ao pensamento do homem médio ou do pensamento comum da sociedade contemporânea².

Enfim, é sempre preciso aplicar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade de forma harmônica com outros princípios igualmente relevantes, como é o princípio da legalidade, o princípio da igualdade de oportunidade e de tratamento entre concorrentes e os próprios princípios que orientam o processo de prestação de contas³.

1.2.5 Do princípio da verdade material

O problema da não aplicação do princípio da verdade material no que tange a gastos exorbitantes em campanhas eleitorais provocou a chamada reforma eleitoral, ato que teve como principal objetivo dar maior transparência ao capital financeiro utilizado em campanhas eleitorais.

Essa alteração legislativa ocorreu com a feitura da Lei 11.300 de 10 de maio de 2006, que alterou o regime jurídico em matéria de arrecadação e gastos de campanha da Lei n. 9.504/97.

O escopo geral da reforma foi claramente trazer maior transparência e controle às prestações de contas, fazendo-as refletir, fielmente, os gastos reais da campanha e afastando-se qualquer procedimento que seja puramente formal, figurando o regramento jurídico das arrecadações e gastos como mais um instrumento para moralização das campanhas e fiscalização dos abusos e procedimentos aptos a causar desequilíbrio entre os concorrentes ou a privilegiar o capital financeiro como elemento determinante para o sucesso eleitoral⁴.

Nestes termos, a Justiça Eleitoral não deve ser vista apenas como um fiscalizador da administração financeira de uma campanha, como se o ganho de uma eleição significasse a não necessidade de aplicação dos princípios que regem o direito eleitoral. Mas, sim, como o instrumento que traz real proteção ao interesse público.

²JÚNIOR, Fausto F. de França. **Dos princípios norteadores da prestação de contas eleitorais**. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/FRANCA_JUNIOR__Fausto_Dos_principios.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2015

³Idem.

⁴Idem.

O problema a ser enfrentado é como um país como o Brasil pode ter efetivamente uma política séria, onde cada cidadão possa exercer livremente sua cidadania. Política pautada em transparência, onde os gastos que envolvem o período eleitoral sejam efetivamente concretos e não apenas números. Fazendo com que o que for declarado na prestação de contas venha sem omissões ou gastos duvidosos.

1.2.6 Do princípio da soberania popular

Bem disciplina José Jairo Gomes (2014, p. 42) que “o poder político é a capacidade de determinar a conduta de outrem, sendo que isso se dá de forma coercitiva”. Tal poder é considerado um dos elementos do Estado, é através dele que o governo aponta as políticas públicas que pretende realizar em determinado período.

Sobre a questão do poder, o mesmo autor ainda ensina que o poder pode ser dividido em físico, moral e político, sendo que “[...] o poder físico age sobre o mundo natural, modificando-o, transformando-o. No moral, o poder atua sobre a consciência e a vontade de alguém, influenciando na direção do comportamento ou da conduta a ser realizada. O poder político é a capacidade de determinar a conduta de outrem sendo que isso se dá de forma coercitiva”.

Entretanto, o sentido de soberania está muito além desse simples conceito acima preceituado, pois “soberania é uma qualidade do poder” (GOMES, 2014, p. 52). A soberania não está subordinada a nenhuma outra. “Sem ele, não se concebe o Estado, que o enfeixa em nome do seu titular, o povo” (Idem).

O poder soberano é aquele exercido pelo povo: todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição (art. 1º, parágrafo único da CF/88). Esse poder deve ser democrático, uma vez que vivemos sob um Estado Democrático de Direitos⁵ que deve respeitar os direitos e as garantias fundamentais, individuais, políticos e sociais.

⁵ Assim preceitua o art. 1º da CF/88: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constituindo em Estado Democrático de Direitos [...]”.

Ainda, “a soberania popular se revela pelo poder incontrastável de decidir. É ela que confere legitimidade ao exercício do poder estatal. Tal legitimidade só é alcançada pelo consenso expresso na escolha feita nas urnas” (Idem)

No Brasil, a soberania popular foi um dos fatos marcantes da redemocratização de nosso país, uma vez que passamos por um longo período de regimes autoritários, vindo a ser concretizada no art. 14 e incisos da CF/88, onde afirma que:

Art. 14 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;
- II – iniciativa popular.

Nesse diapasão, “previsão do voto direto e secreto resguarda a soberania popular não só pela participação objetiva da coletividade no destino do País, mas, também, pela preservação da intimidade, uma vez que ninguém será obrigado a declinar para quem o conferiu” (SPITZCVSKY; MORAES. 2009, p. 9).

A questão da compra de votos é uma das problemáticas que envolvem a preservação da garantia fundamental ao voto. Constantemente, vê-se, em período eleitoral o oferecimento de financiamento que envolve quantias vultosas de dinheiro em troca de cargos públicos. Ou seja, vende-se o voto e ao mesmo tempo compra-se uma salvaguarda futura.

Referente aos instrumentos acima citados, há que se fazer ressalva no que tange ao plebiscito e ao referendo, uma vez que ambos são regulamentados por leis específicas. Esses dois instrumentos são utilizados como meios de consulta à população. “Enquanto no plebiscito a população é consultada acerca de determinado tema sem nenhuma decisão anterior tomada a respeito, no caso do referendo ela é consultada para ratificar, ou não, decisão anterior”. (Ibidem, p. 10)

No que pertine a iniciativa popular, segundo determinação do art. 61, § 2º da CF/88, “a iniciativa popular pode ser exercida pela representação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Um bom exemplo de regulamentação estabelecida por iniciativa popular é o da Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da ficha-limpa). Tal lei foi considerada um marco na história da cidadania brasileira, sendo o maior período democrático e ininterrupto já registrado na história do Brasil e, a Lei da Ficha Limpa veio com o objetivo de mobilizar a sociedade a caminhar rumo a concretização e hasteamento da bandeira política do Estado Democrático de Direitos.

Ano após ano observa-se a proliferação de notórios atos de corrupção que afetam a credibilidade do processo eleitoral brasileiro e a luta para frear tais ações foi o que motivou o povo brasileiro a fazer valer o direito expresso no art. 14, inciso I da CF/88.

Após visto todas as lições sobre o histórico e os princípios aplicáveis ao financiamento de campanha eleitoral, é de valia conhecer a importância do financiamento privado de campanha e a proposta do financiamento público exclusivo como pressuposto do regime democrático a seguir expostos.

2. Financiamento de campanha eleitoral

2.1 Financiamento Público

No Brasil, assim como em muitos outros países, podem ser usados em campanhas eleitorais recursos públicos e privados. Um dos temas que mais trouxe discussões no âmbito eleitoral se refere ao financiamento de campanha com recursos exclusivamente públicos.

Sobre o tema, Luis Mario Leal Salvador Caetano (2011) afirma que “[...] os partidos políticos são peça chave da democracia [...] e, a verba da propaganda de maquiagem do corpo-a-corpo, só vista a cada eleição, dos partidos sem ideais e pessoas corruptas são deturpações horrendas da beleza histórica e relevância que a construção de agremiações idealizadoras representa para a sociedade”.

Sobre o assunto, Bruno Speck (2006, p. 153) ensina que financiamento de campanha eleitoral engloba todos “os recursos materiais empregados pelos competidores em eleições populares (partidos e candidatos) para organizar a campanha e convencer os cidadãos a lhe conferirem voto”. O autor ainda afirma que,

Apesar de que os recursos financeiros tendem a se tornar a moeda mais freqüente no apoio material a campanhas eleitorais, outras formas de apoio material são bastante comuns. Empresas colocam veículos à disposição dos candidatos, fornecem camisetas e outros bens. Prestadores de serviços ajudam com descontos em pesquisas, anúncios ou outros recursos valiosos em campanhas. (Idem, p. 154)

Ainda, segundo Campos (2009, p. 21) financiamento de campanha vai muito além do que um simples conceito político, pois, “incluídos aí não apenas os gastos de campanha, mas também o custeio das estruturas partidárias em períodos entre eleições e o custo da máquina pública responsável pela condução e supervisão do processo eleitoral em si”. Assim, o financiamento de campanha, conforme afirma o autor, é parte do financiamento político⁶.

⁶ Segundo PIRONI (2008, p. 109), “o termo financiamento político engloba tanto o financiamento de partidos políticos quanto o financiamento de campanhas eleitorais. Isso se dá pelo fato de as linhas entre um e outro serem demasiadamente tênues, confundindo-se em muitos países”.

Os dois principais mecanismos utilizados pelo Tesouro Nacional como ferramenta de financiamento de campanha e manutenção de partidos políticos são o Fundo Partidário e a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

O Fundo partidário vem disciplinado na Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos). De acordo com essa lei, seus recursos seriam constituídos por multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis anexas; recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; doações de pessoas físicas ou jurídicas efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do fundo partidário e dotações orçamentárias da União⁷.

Segundo Rabat (2011, p. 8), “[...] a Constituição Federal de 1988 fez referência explícita ao fundo partidário (e também ao acesso gratuito ao rádio e à televisão), mostrando que considerava os partidos políticos entidades a merecerem o apoio material do Estado e reconhecendo seu papel no bom funcionamento do regime representativo”⁸.

Assim, a Lei dos Partidos Políticos viu-se diante do apoio material proporcionado pelo Estado que veio trazendo grande autonomia aos partidos. Vale lembrar que “os recursos do fundo partidário não se destinam, prioritariamente ao financiamento de campanhas eleitorais” (idem). Uma vez que, “sua existência expressa reconhecimento legal da relevância da instituição partido político enquanto instrumento de elaboração, discussão e divulgação de projetos para a sociedade e de articulação e canalização dos interesses e valores sociais para a esfera política” (idem, p. 8-9).

Grande problema surge quando à referência ao HGPE – Horário Gratuito para Propaganda Eleitoral, onde, segundo Formiga-Xavier (2010, p. 73) “embora não incorra em custos para os partidos e candidatos, o que lhe vale a classificação de gratuito, custa aos cofres públicos na forma de renúncia fiscal, pela isenção de Imposto de Renda concedida às emissoras de radiodifusão que são obrigadas a transmitir o HGPE”.

Muito se sabe sobre a influência que os meios televisivos e de radiodifusão exercem sobre a opinião popular em períodos eleitorais e não-eleitorais. Outra

⁷ Art. 38 da Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995.

⁸ Art. 17, §3: “Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”.

questão a ser levada em consideração, é que sendo espécie de financiamento público exclusivo, sendo a propaganda transmitida em períodos legalmente instituídos, pode ser afirmado que se trata de uma exclusividade relativa, uma vez que a elaboração da propaganda e o custeio de materiais ficam a cargo de partidos e candidatos, utilizando recursos privados para obtenção dessa finalidade.

A primeira indagação que surge a partir dessa informação, seria a de que o financiamento público proporcionaria maior equidade nas campanhas eleitorais, uma vez que tiraria a vantagem econômica que certos partidos venham a possuir em decorrência do financiamento privado, vindo a trazer uma campanha eleitoral equilibrada.

Entretanto, segundo Formiga-Xavier (2010, p. 73-74) três fatores devem ser apontados quando nos referimos a concentração do poder e à competição, sendo eles:

O primeiro são os critérios para a distribuição do tempo gratuito de televisão entre os partidos. Tal distribuição é, portanto, conservadora, privilegiando aqueles que estejam mais presentes no poder, em detrimento de partidos entrantes ou menores, protegendo assim os incumbentes e desequilibrando a competição.

O segundo são os critérios internos de cada partido para alocação desse tempo entre os diferentes candidatos.

O terceiro é a conseqüente demanda por recursos financeiros consideráveis para fazer frente aos altos custos de produção midiática investidos na geração de conteúdo que possa ocupar esse tempo de forma eficaz e competitiva.

Atentando para a legislação vigente, o art. 99 da Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições) afirma que as emissoras de radio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto em lei. Para Rabat (2011, p. 14) “à renúncia do governo às receitas oriundas de impostos devidos, como forma de reembolso ao custo estimado da transmissão da propaganda eleitoral, caracteriza o financiamento público de campanha eleitoral, ainda que de forma indireta”.

No entender de Moisés (2010, p. 30), “[...] o uso da televisão e campanhas eleitorais exigiria o investimento de recursos somente mobilizáveis pela promessa de favores a financiadores privados. Isso teria levado os partidos a recorrer aos chamados gastos eleitorais não contabilizados, ou seja, o uso de recursos privados fora da lei em campanhas eleitorais, como foram classificados a partir da experiência do mensalão em 2005 no Brasil”.

Tudo isso faz com que “a demanda por recursos financeiros na competição eleitoral seja um dos motores do mecanismo de incentivos à prática da corrupção política atuando sobre os atores políticos” (FORMIGA-XAVIER, 2010, p. 75).

Com a finalidade de complementar o estudo, cabe analisar os argumentos contra e a favor do financiamento público exclusivo e privado de campanha de acordo com a bibliografia analisada.

2.1.1 Argumentos contra o financiamento público exclusivo

A questão é: Como tornar o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais mais justo, transparente e livre de qualquer corrupção? Essa é uma questão crucial. No entanto, há quem defende a ideia de que a reforma política juntamente com a proposta do financiamento público exclusivo são inviáveis e não trarão melhoras ao sistema político brasileiro.

Conforme afirma Alberto Rollo (2005) “o financiamento público de campanha e a votação em lista partidária são iniciativas que não merecem nem ser testadas, tão ruins que são”.

Importante ressaltar que no entender de Speck (2004, p. 2) “espera-se que uma das conseqüências do financiamento público seja a redução da pressão pela busca do financiamento privado”. Entretanto, “é importante observar que não há, hoje, nenhum país que tenha introduzido o financiamento público exclusivo, em detrimento de todas as modalidades de financiamento privado”. (PIRONI, 2008, p. 140).

Existem outros pontos negativos, como o risco de que haja uma diminuição da liberdade dos partidos; o afastamento do partido de suas bases, enfraquecendo seus laços com a sociedade devido à redução da necessidade de ampliar a filiação partidária, o que resultaria na dependência excessiva dos cofres públicos por parte dos partidos. (PIRONI, 2008, p. 141 *apud* ZOVATO, 2005, p. 300)

O fato é que, ainda que haja a exclusão do financiamento privado, o mesmo continuará a existir, ainda que de forma ilegal. Pois, sempre existirão pessoas dispostas a colaborar com partidos políticos e candidatos. Ou seja, continuará existindo o problema do caixa 2.

Na realidade, o financiamento público exclusivo caminha no "sentido de reforçar tendências centralizadoras dos partidos políticos, pois tornará os diretórios estaduais e municipais dependentes do diretório nacional – e os municipais dos estaduais –, devido ao sistema de repasse de recursos, pois, nos termos desses projetos, são os diretórios das instâncias partidárias superiores que receberão a totalidade dos recursos da Justiça Eleitoral, devendo, posteriormente, repassar às instâncias ditas inferiores, as parcelas que lhes cabem (TRINDADE, 2004, p. 6-7).

O mesmo autor ainda afirma que "de posse da totalidade dos recursos, os detentores do poder das instâncias superiores dos partidos utilizarão tais recursos como moeda – literalmente – de troca".

Consta ainda afirmar que "com o financiamento público exclusivo, se estará criando mais uma possibilidade para o desvio de dinheiro público, mediante notas frias, superfaturamentos e expedientes que tais (idem, p. 8).

No mesmo sentido, David Samuels (2006) disciplina que "o financiamento público, apesar de todas as qualidades, não garantiria a extinção do caixa dois, pelo contrário: poderia até mesmo favorecê-lo, caso tal reforma do sistema de financiamento de partidos e campanhas não viesse acompanhada de reforma tributária e financeira".

Para José Jairo Gomes (2012, p. 291) o financiamento público exclusivo traria as seguintes conseqüências:

[...] não extinguirá o tráfico privado nas campanhas eleitorais, menos ainda nos centros do poder político. [...] em um país em que há graves desníveis sociais, altos índices de analfabetismo, poucos investimentos em saúde e educação, em que as rodovias se tornaram caminhos esburacados, em que a segurança pública é claramente insatisfatória, certamente o dispêndio de verbas do erário para financiar campanhas eleitorais não é algo que em sã e reta consciência se possa considerar prioritário. [...] a medida não porá fim à corrupção, que, a bem da verdade, tem na impunidade sua mais entusiástica aliada apoiadora.

Assim, "o financiamento público não somente não seria eficaz em acabar com tais práticas como, no caso do Brasil, poderia até mesmo incentivá-las, dado o atual sistema eleitoral adotado" (PIRONI, 2008, p. 144).

Em suma, o financiamento público exclusivo não eliminaria o problema do caixa 2 e sobrecarregaria a justiça eleitoral.

Enfim, nos dizeres de Rollo (2005) aqueles que esquecem o passado deverão vivenciá-lo para não cometer os mesmos erros, “sobre o financiamento público de campanha há um esquecimento do passado”.

O financiamento público apesar de possuir severas desvantagens, apresenta também algumas vantagens conforme apresentam estudiosos do tema.

2.1.2 Argumentos a favor do financiamento público exclusivo

Aqueles que argumentam a favor do financiamento público exclusivo, atestam que o mesmo contém o ingrediente certo para garantir maior democracia e equidade nos pleitos eleitorais, uma vez que acabaria com o abuso do poder econômico por parte de partidos e candidatos.

Para Samuels (2006, p. 149), o mesmo “garante um nível de financiamento para todos os partidos, independentemente de seus eleitores serem ricos ou pobres”. Além disso,

[...] o financiamento público reduziria o impacto dos interesses econômicos na política e fortaleceria os partidos políticos, pois eliminaria a busca desenfreada dos candidatos por dinheiro do interesse econômico privado e forçaria os partidos a adotar estratégias de campanha voltadas para programas de políticas nacionais mais claras para o eleitorado. (SAMUELS, 2006, p. 149)

De acordo com Cristiane Pirone (2008, p. 140) apud Delia Rubio (2005, p. 8), o financiamento público de partidos políticos e campanhas eleitorais produzem os seguintes incentivos:

Gera condições de competição eleitoral equitativa; promove a participação de partidos ou candidatos que carecem de recursos e não têm capacidade de arrecadação; evita a pressão direta ou indireta dos capitalistas e doadores sobre os atores políticos; diminui a necessidade de fundos dos partidos e candidatos; reduz o potencial de corrupção; contribui para a sustentação e o fortalecimento dos partidos como atores fundamentais para o funcionamento das democracias representativas.

2.2 Financiamento Privado

Em matéria de financiamento privado, deve prevalecer o princípio da transparência. É necessário que os eleitores saibam a origem dos recursos que cada partido político e candidato possam vir a utilizar em suas campanhas políticas, sob pena de se formar representação em desacordo com a vontade coletiva.

Para Nélia Caminha Jorge (2008, p. 33), “esse tipo de financiamento é o que advém de arrecadação de recursos de fontes privadas quer seja oriunda de pessoas físicas quer de pessoas jurídicas destinada aos Partidos Políticos e aos candidatos para fins de financiar campanha política”.

Nesse sentido, “a arrecadação dos recursos – quaisquer que sejam eles – de pessoas físicas ou jurídicas submete-se a complexo regramento legal, havendo controle estrito quanto a origem, montante que cada pessoa pode doar, gestão e destino que lhes é dado” (GOMES, 2012, p. 292-293). Ainda, os beneficiários desse financiamento são obrigados a prestar contas à Justiça Eleitoral com a finalidade de coibir o abuso do poder econômico.

Em cada ano eleitoral, antes da realização das convenções – 10 de junho, uma lei deverá fixar os limites de gastos de campanha para cada cargo em disputa. Caso essa lei não seja produzida “caberá a cada partido político fixar o limite de gastos⁹”.

Portanto, não é da Justiça Eleitoral a competência para fixar os limites de gastos, mas sim, do legislador e dos partidos. “Inexistem critérios a serem observados pelas agremiações políticas para o estabelecimento de tais limites de gastos, de sorte que, sendo o caso, cada qual deverá guiar-se pelos seus próprios parâmetros à luz de sua conveniência e necessidade” (Idem, p. 293).

Assim, caberá apenas a Justiça Eleitoral a publicidade dos atos.

Tendo por base o limite geral de campanha, os partidos e coligações, no pedido de registro de seus candidatos, deverão informar os valores máximos de gastos para cada cargos em disputa¹⁰. É evidente que cada partido e coligação não

⁹ Art. 17-A da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições).

¹⁰ Art. 18 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições).

deve ultrapassar o teto máximo, assim o fazendo, o responsável está sujeito a uma multa no valor de 5 (cinco) a 10 (dez) vezes a quantia em excesso¹¹.

Enquanto os gastos de campanha devem estar centralizados à promoção dos candidatos, cabe o comitê financeiro arrecadar e distribuir os recursos que lhe forem destinados. No teor do art. 19 da Lei 9.504/97, "até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido constituirá comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais. Segundo José Jairo Gomes (2012, p. 294), são funções do comitê financeiro:

(a) Arrecadar e aplicar recursos de campanha; (b) fornecer aos candidatos orientação sobre os procedimentos de arrecadação e de aplicação; (c) encaminhar à Justiça Eleitoral a prestação de conta dos candidatos às eleições majoritárias, que abrangerá a de seus vices e suplentes; (d) encaminhar à Justiça Eleitoral a prestação de contas dos candidatos às eleições proporcionais, caso eles não o façam diretamente.

Por meio dos recursos passados pelo comitê financeiro, cada candidato poderá administrar sua campanha, "inclusive os relativos à cota do fundo partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida na lei¹².

Dispõe a Lei das Eleições ser obrigação dos partidos políticos à abertura de conta bancária específica, onde todos os recursos arrecadados por meio de doações sejam devidamente depositados para fins de fiscalização¹³.

Sua principal finalidade é registrar toda a movimentação financeira, tendo o respectivo Banco, após o pedido feito pelo partido, o prazo de 03 dias para a abertura da conta, não podendo sequer cobrar qualquer entrada. Importante frisar que o uso de recursos que não estejam devidamente depositados na referida conta, estão sujeitos a configurar abuso do poder econômico, uma vez que é caracterizado como caixa dois.

Quanto ao assunto em pauta, Gomes (2012, p. 295), consagra que "é vedado ao partido político usar sua própria conta bancária para movimentação dos recursos destinados em campanha, entretanto, [...] nada impede que se abra mais de uma conta por candidato, partido ou comitê". A abertura da conta bancária específica é

¹¹Art. 18, §3 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições).

¹²Art. 20 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições).

¹³Art. 22 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições).

imprescindível para que haja regularidade na prestação de contas, pois é nela que é registrada todo o movimento financeiro da campanha.

Nesse contexto, Denise Schlickmann (2014, p. 162) ensina que "este dispositivo possibilitou que, ao demonstrar as doações e contribuições auferidas, em procedimento de auditoria, a Justiça Eleitoral estabelecesse valor para as contribuições percebidas em bens ou serviços, informando os critérios utilizados para esta avaliação".

Vê-se, pois, que a toda doação será expedido recibo¹⁴. "O recibo eleitoral é um documento obrigatório que serve para indicar a origem da arrecadação, seja em dinheiro ou em bens e serviços" (JORGE, 2008, p. 35).

Esses recibos deverão ser expedidos "ainda que o candidato faça doação para sua própria campanha, porquanto, mesmo aí, é preciso que o ingresso pecuniário seja documentado e devidamente contabilizado" (GOMES, 2012, p. 296). No entender do mesmo autor, as receitas de campanha eleitoral figuram:

- (a) recursos próprios do candidato;
- (b) doações de pessoas físicas;
- (c) doações de pessoas jurídicas;
- (d) doações de outro candidato;
- (e) doações de comitês financeiros ou políticos;
- (f) aplicação ou distribuição de recursos do partido político;
- (g) receita decorrente da venda de bens ou serviços e realização de eventos;
- (h) receita decorrente de aplicação financeira.

Conforme predispõe a Lei das Eleições, as doações de pessoa física não poderão ultrapassar o limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior a eleição e no caso de pessoa jurídica não ultrapassando o limite de 2% do faturamento bruto auferido no ano anterior a eleição.

Vale lembrar ao leitor que o limite de 10% referido à pessoa física, não se aplica as doações de bens móveis e imóveis, uma vez que as mesmas não poderão ultrapassar o limite de 50 mil reais.

Nesse sentido, com o objetivo de viabilizar o controle contábil exercido pela Justiça Eleitoral, após a abertura de conta específica, "as agremiações devem registrar separadamente doações oriundas de pessoas físicas daquelas emanadas de pessoas jurídicas, discriminando a origem e a destinação dos recursos recebidos" (GOMES, 2012, p. 299). Apenas diante disso, será possível verificar a correta

¹⁴ Art. 23, § 2 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições).

distribuição dos percentuais de 10% e 2% estabelecidos para a aplicação e distribuição de recursos nas eleições.

Importante apresentar a brecha que existe na Lei das Eleições no que tange ao financiamento via internet, sendo considerado um dos maiores meios de fraude em eleições. O §6 do art. 23 da Lei das Eleições, afirma que na hipótese de doações realizadas por meio da internet, as fraudes ou erros cometidos pelo doador sem conhecimento dos candidatos, partidos ou coligações não ensejarão a responsabilidade destes nem a rejeição de suas contas eleitorais.

Denise Schilickmann (2014, p. 178) questiona a viabilidade de tal norma, afirmando que se trata de "uma norma vaga e exige apenas que tal mecanismo atenda aos requisitos de identificação do doador e de emissão obrigatória de recibo eleitoral. Assim, pode a população brasileira deparar-se com financiamentos absolutamente ilícitos sem que o Poder Judiciário sequer possa desaprovar tais contas.

Nesta situação, "justamente por sua amplitude, automatização e, em consequência, a ausência do contato pessoal entre doador e donatário, torna-se mais provável a ocorrência de captação de recursos de fonte vedada" (GOMES, 2012, p. 179).

Atualmente repercute grande polêmica no que tange as doações feitas por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, pelo fato de não integrarem o corpo de eleitores e não possuírem direito a voto. Discute-se se é válida ou não essa forma de financiamento e se a mesma não fere o princípio basilar da democracia, além de suscitar dúvidas nas relações que podem existir entre o agente público eleito e o financiador.

A notícia que veio a tona seria a de que "o Plenário da Câmara dos Deputados concluiu as votações, em segundo turno, da proposta de emenda à Constituição da reforma política (PEC 182/07). Na quarta-feira (12), os deputados aprovaram as doações financeiras de pessoas físicas a candidatos e a partidos e de empresas a partidos¹⁵".

¹⁵ **Empresas só poderão doar para partidos e propaganda eleitoral não será para todos; entenda o que muda nas eleições.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/493856-EMPRESAS-SO-PODERAO-DOAR-PARA-PARTIDOS-E-PROPAGANDA-ELEITORAL-NAO-SERA-PARA-TODOS-ENTENDA-O-QUE-MUDA-NAS-ELEICOES.html>>. Acesso em 13 ago. 2015.

O financiamento privado, por não estar incluso na Constituição, veio a ser objeto de discussão quanto a sua possível constitucionalidade. Conforme matéria publicada pela Folha de São Paulo a proposta para a inclusão do financiamento privado ainda teria que ser votada em segundo turno na Câmara e logo após iria para o Senado, onde também deveria haver 60% de aprovação, a medida insere na Constituição a permissão de as empresas doarem exclusivamente para os partidos políticos, que repassariam os recursos para os candidatos. Os políticos poderão receber diretamente os recursos doados por pessoas físicas¹⁶.

O sugerido pela comissão de Reforma Político-Partidária do Senado propõe que seja excluído do direito eleitoral brasileiro o financiamento privado de campanha, fazendo com que tudo seja custeado com receita orçamentária exclusiva da União.

No entanto, a proposta apresentada por Aloysio Nunes, ex-deputado e ministro chefe da Secretaria-Geral da Presidência, sugere um limite aos gastos de campanha. Assim, caso o repasse público não atinja esse limite, o candidato pode usar recursos próprios ou doações. A PEC 182/07 foi votada na Câmara favorável ao financiamento privado, agora resta esperar o voto do Senado e a manifestação do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria impugnada.

Sobre o julgamento da Ação Direta e Inconstitucionalidade 4650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil perante o Supremo Tribunal Federal, ainda não foi decidido se é constitucional ou não o financiamento de campanha por pessoas jurídicas.

No entanto, em 2 de abril de 2014 o julgamento foi interrompido por um pedido de vista feito pelo ministro Gilmar Mendes. Tal ação foi proposta com a finalidade de acabar com a corrupção que envolvia o financiamento privado de campanha, justamente por aderir facilidade ao chamado *caixa dois*.

Nesse diapasão, “é pacífico que uma das características do financiamento eleitoral é o fato deste favorecer o poder econômico, ou seja, aquele que tem dinheiro possui sabida chance de ocupar um cargo eletivo, razão pela qual se costuma dizer que no Brasil o grande eleitor é o dinheiro”.

¹⁶ BRAGON, Ranier. **Câmara decide incluir na Constituição financiamento privado das campanhas**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1634650-camara-decide-incluir-na-constituicao-financiamento-privado-das-campanhas.shtml>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

Assim, impõe-se a maior transparência possível nesse setor, sob pena de frustrar os mecanismos de coibição do abuso do poder econômico nas eleições. Na verdade, é estritamente necessário que os eleitores estejam conscientes e escolham candidatos sabendo quem os financia, de modo a melhor avaliar os interesses que irão patrocinar no exercício do mandato.

Ante a todo o exposto, faz-se necessário, para maior esclarecimento do tema, à verificação dos argumentos contra e a favor do financiamento privado.

2.2.1 Argumentos contra o financiamento privado

A principal crítica feita ao financiamento privado é a de que os agentes políticos passem a atuar no interesse privado dos que os financiam, e não mais como intermediários do bem comum. Ao invés de levarem em conta os interesses do eleitorado, os partidos e candidatos passam a priorizar o interesse dos doadores.

Cristiane Pironi (2008, p. 148) aponta que “a influência dos doadores de altas somas sobre os políticos configura-se no principal ponto da discussão acerca da ameaça do poder econômico frente ao poder políticos e aos riscos daí decorrentes para a democracia e a justiça”. A prática descontrolada do financiamento privado ameaça fortemente a democracia e a equidade que devem existir entre partidos.

2.2.2 Argumentos a favor do financiamento privado

No contexto do financiamento privado, como um dos maiores defensores do mesmo, Fernando Trindade (2004, p. 9), aponta ser “importante também consignar que o financiamento exclusivamente público, ao proibir qualquer forma de financiamento privado, contribui para velar, esconder a relação do partido com os setores da sociedade cujos interesses representa, obscurecendo, assim, as relações entre a esfera pública e a esfera privada da sociedade, quando o que se deve favorecer é a publicidade dessas relações”.

No entender de Cristiane Pironi (2008, p. 145), “o financiamento privado de pequeno porte, proveniente das contribuições regulares dos filiados aos partidos, é algo positivo, pois se relaciona com o enraizamento do partido na sociedade, gerado

pelo incentivo para recrutar novos membros; além disso, as contribuições feitas em períodos de campanha estão relacionados com manifestações legítimas de apoio às candidaturas”. Assim, o financiamento de pequeno porte traz vários benefícios a democracia.

Em suma, “impedir o financiamento privado de pequeno porte seria prejudicial aos laços, já tão tênues, existentes entre partidos políticos e eleitores, além do risco real de se estabelecer uma legislação de fachada, haja vista os escândalos passados vividos pela política brasileira” (PIRONI, 2008, p. 147 *apud* RUBIO, 2005).

Conforme Nélia Caminha Jorge (2008, p. 34), “nessa modalidade não há necessidade de criação de dotação orçamentária, eis que não haverá aumento de gasto público em razão da contribuição ser oriunda do setor privado”.

Quanto ao financiamento privado por meio de pessoas jurídicas - já apontado anteriormente -, “é fundamental no Estado de Direito e não deve ser apenas complementar ou residual, como querem alguns, pois as duas espécies de financiamento eleitoral (público e privado) se equivalem em legitimidade e importância” (TRINDADE, 2004, p. 10).

3. A coibição ao abuso do poder econômico no processo eleitoral

Preliminarmente, faz-se necessário apontar algumas lições quanto aos gastos eleitorais e sua repercussão ao que pertine na coibição ao abuso do poder econômico e político.

3.1 Gastos eleitorais: classificação e limites

Sob pena de deformidade ao princípio democrático, o financiamento de campanha eleitoral, tema exaustivamente abordado no capítulo anterior, deve estar submetido ao controle de arrecadação e gastos efetuados, sendo que as despesas devem estar sob a responsabilidade de partidos e candidatos.

Quanto ao princípio democrático, “não se pode admitir que o poder econômico seja capaz de comprometer o alicerce da democracia e por via de consequência, repercuta no próprio exercício do poder político” (KIMURA, 2012, p. 195).

Dessarte, por gastos eleitorais compreende “[...] todas as despesas relacionadas com a campanha, inclusive, as multas aplicadas até a data das eleições aos partidos e candidatos por infração à legislação eleitoral” (PINTO, 2010, p. 303).

Ainda, “por gastos eleitorais se tem toda e qualquer movimentação financeira efetuada pelo candidato ou comitê financeiro durante o período da campanha eleitoral, compreendido entre o pedido de registro de candidatura e o dia da eleição”. (GOMES, 2014, p. 42)

A lei das eleições informa em seu art. 18 que “no período do registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo e, cada eleição a que concorrerem”. Sobre o tema referente ao registro, LIMA (2014, p. 124) disciplina que:

a obrigatoriedade do registro na Justiça Eleitoral, por parte do partido político a que pertence, de um teto máximo de gastos que o candidato poderá efetuar em prol de sua candidatura, durante todo o período que medeia o pedido de registro do comitê financeiro de seu

partido e o da das eleições, não apresenta nenhum efeito limitativo efetivo, uma vez que esse montante é completamente livre, apenas revestindo-se de obrigatoriedade após o competente registro.

Com o advento da Lei 11.300/06, verificaram-se significativas alterações na definição dos gastos eleitorais, dentre elas a exclusão da expressão “dentre outros”, que constava no caput do art. 26 da Lei 9.504/97. (SCHLICKMANN, 2014, p. 269). No entanto, não foi apenas essa a alteração significativa, essa mudança retirou os incisos XI, XIII, do art. 26, sendo eles:

Art. 26

[...] [...]

XI – pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos relacionados a campanha eleitoral;

[...]

XIII – confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha;

[...]

Assim, o art. 26 passou a ter a seguinte redação, sendo considerados gastos eleitorais sujeitos ao registro:

Art. 26. [...]

I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho, observado o disposto no § 3º do art. 38 desta Lei;

II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;

III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;

IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;

V - correspondência e despesas postais;

VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;

VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;

VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;

IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura

X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;

XI - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;

XII - custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;

XIII - multas aplicadas, até as eleições, aos candidatos, partidos políticos e comitês financeiros por infração do disposto na legislação eleitoral.

XIV - produção de **jingles**, vinhetas e **slogans** para propaganda eleitoral.

Para Denise Schlickmann (2014, p. 283), “[...] o desiderato normativo é de coibir tanto o ingresso de recursos quanto a saída de forma não identificada, vedando, com esse propósito, a utilização de recursos em espécie não identificada, visto que, nessa forma, embora a identificação seja possível por parte do prestador de contas, não é possível à Justiça Eleitoral exercer sobre eles o adequado controle e atestar-lhe a regularidade”.

Agora, diante do quadro de corrupção enfrentado pelo Brasil nesse ano, faz-se necessário uma análise da última resolução elaborada pelo TSE para a eleição de 2014. A Resolução n. 23.406/14, não alterou o rol dos gastos, entretanto, foi acrescentando o § 1º e § 2º que passaram a disciplinar o pagamento das multas e sua quitação à que se refere os incisos XIII. A seguir:

Art. 31

[...] [...]

§ 1º As multas a que se refere o inciso XIII deste artigo não podem ser quitadas com recursos do Fundo Partidário.

§ 2º As multas aplicadas por propaganda antecipada deverão ser arcadas pelos responsáveis e não serão computadas como despesas de campanha, ainda que aplicadas a quem venha a se tornar candidato.

[...]

Importante frisar, que “a cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral os limites 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 publicidade¹⁷”.

Até o presente momento, bem como em eleições anteriores, não foi editada a referida lei específica que estabelecerá os limites dos gastos em campanha acima mencionados. “Isso vem demonstrando que o suposto avanço legislativo só ocorreu para apaziguar, momentaneamente, o ânimo dos cidadãos sedentos por moralidade” (LIMA, 2014, p. 124).

¹⁷ Art. 17-A, da Lei das Eleições, Lei n. 9.504/97.

Assim, a fixação desses limites deve seguir o que pode ser considerado como custo razoável de campanha. Não seguindo tal premissa, o candidato ou partido poderá incorrer em abuso do poder econômico¹⁸.

Por sua vez, Carlos Eduardo Cauduro Padin (2004, p. 56), ensina que “[...] o abuso do poder econômico é excesso do uso desse meio ou na utilização irregular de recursos, afrontando a disciplina pertinente [...]”. Assim, o abuso do poder está intrinsecamente ligado à execução do ato que se torna viciado ou irregular.

Por conta dessa execução viciada, a problemática referente ao limite de gastos constitui um dos temas mais discutidos atualmente, principalmente quando colocado paralelamente à coibição ao abuso do poder econômico e seu respectivo controle em campanhas eleitorais.

Pela falta de legislação específica para disciplinar quais são esses limites, Sídia Lima (2014, p. 123) dispõe que “[...] o Brasil parece não haver levado a questão a sério, haja vista o esdrúxulo tratamento que vem recebendo dos legisladores nacionais”.

Dentre as notícias que percorreram o mundo nas eleições para presidência em 2014, está àquela que anunciou a quantia vultosa que seria gasta na reeleição da Presidente Dilma Rousseff, candidata pelo PT, onde “a corrida presidencial deste ano deverá custar quase R\$ 1 bilhão. A campanha mais cara será a de reeleição da Presidente Dilma Rousseff (PT), que estabeleceu como limite de gasto em R\$ 298 milhões. Por sua vez, a candidatura do senador Aécio Neves (PSDB) deve custar R\$ 290 milhões. Terceiro colocado nas pesquisas de intenção de votos, atrás de Dilma e Aécio, Eduardo Campos (PSB) fixou o custo em R\$ 150 milhões¹⁹”.

No que tange aos gastos realizados por candidatos e comitês financeiros em benefício de outros candidatos e comitês financeiros, a resolução TSE 23.406/14 não alterou o dispositivo referente a matéria que já constava na Lei n. 9.504/97.

Sobre os gastos pessoais, qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio ao candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não sejam reembolsados²⁰. No entender de

¹⁸ Conforme dispõe o art. 18, §2, da Lei das Eleições, “gastar recursos além dos valores declarados nos termos deste artigo sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de 5 (cinco) a 10 (dez) vezes a quantia em excesso”.

¹⁹ **Gasto com campanha eleitoral custará cerca de 1 bilhão**. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2014/07/gasto-com-campanha-eleitoral-custara-quase-r-1-bilhao.html>>. Acesso em: 05 de abril de 2015.

²⁰ Art. 27, da Lei das Eleições, Lei n. 9.504/97.

Denise Schlickmann (2014, p. 294), “gastos pessoais são os gastos realizados por eleitores simpatizantes de determinada candidatura sem que haja o reembolso de seu custo pelo partido, comitê financeiro ou candidato beneficiado”.

Para as eleições do ano passado (2014), não foi admitida a figura da atividade voluntária, passando a Resolução TSE 23.406/14 a disciplinar que:

Art. 32 Com a finalidade de apoiar candidato de sua preferência, qualquer eleitor poderá realizar pessoalmente gastos até o valor de R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos), não sujeitos à contabilização, desde que não reembolsados, hipótese em que o documento fiscal deverá ser emitido em nome do eleitor.

Nestes termos, observa-se que houve um aprimoramento desse instituto, objetivando a necessidade de maior contabilização e estabelecimentos de limites dos gastos eleitorais, acrescentando o requisito da pessoalidade na realização do gasto.

Alberto Rollo e Enir Braga (2000, p. 90), disciplinam que “[...] o abuso do poder econômico não está em superar ou não o limite estabelecido. Está, sim, em abusar dos gastos em face da comunidade e ao andado em disputa”.

A bem da verdade, “os limites de gastos são informados à Justiça Eleitoral pelos próprios partidos e constituem os parâmetros para o exame das contas prestadas no que se refere à realização de despesas” (SCHLICKMANN, 2014, p. 301). Com relação aos limites, assim determinam as normas eleitorais:

Art. 18 No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Regionais 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. (grifo nosso)

§ 1º Tratando-se de coligação, cada partido que a integra fixará o valor máximo de gastos de que trata este artigo.

§ 2º Gastar recursos além dos valores declarados nos termos deste artigo sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia do excesso.

Nas eleições de 2014, a Resolução TSE 23.217/14 também trouxe algumas alterações com relação ao limite de gastos. Onde, conforme dispõe os §4º e §10º, os candidatos a vice e suplentes passaram a ser solidariamente responsáveis pela extrapolação do limite máximo de gastos fixados pelos respectivos titulares e, não

sendo admitida a alteração do limite após a realização do pleito, salvo e, decorrência da realização de segundo turno²¹.

Denise Schlickmann (2014, p. 308-309) disciplina que a primeira alteração “refere-se a definição expressa de quem é responsável por informar o limite de gastos à Justiça Eleitoral: o titular. Sendo o limite de gastos limite a ser observado pela candidatura, abrange todos aqueles que a integram: titular e seu vice ou seu suplente”.

Quanto à segunda alteração, especificamente à exceção contida no dispositivo, em decorrência de segundo turno essa alteração no gasto continua sendo disciplinada pelo §6º onde impõe a regra para a alteração do limite.

Diante de todo o exposto, resta-nos aguardar a próxima Resolução TSE que disciplinará a matéria para as próximas eleições. O Brasil é um país privilegiado por contar com uma Justiça Eleitoral autônoma.

²¹Art. 4º Até 10 de junho de 2014, caberá à lei a fixação do limite máximo dos gastos de campanha para os cargos em disputa (Lei nº 9.504/97, art. 17-A).

§ 1º Na hipótese de não ser editada lei até a data estabelecida no caput, os partidos políticos, por ocasião do registro de candidatura, informarão os valores máximos de gastos na campanha, por cargo eletivo (Lei nº 9.504/97, art. 17-A).

§ 2º Havendo coligação em eleições proporcionais, cada partido político que a integra fixará, para os seus candidatos, o valor máximo de gastos de que trata este artigo (Lei nº 9.504/97, art. 18, § 1º).

§ 3º Os valores máximos de gastos da candidatura de vice ou suplentes serão incluídos nos pertinentes à candidatura do titular e serão informados pelo partido político a que for filiado o titular.

§ 4º Os candidatos a vice e a suplentes são solidariamente responsáveis pela extrapolação do limite máximo de gastos fixados pelos respectivos titulares.

§ 5º O gasto de recursos, além dos limites estabelecidos nos termos deste artigo, sujeita os responsáveis ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, a qual deverá ser recolhida no prazo de 5 dias úteis, contados da intimação da decisão judicial, podendo os responsáveis responder, ainda, por abuso do poder econômico, na forma do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 (Lei nº 9.504/97, art. 18, § 2º), sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

§ 6º Depois de registrado, o limite de gastos dos candidatos só poderá ser alterado com a autorização do Relator do respectivo processo, mediante solicitação justificada, com base na ocorrência de fatos supervenientes e imprevisíveis, cujo impacto sobre o financiamento da campanha eleitoral inviabilize o limite de gastos fixado previamente, nos termos do § 1º.

§ 7º O pedido de alteração de limite de gastos a que se refere o parágrafo anterior, devidamente fundamentado, será:

I – encaminhado à Justiça Eleitoral pelo partido político a que está filiado o candidato cujo limite de gastos se pretende alterar;

II – protocolado e juntado aos autos do processo de registro de candidatura, para apreciação e julgamento pelo Relator.

§ 8º Deferida a alteração, serão atualizadas as informações constantes do Sistema de Registro de Candidaturas (CAND).

§ 9º Enquanto não autorizada a alteração do limite de gastos prevista no § 6º, deverá ser observado o limite anteriormente registrado.

§ 10. Não será admitida a alteração do limite após a realização do pleito, salvo em decorrência da realização de segundo turno.

Conforme demonstrado no primeiro capítulo, uma lei que rege o Direito Eleitoral para ser boa deve garantir expressamente o princípio da igualdade entre os candidatos e garantia de maior lisura possível no pleito eleitoral.

3.2 A coibição ao abuso do poder econômico na legislação brasileira: principais aspectos do panorama normativo nacional

A Constituição da República Federativa do Brasil traz expressamente em seu art. 1º quem, nós, brasileiros, somos²².

Em outras palavras, o Brasil é uma República porque já viveu em um período monárquico (1822 – 1889) e existia a necessidade de mudança e maior participação popular; É uma Federação porque já foi um Estado Unitário; É uma democracia porque já viveu em estado de exceção e aprendeu que regimes autoritários não garantem o crescimento de um país; Separou os poderes para ter efetivamente a concretização desses ideais tão almejados e arduamente conquistados.

Ainda, a Constituição reúne aspectos do fundamento da organização brasileira, pautada em: soberania, a cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Conforme ensina Padin (2004, p. 56), “ao lado das liberdades públicas, do pluralismo político e do pluralismo partidário, inaugura a Constituição disciplina que tem por objeto estabelecer limites ou a isonomia ou, ainda, o equilíbrio sobre as desigualdades, relativos à atuação político-partidária, à competição e regras para os pleitos eleitorais”.

Tal fato procura alcançar uma verdadeira igualdade e a efetividade de garantia das mesmas chances e oportunidades aos candidatos.

Essa disciplina tem sua origem na Constituição Federal, e dela decorre todo o processo eleitoral, tendo como principais postulados o Código Eleitoral (Lei n.

²²Art. 1º 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:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

4.737/65), a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95), a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n.64/90) e a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97).

Sem prejuízo às demais Resoluções TSE, essas são as bases legais do panorama nacional que visam a coibição aos abusos do poder econômico e político, que são praticados em decorrência de campanhas eleitorais.

Entre as condutas ilícitas que acarretam na inelegibilidade de candidatos por 8 anos, estão o abuso do poder econômico e político, conforme dispõe a Lei da Ficha Limpa (Lei nº135/2010). “A norma de 2010 estabeleceu que, para a infração eleitoral ficar comprovada, não será mais considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas a gravidade das circunstâncias que a caracterizam, que deve ser investigada de maneira minuciosa em cada caso concreto²³”.

A Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão n. 4/94, pronuncia em seu art. 14, §9 que:

Art. 14

[...] [...]

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de **inelegibilidade** e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições **contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função**, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (grifo nosso)

O Código Eleitoral também disciplina a coibição ao abuso do poder econômico e político, atribuindo ser o eleitor e os partidos políticos, parte legítima para denunciar. Assim dispõe o art. 237:

Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

§ 1º **O eleitor é parte legítima para denunciar os culpados e promover-lhes a responsabilidade**, e a nenhum servidor público. Inclusive de autarquia, de entidade paraestatal e de sociedade de economia mista, será lícito negar ou retardar ato de ofício tendente a esse fim.

§ 2º **Qualquer eleitor ou partido político poderá se dirigir ao Corregedor Geral ou Regional**, relatando fatos e indicando provas,

²³ **Abusos do poder econômico e político são causa de inelegibilidade por oito anos.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Marco/abuso-de-poder-economico-e-politico-sao-causas-de-inelegibilidade-por-oito-anos>>. Acesso em: 16 de abr. de 2015.

e pedir abertura de investigação para apurar uso indevido do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, em benefício de candidato ou de partido político. (grifo nosso).

Importante destacar que a votação é anulável quando viciada por qualquer dos meios a que dispõe o art. 237²⁴.

A Lei Complementar n. 64/90, conhecida como Lei das Inelegibilidades, predispõe que:

Art.19 As transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais.

Parágrafo único. **A apuração e a punição** das transgressões mencionadas no caput deste artigo **terão o objetivo de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função**, cargo ou emprego na administração direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (grifo nosso)

A captação ilegal de votos e o abuso do poder econômico constituem ilícitos que provocam a cassação do registro ou do diploma do candidato. Sobre a temática, José Jairo Gomes (2014, p. 519-520) ensina que “a captação ilícita de sufrágio denota a ocorrência de ato ilícito eleitoral”.

Impõe-se, pois, a responsabilização dos agentes e beneficiários do evento. “Está configurada sempre que o a eleitor for oferecido, prometido ou entregue bem ou vantagem com o fim de obter-lhe o voto”. Ainda, “a captação ilícita de sufrágio é modalidade de abuso de poder” (Idem, p. 571). No Brasil, a lei das eleições (Lei n. 9.504/97) busca cercear tais condutas em seu art. 41-A:

[...] constitui captação de sufrágio, vedada por esta lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil UFIR, e cassação do registro ou do diploma [...]

§1 – para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir;

§2 – As sanções previstas no caput aplicam-se contra quem praticar atos de violência ou grave ameaça a pessoa, com o fim de obter-lhe o voto;

²⁴ Art. 222, Lei n. 4.737/65 (Código Eleitoral).

§3 – A representação contra as condutas vedadas no caput poderá ser ajuizada até a data da diplomação.

§4 – O prazo do recurso contra decisões proferidas com base nesse artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no diário oficial.

Renata Dallposso (2014), afirma que “a compra de votos só se torna juridicamente relevante no curso do processo eleitoral, devendo ser realizada por aquele que já é candidato, o que só se verifica entre a data do pedido de registro de candidatura (5 de julho) e as eleições”.

Nesse diapasão, para garantir maior proteção ao cidadão, entendeu o Tribunal Superior Eleitoral que a compra de apoio político de candidato concorrente não constitui ato ilícito, nem muito menos captação ilícita de votos²⁵.

Importante frisar que, “para a caracterização de compra de voto, o bem ou a vantagem oferecida pelo candidato deve ser pessoal, mesmo que a oferta seja pública ou coletiva” (DALLPOSSO, 2014).

Várias foram as discussões acerca da (in) constitucionalidade do art. 41-A, levando o Supremo Tribunal Federal, em decorrência da ADI nº 3.592/06, no qual assentou ser constitucional a previsão constante do art. 41-A²⁶.

Em determinadas vezes é o próprio eleitor que insinua ao candidato a pretensão de vender o voto. Ainda que essa conduta seja tipificada como corrupção eleitoral passiva²⁷, não se encaixa na previsão do art. 41-A da Lei das Eleições.

²⁵“O disposto no art. 41-A da Lei n. 9.504/97 não apanha acordo, ainda que a envolver pecúnia, para certo candidato formalizar desistência da disputa”. (AgR-Respe nº 54178/AL, Rel. Min. Marco Aurélio, DJE de 30.11.2012)

²⁶“A Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Captação de sufrágio. 2. As sanções de cassação do registro ou do diploma previstas pelo art. 41-A da Lei nº 9.504/97 não constitui novas hipóteses de inelegibilidade. 3. A captação ilícita de sufrágio é apurada por meio de representação processada de acordo com o art. 22, incisos I a XIII, da Lei Complementar nº64/90, que não se confunde com a ação de investigação judicial eleitoral, nem com a ação de impugnação de mandato eletivo, pois não implica a declaração de inelegibilidade, mas apenas a cassação do registro ou do diploma. 4. A representação para apurar a conduta prevista no art. 41-A tem o objetivo de resguardar um bem jurídico específico: a vontade do eleitor. 5. A Ação de Inconstitucionalidade julgada improcedente”. (STF-ADI nº3.592-4 DF de 26-10-2006 – unânime – Rel. Min. Gilmar Mendes – DJ 2-2-2007).

²⁷Art. 299 do Código Eleitoral, “dar, oferecer, prometer, solicitar, ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena – reclusão de 4 (quatro) ano e pagamento de 5 (cinco) a 15 (quinze) dias-multa”

3.3 A relação do poder político com o dinheiro na realidade brasileira

Segundo Sídia Lima (2014, p.43) "a mais remota notícia, quanto à realização de eleições no Brasil, remonta ao ano de 1532, por ocasião da eleição do Conselho Municipal da Vila de São Vicente, em São Paulo [...] Pode-se afirmar, portanto, que a escolha do sistema de eleição, em detrimento de qualquer outro, demonstra uma certa tradição nacional [...] É bem verdade que, também, essa escolha nunca se processou de forma completamente livre, uma vez que a relação poder político e dinheiro sempre esteve presente no cenário político brasileiro".

Em 1824 a Constituição do Império estabeleceu dentre as condições para a ocupação do cargo de Senador, a percepção de 800 contos de réis por ano para o devido candidato. Paradoxalmente nesse mesmo período apresenta-se a preocupação com as práticas de suborno e de conluio, que caso fossem comprovadas tinham como punição a perda dos direitos de voto. Com isso durante o período da República Velha, a superioridade econômica dos chefes políticos determinava grande parte dos resultados dos processos eleitorais. E mesmo após tantos anos decorridos e não obstante a todo o aparato normativo e as mudanças sociais ocorridas no Brasil nas últimas décadas, que deveriam não mais comportar as práticas convencionais de compra de votos, a influência do poder econômico no resultado das eleições vem tomando proporções cada vez maiores, agregando à corrupção eleitoral tradicionais e dispendiosos mecanismos de persuasão, fazendo com que partidos e candidatos fiquem cada vez mais dependentes dos aportes de recursos econômicos privados, para lograrem êxito em suas campanhas eleitorais. (Idem, p. 43-44, 47),

Sendo assim, há sempre a existência do agente público para que a corrupção de fato aconteça, excluindo-se assim as relações exclusivamente privadas. Trazendo o caráter da corrupção em si, Fernando Filgueiras (2008, p. 88-89, p. 92) aponta que:

Nas sociedades modernas, não se pode definir corrupção em termos morais, e justifica sua afirmação argumentando que não é possível haver consenso em torno de valores morais, fazendo com que o valor possa ser defensável, uma vez que sociedades complexas, são necessariamente, sociedades plurais, permeadas por doutrinas divergentes e razoáveis, as quais possibilitam diferentes tipos de julgamento por parte dos atores. [...] O desacordo tem por consciência a limitação das instituições para admitir valores. Em sociedades complexas, portanto, a ordenação ocorre por um consenso constitucional sobreposto, destinado a absorver as fontes do desacordo e dos juízos para processá-los no sentido da

estabilidade, não se confundindo com um consenso efetivo originado dos atos de vontade. [...] Dizer, portanto, que certa ordem política é corrompida, ou que algum ator praticou um ato de corrupção significa mobilizar nessa asserção normas que estão no plano de consensos normativos, em torno de expectativas comportamentais.

Tendo esses conceitos em vista a proposta de corrupção no uso do dinheiro público, são propostos alguns cenários em que isso pode ocorrer, trazendo assim à tona a realização da corrupção política propriamente dita.

Exemplo disso é no caso de um agente privado doar valores para campanha eleitoral a um agente público, visando favores futuros por parte do segundo, seja na concessão de contratos, favorecimento em licitações ou mesmo agindo de forma direta ao beneficiar-se através de leis ou projetos que trarão valorização de áreas ou empreendimentos de qualquer natureza.

Temos ainda o exemplo de um setor público lidando com outro de mesma natureza e se beneficiando disso, seja para defesa da máquina pública ou para troca de benefícios, o que também caracteriza corrupção. Exemplo disso é no caso de um setor de fiscalização, realizar tal feito num determinado órgão, todavia ao encontrar irregularidades, aceitar troca de valores ou favores para não transparecer à sociedade as irregularidades encontradas.

No caso do setor político eleitoral, seria como se um agente do órgão fiscalizador, recebesse valores para que não fossem apontadas as irregularidades encontradas nas doações do fundo partidário. Tal ato caracteriza corrupção entre setores públicos, tendo em vista que ambos atuam nessa esfera.

Outro exemplo que pode ser citado, é no caso de líderes de partidos políticos efetuarem pagamento de propina a membros do legislativo para obtenção de apoio parlamentar em votações, mesmo que haja algum agente privado envolvido para que o pagamento seja efetuado, nesse caso quem efetivamente motivou a ação foram agentes públicos, caracterizando assim uma corrupção puramente pública.

Segundo Sídia Lima (2014, p. 48), "a situação tornou-se ainda mais grave com o encarecimento das campanhas eleitorais, fato que vem ocorrendo não apenas no Brasil [...] A tendência ao aumento dos custos acentuou-se após a Segunda Guerra, agravada pela utilização progressiva de técnicas emprestadas da publicidade comercial, a propagação da televisão e a crescente necessidade de especialistas e profissionais qualificados para a elaboração das campanhas".

Tal fato deve-se ainda porque "tais mecanismos apresentam-se com eficácia e abrangência bem maior que as técnicas de persuasão tradicionais, e não se excluem". (idem)

Com isso a busca por doações privadas vem sendo uma prática comum, mas que tem dado margem à busca de "caixa 2", tendo em vista que os limites impostos para doações não atendem às demandas de gastos com propaganda e publicidade dos partidos políticos envolvidos no processo eleitoral. E mais agravante que isso, se dá com o fato de isso gerar desigualdade entre os partidos políticos com menos recursos e aqueles que recebem apoio financeiro privado.

Entretanto, "não obstante já estarem distantes os tempos dos coronéis, a liberdade eleitoral ainda está longe de ser conquistada. O abuso do poder econômico, obstáculo preponderante a esse processo, vem, nos dias atuais, condicionando e determinando o exercício do poder político, comprometendo a legitimidade do processo democrático". (idem, p. 49).

3.4 Uso e abuso do poder econômico nas eleições: onde cessa o exercício do direito e inicia-se o abuso

Depois de estudado os gastos eleitorais, faz-se necessário averiguar o abuso do poder econômico como um dos fatores que mais influenciam na vontade do eleitorado. Para esse estudo, é de grande importância adentrar na questão do poder e suas variantes, qual seja, poder econômico.

No entender de José Jairo Gomes (2014, p. 220) poder "deve ser compreendido no sentido comum, expressando a força bastante, a energia transformadora, a faculdade, a capacidade, a possibilidade, enfim, o domínio e o controle de situações, recursos ou meio que possibilitem a concretização ou a transformação de algo".

Para Paulo Modesto (1995, p. 58), "poder é sempre uma tentativa de antecipar as escolhas, de modo que as alternativas escolhidas apareçam de forma sempre favorável às classes opressoras, desigualando e encaminhando os dominados para agir de acordo com os interesses da classe dominante que, com sutileza, não permite que seu estratagema seja identificado".

O adjetivo econômico pode ser adicionado ao poder com o intuito de que essa poderosa arma seja utilizada para manipular a vontade do eleitor durante a após o período eleitoral.

Segundo Machado (1995, p. 13) “o uso de tal poder relaciona-se, portanto, ao emprego do dinheiro, mediante diversas técnicas, que vão desde a ajuda financeira, pura e simples, às campanhas eleitorais, até a manipulação da vontade dos eleitores, configurando-se, nessa segunda hipótese, o abuso”.

Sobre a matéria, Sidia Lima (2014, p. 36) ensina que “do uso do dinheiro deflui o poder do dinheiro, como consequência inevitável da superioridade econômica de alguns poucos, de forma que o uso do poder econômico também está vedado”.

O uso indevido dos meios de comunicação social também podem ser um instrumento para abuso do poder econômico ou político por terem grande influência na opinião pública.

O uso dos meios de comunicação para propaganda como a internet, jornais, emissoras de rádio e televisão, quando precursoras de tais atos sofrerão restrições no âmbito do processo eleitoral. Exemplo disso é o constante do art. 44 da Lei nº 9.504/97, onde é expressamente vedado a veiculação de propaganda paga por meios de emissoras de rádio e televisão concessionárias de serviço público, não podendo as mesmas transmitir sua opinião a respeito de candidatos e/ou partidos políticos²⁸.

No entanto, onde exatamente o uso do dinheiro, que não é uma prática vedada no Brasil deixa de constituir direito e passa a configurar como abuso?

Para o TSE, o abuso do poder econômico advém do uso de recursos patrimoniais em excesso em benefício eleitoral pelo candidato:

[...]1. A utilização de recursos patrimoniais em excesso, públicos ou privados, sob poder ou gestão do candidato em seu benefício eleitoral configura o abuso de poder econômico.

2. O significativo valor empregado na campanha eleitoral e a vultosa contratação de veículos e de cabos eleitorais correspondentes à expressiva

²⁸[...]2. O abuso de poder econômico ocorre quando determinada candidatura é impulsionada pelos meios econômicos de forma a comprometer a igualdade da disputa eleitoral e a própria legitimidade do pleito. Já o uso indevido dos meios de comunicação se dá no momento em que há um desequilíbrio de forças decorrente da exposição massiva de um candidato nos meios de comunicação em detrimento de outros.[...](RESPE Nº 470968, REL. MIN. NANCY ANDRIGHI, DE 10.05.2012)

parcela do eleitorado configuram abuso de poder econômico, sendo inquestionável a potencialidade lesiva da conduta, apta a desequilibrar a

disputa entre os candidatos e influir no resultado do pleito. [...]

(RESPE Nº 191868, REL. MIN. GILSON DIPP, DE 04.08.2011). [...].5.

Na espécie, abusa do poder econômico o candidato que despense recursos patrimoniais, públicos ou privados, dos quais detém o controle ou a

gestão em contexto revelador de desbordamento ou excesso no emprego desses recursos em seu favorecimento eleitoral. Nesse contexto, o subsídio de contas de água pelo prefeito-candidato, consignado no v. acórdão regional, o qual se consumou com o favorecimento de 472 famílias do município nos 2 (dois) meses anteriores às eleições, e a suspensão do benefício logo após o pleito configura-se abuso de poder econômico com recursos públicos. [...] (RESPE Nº 28581, REL. MIN. FELIX FISCHER, DE 21.08.2008).

Para Sídia Lima (2014, p. 38), “[...] a linha tênue que separa o exercício do direito de uso do poder econômico e o abuso desse direito, verifica-se que o abuso não ocorre apenas diante do desrespeito às normas que regulam as movimentações de recursos nas campanhas eleitorais. Mesmo agindo dentro das normas que regem a campanha, é possível o candidato abusar do seu direito quando o ato vise, por exemplo, fim diverso daquele amparado e previsto pela norma”.

Emerson Garcia (2000, p. 15-16), com respeito ao abordado acima, exemplifica tais atos quando “o candidato que depende quantias exorbitantes em sua campanha, muito superiores àquelas gastas por seus concorrentes, dentro, porém, dos limites estabelecidos pelos partidos ou, ainda, quando o dirigente de instituição religiosa, distribui alimentos à população carente, associando essa prática à sua promoção pessoal, durante o período eleitoral, ao se lançar candidato”.

Sendo que,

[...]o maior desafio do Direito Eleitoral é o de impedir os abusos do poder econômico e político ou a utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social sejam fonte de captação ilícita da vontade popular, situação que retira a legitimidade da representação popular, seja na investidura, seja no próprio exercício do mandato pelo mandatário, trazendo ao sistema representativo vulnerabilidade e complexidade que o inviabilizam como forma do exercício do poder (SEREJO, 2006, p. 101 *apud* OLIVEIRA, p. 86)

O art. 187 do Código Civil, afirma que “também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”.

Entretanto, no entendimento de Dalposso (2014) “abuso do poder econômico, ao contrário da captação ilícita de sufrágio, é conceito indeterminado, que, na realidade, pode assumir contornos diversos, a depender do caso concreto. Desse modo, apenas as peculiaridades examinadas na situação real permitirão ao julgador afirmar se está diante da prática de abuso ou não”.

Indo pela mesma linha de pensamento, estão José Jairo Gomes²⁹ (2014, p. 225) e Luiz Melíbio Machado (1995, p. 13), para o qual abuso do poder econômico e político não se confundem uma vez que designam condutas ilícitas inteiramente diversas. Não resta dúvida, porém, de que os fatos que as classificam apresentam-se quase sempre complexos e de tal forma entrelaçados que se torna difícil a sua exata qualificação jurídica³⁰.

Em um Estado historicamente patrimonialista como o brasileiro onde a máquina estatal é colocada a serviço das candidaturas, onde os mais ricos e o poder econômico sempre dependem do político e do dinheiro público, errado é negar que não há abusos nas candidaturas. O Brasil, aliás é fruto de uma empresa: a Coroa Portuguesa. Hoje, as deficiências sociais e políticas, bem como a relação não resolvida entre Estado e sociedade são advindas desse passado.

É satisfatório se foi conseguido apontar as facetas de um problema que a regra jurídica posta não é capaz de, por si só, solucionar.

²⁹ Assim disciplina: “[...] os fatos que se caracterizam abuso do poder político não se confundem com os que denotam abuso do poder econômico. Em tese, tais formas de abuso do poder são independentes entre si, de sorte que uma pode ocorrer sem que a outra se represente”.

³⁰ Ação de investigação judicial eleitoral. Abuso do poder econômico e de autoridade. O fato de os investigados utilizarem, em campanha eleitoral, o slogan “Alagoas no Caminho do Bem” não configura, por si só, associação indevida ou abusiva àquele utilizado pelo Governo do Estado em suas propagandas institucionais (‘Alagoas no Rumo Certo’), pois não evidenciado nenhum benefício ou desequilíbrio à disputa entre os candidatos. [...]” (Ac. de 20.3.2012 no AgR-RO nº 122716, rel. Min. Arnaldo Versiani.)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta feita, o estudo do presente trabalho visou saber quais as implicações que podem surgir a partir do uso exclusivo da receita orçamentária da União como meio de financiamento público exclusivo, bem como se o mesmo torna-se viável diante do cenário brasileiro vivido no presente momento.

Perguntou-se se a retirada do financiamento privado e a consequente aprovação do financiamento público exclusivo diminuiriam os problemas de corrupção enfrentados pelo Brasil, bem como as questões que envolvem abuso do poder econômico e uso de caixa dois em campanhas eleitorais.

Para responder tais indagações, analisar-se-á tópico por tópico e em momento oportuno irá se obter a resposta às proposições.

Quando da análise do tópico um analisou-se o quanto o processo eleitoral foi evoluindo no decorrer da história, para chegar ao patamar atual, mesmo que de forma turbulenta e ainda não sendo suficientemente madura, esse foi o modo encontrado através da história para chegar onde está.

Tantos foram os períodos de mudança que ao perceber-se que já se passou por monarquia, república com sufrágio censitário, regime militar e finalmente o sufrágio universal, concluí-se que num período curto grandes mudanças ocorreram.

No que tange à evolução do financiamento de campanhas, a mesma ocorreu em conjunto com a história da evolução eleitoral, onde o seu início não se fez necessário, já que a hereditariedade dava direitos à sucessão, no caso do período monárquico.

Com o advir da República, a montagem de duas ideologias políticas, que muito se assemelha ao modo britânico de governo, ainda não trouxe qualquer regulamentação sobre esse tema, mas ao surgirem uma quantidade maior de partidos políticos e com a evolução do sufrágio censitário para o sufrágio universal, surgiram então regulamentações, bem como órgãos reguladores e fiscalizadores dos financiamentos de campanha eleitoral.

Mesmo com códigos eleitorais, órgãos reguladores e fiscalizadores, bem como a participação popular na busca da transparência para evitar corrupção e punição, ainda tem-se muito o que evoluir, principalmente no que diz respeito ao entendimento de que “o poder emana do povo” e não do político que fora eleito, pois

em grande parte das vezes esse mais se assemelha a um monarca, que de forma totalitária, parece demandar todo o poder sobre o povo.

Quando evoluir-se ao patamar de compreensão e entendimento de como se deve de fato ir em busca do cumprimento e punição de atos considerados ilícitos no que diz respeito ao financiamento de campanhas, ter-se-á então chegado a uma nova forma de política, quem sabe assim mudando mais uma vez a história.

Ao empreender o estudo do tópico dois, chega-se a conclusão que todos os partidos políticos existem com a finalidade de representar e legitimar interesses existentes na sociedade; daí, podendo-se falar em base social dos partidos. Assim, falando em financiamento público poder-se-ia negar esse altruísmo, uma vez que se o mesmo representa setores, parcelas da sociedade, seu financiamento (inclusive eleitoral) deve ser feito também por essas parcelas da sociedade, e não, apenas pelo Estado.

Ademais, o financiamento exclusivamente público teria como consequência a total dependência dos partidos perante o Estado (e, por extensão, de quem o administra) para, por assim dizer, pagar as suas contas eleitorais, o que não é adequado em uma democracia.

Quanto ao problema apontado referente a propaganda eleitoral gratuita no radio e na televisão, por estar num Estado de Direito, faz-se necessário. Não é viável o financiamento de partidos ser efetuado apenas pelo Estado, mas, é função do Estado promover a comunicação dos partidos com o eleitorado e com os cidadãos. É de interesse público para a sociedade saber o que propõem os partidos e os candidatos a cargos públicos para a gestão do Estado.

Quando do estudo do tópico três deste trabalho tem-se como principal temática o abuso do poder econômico, que também segue os períodos da história, todavia, parece ser o menos evoluído, no que diz respeito ao seu combate, já que a grande maioria das vezes a coibição desse tipo de atitude acaba em impunidade.

Quando se analisa os gastos eleitorais e a forma exorbitante como tem crescido a cada pleito eleitoral, percebe-se que sem o uso de determinados poderes, a eleição de alguns candidatos jamais seria possível, não só no quesito econômico, como também na esfera moral e política, todavia poder punir tais atitudes tem sido cada vez mais difícil, daí dizer-se que nesse quesito não evoluí-se tanto quanto em outras áreas.

Apesar das leis e normas que regem a forma de combate ao mau uso do poder econômico, muitas são as brechas deixadas, o que acaba por contribuir para o recebimento de doações indevidas ou mesmo a construção do “caixa 2” nas campanhas.

Com o advir de uso dos agentes privados, necessários principalmente pelo alto custo das campanhas, fica-se ainda mais evidente que a cobrança dos “investimentos” feitos durante o processo eleitoral seria amplamente cobrados, seja através de ganhos particulares ou por concessões e trocas de favores. O que nesse caso propicia amplamente à corrupção.

Evoluir no sentido de coibir ações de abuso de poder seja econômico, político ou moral dentro do processo eleitoral é um desafio para o país e tendo em vista que há tanta discussão sobre a reforma política, insta-se em dizer que isso não tarda em acontecer, mas há de se ter uma comoção popular influente para que tais mudanças saiam das cabeças, passem ao papel e sejam promulgadas em forma de lei, para que assim o cumprimento e cobrança possam vir a existir de forma mais clara e contundente.

Visto os resultados dos respectivos capítulos, é de valia responder as indagações norteadoras deste estudo. Em sendo assim, concluiu-se que o financiamento público exclusivo, ainda que traga maior equidade nas eleições, não vêm como um erradicador da corrupção que assola a política brasileira.

Pelo contrário sempre haverá formas indiretas de fazer uso de doações por meio do financiamento privado nas eleições. Em que pese a maioria da doutrina ser contrária ao financiamento público exclusivo, por todos os problemas já apontados que o mesmo pode trazer, observou-se uma tolerância ao financiamento privado, no que pertine a imposição de limite de gastos nas campanhas, trazendo maior e melhor transparência ao pleito eleitoral.

Por conseguinte, e já se aproximando das palavras finais, concluiu-se que o regime até então adotado pelo Brasil não resolve a dicotomia que existe entre público e privado. É necessário impor limites as doações tanto de pessoas físicas, quanto de pessoas jurídicas. Trazendo como melhor caminho, tanto as doações de pequeno porte, quanto as doações de quantias vultosas, o repasse direto aos partidos e não mais aos candidatos, cabendo ao comitê financeiro sua correta distribuição de acordo com o cargo eletivo.

Os requisitos aventados pela doutrina tão somente servem para reduzir os impactos do exercício de direitos de um e outro. Os litígios continuarão a rondar a justiça eleitoral brasileira. Ora se decidirá em favor do financiamento público, ora se dirá em favor do financiamento privado, a depender das circunstâncias fáticas ocorridas.

A opção pela valorização do sistema misto no Brasil – com ressalvas -, é a que parece ser mais adequada a reduzir os conflitos existentes no direito eleitoral, pois se opta pela qualidade do financiamento, o que significa que os candidatos, partidos políticos e sociedade precisam atuar em sentido de alcançar as melhores condições para que a relação se desenvolva em benefício de ambos. Em sendo assim certamente se dirimiria muitos conflitos de direitos que surgem no pleito eleitoral.

De qualquer sorte, assim como a forma financiamento misto das campanhas eleitorais vigora praticamente em todo o mundo, assim há de ser o melhor caminho para o Brasil, afinal, vive-se em um país em que o dinheiro, assim como a água, sempre encontrará uma saída.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVIM, Frederico Franco. **Manual de direito eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BACKES, Ana Luiza. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. 2001. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Brazil/Leyes/financiamento.pdf>. Acesso em 8 fev. 2015.

BARREIROS NETO, Jaime. **Histórico do processo eleitoral brasileiro e retrospectiva das eleições**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2162, 2jun.2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12872>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

BRAGON, Ranier. **Câmara decide incluir na Constituição financiamento privado das campanhas**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1634650-camara-decide-incluir-na-constituicao-financiamento-privado-das-campanhas.shtml>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

BRASIL. **Constituição de 1946**. Emenda Constitucional nº 14, de 03 de junho de 1965. Altera o inciso IX do art. 124 e o art. 139 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-14-3-junho-1965-364975-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____, Lei nº 5682, de 21 de julho de 1971. Lei orgânica dos partidos políticos. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jul. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm>. Acesso em 25 mar. 2015.

_____, **Projeto de Emenda a Constituição nº 182**, de 26 de outubro de 2007. Altera os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfilarem dos partidos pelos quais forem eleitos. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1EE17617A1958D58498979A1C7627E6B.proposicoesWeb1?codteor=516056&filename=PE+C+182/2007>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. Lei nº 135, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em 25 mar. 2015.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: <<http://bit.ly/ZzzqPC>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: <<http://bit.ly/Uqnl3K>>. Acesso em: 07 fev. 2015.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <<http://bit.ly/U2KSz8>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 fev. 2015.

_____. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jul. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm>. Acesso em: 22 mar. 2015.

_____. Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 maio 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/VJM0Fj>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

_____, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 mai. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.592-4. A Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Captação de sufrágio. 2. As sanções de cassação do registro ou do diploma previstas pelo art. 41-A da Lei nº 9.504/97 não constitui novas hipóteses de inelegibilidade. 3. A captação ilícita de sufrágio é apurada por meio de representação processada de acordo com o art. 22, incisos I a XIII, da Lei Complementar nº 64/90, que não se confunde com a ação de investigação judicial eleitoral, nem com a ação de impugnação de mandato eletivo, pois não implica a declaração de inelegibilidade, mas apenas a cassação do registro ou do diploma. 4. A representação para apurar a conduta prevista no art. 41-A tem o objetivo de resguardar um bem jurídico específico: a vontade do eleitor. 5. A Ação de Inconstitucionalidade julgada improcedente. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília, DF, 26 out. 2006. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 02

fev. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3592.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 541-78.2010.6.00.0000. Classe 32, Caíbras – Alagoas. Recurso Especial Eleitoral e Processual Civil. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Gravação Ambiental. Autenticidade Comprovada. Meio de Prova. Licitude. Liderança Política e Base Eleitoral. Apoio em troca de vantagem. Corrupção Eleitoral. Comprovação. Relator: Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, Brasília, DF, 26 jun. 2012. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 30 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 09 abr. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.406/14, de 3 de Abril de 2014. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. Relator: Ministro Dias Toffoli. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>>. Acesso em: 07 de abril de 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Coletânea de Jurisprudência do TSE – Prestação de contas**. Disponível em: <<http://temasselecionados.tse.jus.br/temas/contas-de-campanha-eleitoral/prestacao-de-contas>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

BUOSI, Cristiane Tomaz. **A natureza jurídica da propaganda eleitoral extemporânea**. 2012. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral_70.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2015.

CAETANO, Luís Mário Leal Salvador. Sobre o financiamento público das campanhas eleitorais. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9530&revista_caderno=28>. Acesso em 12 de mai. 2015.

CAMPOS, Mauro Macedo. **Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil**. 2009. 237 f. Tese (Doutorado)– Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/WetpqE>>. Acesso em: 15 abril 2015.

CORDOCET. **Cinco memórias sobre a instrução pública**. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2008.

DALPOSSO, Renata. **Captação ilícita de sufrágio e abuso do poder econômico – conceitos e distinções**. Revista Eletrônica EJE nº 1, ano 4. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da->

eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-1-ano-4/captacao-ilicita-de-sufragio-e-abuso-de-poder-economico-2013-conceitos-e-distincoes>. Acesso em: 15 mar. 2015.

Empresas só poderão doar para partidos e propaganda eleitoral não será para todos; entenda o que muda nas eleições. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/493856-EMPRESAS-SO-PODERAO-DOAR-PARA-PARTIDOS-E-PROPAGANDA-ELEITORAL-NAO-SERA-PARA-TODOS-ENTENDA-O-QUE-MUDA-NAS-ELEICOES.html>>. Acesso em 13 ago. 2015

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

FLEISCHER, David. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octávio (Org). **Sistema político brasileiro:** uma introdução. 2. ed. São Paulo: Unesp.

GARCIA, Emerson. **Abuso do Poder nas Eleições** – Meios de Coibição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

Gasto com campanha eleitoral custará cerca de 1 bilhão. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2014/07/gasto-com-campanha-eleitoral-custara-quase-r-1-bilhao.html>>. Acesso em: 05 de abril de 2015.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 11. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

JORGE, Nélia Caminha. **O sistema de prestação de contas e a movimentação paralela de recursos.** Manaus, 2008. 69f. Monografia (Especialização em Direito Eleitoral). Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2008. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tre-am-monografia-nelia-caminha-jorge>>. Acesso em: 21 fev. 2015.

JÚNIOR, Fausto F. de França. **Dos princípios norteadores da prestação de contas eleitorais.** Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/FRANCA_JUNIOR__Fausto_Dos_principios.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2015.

KIMURA, Alexandre Issa. **Manual do direito eleitoral.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais.** 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.

MACHADO, Des. Luiz Melício U. **O abuso do poder econômico no processo eleitoral.** In: Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral, Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S. A. IMESP, v. 9, n. 31, p. 11-23, jul./ago./set. 1995.

MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito Eleitoral:** de acordo com a Constituição Federal, EC 52/06, LC 64/90, Leis 9.9096/95, 9.504/97, 11.300/06 e decisão do ST e

Resolução TSE 22.610/08 sobre fidelidade partidária. 6. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

MODESTO, Paulo. Direito e Poder Político. Estado e direito – O problema da legitimidade. In: **Revistas dos Tribunais**. São Paulo, ano 84, vol. 711, jan. pp.57-62, 1995.

MOISÉS, José Álvaro. **Democracia e confiança**: porque os cidadãos desconfiam das instituições públicas. São Paulo: Edusp, 2010.

NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

PADIN, Carlos Eduardo Cauduro. **Abuso e reflexos eleitorais**. Revista do Advogado, São Paulo, v. 24, n. 79, p. 56-59, out. 2004.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PIRONI, Cristiane Rachel. **Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/Xv9Cie>>. Acesso em: 15 abril 2015.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro esquematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

RABAT, Márcio Nuno. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta do financiamento público exclusivo**. 2011. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/RABAT_Marcio_Nuno_financiamento_campanhas.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2015.

_____. **Análise crítica da reforma política**. 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2009_1842.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2015.

ROLLO, Alberto; BRAGA, Enir. **Comentários à lei eleitoral n. 9.504/97**. 2. ed. São Paulo: Fiuza, 2000.

_____, Alberto. **Estadão x Folha – Reforma Política**. Ed. 133. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/m/texto.asp?id=700>>. Acesso em 01 de mai. 2015

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ari Dillon; RENNÓ, Lucio R. (org). **Reforma política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**: com a íntegra das normas aplicáveis as eleições no Brasil. 7. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

SEREJO, Lourival. **Programa de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fatima (Org). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SPITZCOVSKY, Celso; MORAES, Fábio Nilson Soares de. **Direito Eleitoral: coleção curso e concurso**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. Campanha eleitoral. In: _____. **Guia das eleições**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TRINDADE, Fernando. **Financiamento eleitoral e pluralismo político**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v.41, n. 161, p. 47-58, jan./mar 2004.

XAVIER, Carlos Joel Carvalho de Formiga. **A corrupção política e o caixa 2 de campanha no Brasil**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/12tUwxN>>. Acesso em: 21 abril 2015.