



**ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA  
DO ESTADO DO CEARÁ  
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO E PROCESSO ELEITORAL**

**ANDRÉA PORTO ALVES DA SILVA SERRA**

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS EM  
FACE DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES**

Fortaleza  
2013

**ANDRÉA PORTO ALVES DA SILVA SERRA**

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS EM FACE DO  
PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito e Processo Eleitoral da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará como requisito parcial necessário para obtenção do grau de Especialista.

Orientador: Prof. M. Sc. Marcelo Roseno de Oliveira

Fortaleza  
2013



Dedico este trabalho aos meus pais,  
Severino e Teresinha, ao meu esposo  
Adriano e aos frutos do nosso amor,  
Maria Beatriz e Pedro Henrique.

## **AGRADECIMENTOS**

Após uma longa, incansável, porém muito feliz caminhada, não faltam motivos ao olhar para trás e recordar de todos os que contribuíram para que aqui chegasse, por isso, agradeço:

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, autor da vida e que me concedeu saúde, força e ânimo para trilhar esse caminho incansavelmente em busca dos meus objetivos, ao Espírito Santo, que me ilumina e conduz, e a Nossa Senhora, minha mãe querida, que sempre me auxiliou nas lutas.

O meu muito obrigada aos meus queridos pais, Severino e Teresinha, que são a base da formação do meu caráter e sempre me incentivaram a lutar com valores de honestidade e moralidade.

Ao meu esposo Adriano e aos nossos filhos, Pedro Henrique e Maria Beatriz, pelo incentivo, motivação, compreensão e auxílio na árdua formatação do presente trabalho.

Ao meu orientador, Professor Marcelo Roseno de Oliveira, o meu agradecimento por aceitar ser meu orientador desta monografia, repassando conhecimento e me incentivando a alcançar os objetivos.

Na pessoa dos Professores Emmanuel Girão e Flávio Moreira agradeço ao corpo discente do curso de Especialização em Direito e Processo Eleitoral, que nos incentivou a trilhar os caminhos da pesquisa científica, propiciando-nos a honra de os ter como repassadores do conhecimento, incentivadores e, por que não dizer, amigos.

Ao Tribunal Regional Eleitoral do Ceará e aos colegas da Seção de Biblioteca e Memória do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará - SEBIM pelo auxílio na pesquisa deste trabalho.

Aos amigos que durante o curso de especialização fizeram parte da troca de conhecimentos.

Aos funcionários da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, que sempre procuraram nos atender da melhor forma possível na biblioteca, na secretaria, na cantina, a mais grata lembrança.

## O Analfabeto Político

“O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas.

O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política.

Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais.”

Bertold Brecht

## RESUMO

Financiamento de campanhas eleitorais é o custeio de todos os gastos com as campanhas dos candidatos. A origem dos recursos se dá de duas formas pelo financiamento no ordenamento brasileiro: o público e o privado. Há correntes que defendem a modificação da forma de financiamento por ocasião da reforma política. Tem crescido a corrente do financiamento público exclusivo de campanhas, principalmente em razão da desigualdade provocada pelos financiamentos privados para alguns partidos ou candidatos. Essa realidade tem afrontado o princípio eleitoral da igualdade de oportunidade, corolário do sistema democrático. Outro ponto que reforça a defesa da mudança para o sistema de financiamento exclusivo é o posterior retorno que as empresas que financiaram as campanhas têm por intermédio de participação em licitações e a percepção de valores, constituindo em abuso do poder econômico. A questão decorrente da modificação do atual sistema para o financiamento público exclusivo, objetivando a preservação do princípio da igualdade de oportunidades, é a conseqüente modificação da legislação da propaganda eleitoral de modo a evitar discrepâncias entre os integrantes da disputa. Vale ressaltar que a ADI 4650 visa o reconhecimento da inconstitucionalidade do financiamento privado, o qual fere o princípio da igualdade de oportunidades e favorece o abuso do poder político e econômico.

**Palavras-chave:** Financiamento público de campanhas. Igualdade de oportunidades. Abuso de Poder.

## ABSTRACT

Campaign finance is the cost of all expenditures with candidates' campaigns. The funds are raised by two methods in the Brazilian funding: the public and the private one. There are currents that advocate the change of the financing method at the reform policy occasion. The current of exclusive public financing of campaigns has increased mainly due to the inequality caused by the private financing yield to some political parties or candidates. This reality has confronted the electoral principle of equal opportunity, a corollary of the democratic system. Another point that reinforces the support for the change to the exclusive financing system is the subsequent financial return that companies that have funded campaigns receive by taking part in bids and in perception of values, which represents abuse of economic power. The issue derived from the change of the current system for the exclusive public financing in order to preserve the principle of equal opportunities is the consequent amendment to the legislation on the canvass, which avoids discrepancies between the members in dispute. It is noteworthy that the ADI 4650 aims to recognize the unconstitutionality of private financing as a means to harm the principle of equal opportunities and encourage the abuse of political and economic power.

**Key-words:** Public financing of campaign. Opportunities Equality. Abuse of power.

## SUMÁRIO

<b>INTADUÇÃO</b> .....	13
<b>1 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS</b> .....	16
1.1 Conceito .....	16
1.2 Tipologia .....	17
1.3 Objetivos.....	22
1.4 Aspectos históricos.....	24
1.5 Brasil.....	26
1.6 Outros Estados.....	31
1.6.1 <i>Estados Unidos</i> .....	32
1.6.2 <i>Alemanha</i> .....	33
1.6.3 <i>Argentina</i> .....	34
1.6.4 <i>Japão</i> .....	35
<b>2 PRINCÍPIOS ELEITORAIS</b> .....	37
2.1 Questão de ordem .....	37
2.2 Princípios Constitucionais.....	40
2.3 Princípios Eleitorais .....	41
2.4 Princípios Constitucionais aplicados ao financiamento de campanhas .....	45
<b>3 A REFORMA POLÍTICA</b> .....	52
3.1 Projeto de Lei do Senado Federal nº 268/2011 .....	53
3.2 Impacto da Lista Fechada no Financiamento Público Exclusivo .....	57
3.2.1 ADI 4.650.....	61
<b>4 O FINANCIAMENTO PÚBLICO EM FACE DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES</b> .....	66
4.1 Aspectos Gerais .....	66
4.2 Igualdade e Isonomia .....	70
4.3 O Financiamento de campanhas em face da Igualdade de Oportunidades .....	74
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	82
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	86
<b>ANEXOS</b> .....	90

<b>ANEXO A</b> .....	91
<b>ANEXO B</b> .....	92
<b>ANEXO C</b> .....	93

## INTADUÇÃO

O financiamento de campanhas eleitorais tem sido tema recorrente na mídia, em debates e em audiências públicas.

Previsto na Constituição Federal, o repasse do fundo partidário aos partidos políticos constitui-se como uma das fontes de financiamento do atual sistema misto, que é composto por recursos de origem pública e privada.

O ordenamento jurídico brasileiro tem como uma de suas colunas mestras o princípio da igualdade. Esse princípio, no entanto, é maculado, muitas vezes, com anuência legal, pois a legislação eleitoral corrobora essa realidade, no momento em que não propicia a efetivação da igualdade.

Assim, acredita-se que estudar o financiamento de campanhas em face da igualdade de oportunidades é relevante, especialmente por ser a igualdade um princípio constitucional.

O que se tem, de um lado, é a legislação que trata do financiamento de campanhas eleitorais que permite o financiamento privado, com a participação preponderante de alguns setores como bancos, empreiteiras e mineradoras beneficiando apenas alguns candidatos ou partidos políticos.

De outro lado, está o Princípio da Igualdade de Oportunidades que deve nortear a concorrência, juntamente com os demais princípios do processo eleitoral.

A efetividade desse princípio passa a ser questionada quando se observa a disputa desigual num pleito eleitoral, com candidatos dispondo de grandes quantias para participar de uma campanha, em detrimento de outros que não têm nenhum recurso. E por se tratar de princípio fundamental, sua não observância macula a democracia e fere a dignidade dos demais candidatos.

Tal questionamento decorre do objetivo geral desse trabalho, que visa analisar se de fato há isonomia, conferindo igualdade a todos os partidos políticos quando no atual sistema de financiamento são permitidos os recursos privados.

Para isso, utilizar-se-á o método hipotético-dedutivo, com aplicabilidade da metodologia histórica, buscando revelar a existência do financiamento de campanhas e suas modalidades no ordenamento brasileiro e latino-americano.

O trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo trata do conceito, das características, dos aspectos históricos e da realidade do financiamento de campanhas no Brasil e na América Latina.

No segundo capítulo, serão estudados os princípios gerais, constitucionais, eleitorais, e os princípios constitucionais aplicados às eleições.

O terceiro capítulo aborda a reforma política e a ADI 4.650, e suas contribuições para um processo eleitoral mais equânime.

Por fim, o quarto capítulo analisa a relação do financiamento de campanhas com o princípio da igualdade de oportunidades, buscando identificar se o esse princípio é respeitado e se é efetivo no cenário brasileiro.

A experiência no Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, bem como o trabalho realizado nos pleitos eleitorais de 2008, 2010 e 2012 foram motivadores do interesse pelo tema aqui tratado, assim como o estudo sobre o princípio da igualdade de oportunidades feito no curso de Direito para apresentação do trabalho de conclusão de curso.

Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica em livros, artigos de periódicos e de sítios da internet, sem descurar da jurisprudência atinente ao tema, com adoção nesse caso, do método hipotético-dedutivo, partindo de conceitos e de princípios gerais, e aprofundando para os casos específicos.

O intuito do presente estudo é chamar a atenção para a relevância da igualdade de oportunidades nas campanhas eleitorais, para que o equilíbrio entre os candidatos não seja afetado, e não haja abuso do poder econômico. Daí o

enfoque social, econômico e político. Além disso, trata-se de tema atual, principalmente quando, uns mais que outros, há candidatos com financiamento privado integrando a disputa eleitoral.

# 1 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

No presente trabalho pretende-se analisar o financiamento de campanhas e suas particularidades. Este capítulo deter-se-á em conceituar, verificar as tipologias, características, aspectos históricos e o modelo atual no Brasil.

## 1.1 Conceito

Para o dicionário Aurélio, financiar significa fornecer dinheiro, fundos, capitais; custear as despesas, a compra de alguma coisa.

No caso das campanhas eleitorais, não é diferente: há todo um envolvimento de recursos para a realização da divulgação dos candidatos e suas propostas com o fito de angariar votos.

O financiamento de campanhas eleitorais, no dizer de José Jairo Gomes, são “os recursos materiais empregados pelos candidatos com vistas à captação de voto dos eleitores”.<sup>1</sup>

Aliás, conforme leciona o referido autor, as campanhas eleitorais são impensáveis sem o emprego de recursos, ainda que de pequenas quantias.

Alice Kanaan compreende por financiamento dos partidos políticos o seguinte:

a administração dos recursos arrecadados e dos gastos tanto para as atividades de campanhas eleitorais como para o funcionamento ordinário

---

<sup>1</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p.284.

dos partidos, enfim corresponde à entrada e à saída dos recursos dos partidos e dos candidatos em campanhas eleitorais.<sup>2</sup>

O financiamento das campanhas eleitorais não ocorre sem fiscalização, existindo legislação específica para controlá-lo: a Lei 9.504/97 – Lei das Eleições – que foi modificada em parte pela Lei 11.300/2006, e, posteriormente pela Lei 12.034/2009, no que tange ao financiamento de campanhas.

No Estado Democrático de Direito, se houver financiamento de campanhas, deverá favorecer a todos os cidadãos que desejem se candidatar, bem como aos eleitores, na medida em que possam analisar de forma equânime os candidatos. Destarte, o presente trabalho propõe-se elaborar um novo conceito do financiamento público de campanhas sob a ótica do princípio da igualdade de oportunidades.

## 1.2 Tipologia

Na doutrina coexistem três modelos de financiamento de campanhas eleitorais: o financiamento público, o financiamento privado e o financiamento misto.

Financiamento público de campanhas é aquele no qual é empregado exclusivamente capital de origem pública.

Para Francisco de Assis Vieira Sanseverino o financiamento público consiste no:

---

<sup>2</sup> KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. Coord. André Carvalho Ramos. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 271.

fornecimento de fundos públicos (dinheiro) aos partidos políticos para o funcionamento ordinário e/ou realização da campanha eleitoral. A entrega dos valores pode ser anterior ou posterior à realização da campanha eleitoral. Os partidos têm direito a recursos do Fundo Partidário, conforme o art. 17, § 3º da Constituição Federal.<sup>3</sup>

O financiamento público subdivide-se, ainda, em indireto e direto, sendo este o fornecimento de dinheiro, enquanto aquele consiste na permissão de utilização de bens públicos, como o acesso ao horário eleitoral gratuito no rádio e televisão.

Segundo Sergei Medeiros Araújo, o financiamento público indireto consiste numa ação positiva do Estado, voltada para a concessão de uma vantagem aos partidos e candidatos, como forma de reduzir os custos e facilitar o desenvolvimento das campanhas eleitorais.<sup>4</sup>

Aduz ainda o referido autor que esse financiamento é chamado de indireto porque nele não ocorre transferência de recursos públicos para o beneficiário, mas tão somente uma prestação *in natura*, a exemplo da cessão de espaços públicos para convenções partidárias e comícios e do subsídio para determinados tipos de atividades, conforme o já citado horário eleitoral gratuito.<sup>5</sup>

E ainda, citando R. C. Tabosa, Sergei Araújo nos diz que o financiamento público direto consiste no “subsídio concedido pelo Estado às candidaturas

---

<sup>3</sup> SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado. In **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. Coord. André Carvalho Ramos. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 251-270.

<sup>4</sup> ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. Coord. André Carvalho Ramos. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 315-354.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.315/354.

apresentadas a um determinado ato eleitoral, com vista ao financiamento das respectivas atividades de campanha eleitoral.”<sup>6</sup>

O financiamento privado de campanhas eleitorais constitui-se como aquele em que tanto pessoas físicas como jurídicas fazem doações a partidos, coligações ou a candidatos, com fins de custear a campanha do donatário.

Esse tipo de financiamento é admitido no ordenamento eleitoral pátrio e tem se mostrado temerário, pois, conforme cita Martonio Mont’Alverne Barreto Lima, “No Brasil há registro de diversos episódios sobre a incompatibilidade entre doações recebidas e gastas, declaração de doadores e vínculo entre doadores e posteriores contratos de governo”<sup>7</sup>, uma vez que grandes grupos empresariais que “financiam” as campanhas eleitorais depois integram consórcios com o fito de auferir dos cofres públicos quantias desarrazoadas em obras públicas.

Percebe-se, portanto, que não se trata de doação, mas de meros investimentos, uma vez que se espera retorno dos gastos feitos por ocasião das campanhas eleitorais.

Dessa forma verifica-se que a lei é utilizada com a finalidade de, por um lado, beneficiar grupos empresariais, e por outro, de proporcionar que grupos que ocupam o poder mantenham sua hegemonia.

Vale ressaltar aqui a incongruência quanto ao financiamento público, uma vez que o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos tem como objetivo fomentar a manutenção do partido político como instituição que faz parte da democracia, e não financiar campanhas políticas.

A crítica que se faz é que esses valores repassados são utilizados como recursos do partido que se juntam aos demais para financiar as campanhas políticas.

---

<sup>6</sup> TABOSA R. C., 1997 apud ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. Coord. André Carvalho Ramos. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 315-354.

<sup>7</sup> LIMA, Martônio Mont’Alverne Barreto. A DEMOCRACIA da atualidade e seus limites: O financiamento público de campanhas eleitorais. **Mundo Jurídico**. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10465.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

Sugere-se uma maior fiscalização desses valores no momento da transferência do fundo partidário e sua utilização, como meio de coibir o desvio de finalidade dessas verbas.

Por fim, o último modelo de financiamento de campanhas políticas trata-se do adotado na legislação eleitoral brasileira, que é o modelo misto, constituído de recursos oriundos tanto de fontes públicas como de fontes privadas, por intermédio de doações de particulares, conforme o §3º do artigo 17 da Constituição que estabelece: “os partidos políticos tem direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.”

Quanto à regulamentação dos recursos públicos em campanhas, o artigo 79 da lei 9.504/97 - Lei das Eleições aduz o seguinte: “o financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinado em lei específica”, contudo, até o momento inexistente tal lei.

O financiamento público, conforme foi dito, compõe o financiamento misto, e pode ser direto ou indireto. O financiamento público direto é oriundo do Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos), conforme o artigo 17, § 3º da Constituição e regulamentado pela Lei 9.096/95 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos nos arts. 38 e 44, bem como das dotações orçamentárias da União, que constituem a maior parte dos recursos públicos.

Já o financiamento público indireto refere-se à permissão de utilização de bens públicos, como o acesso ao horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, conforme o previsto nos artigos 44 a 57 da Lei 9.504/97 e a utilização de prédios públicos para realização de convenção partidária, conforme artigo 8º, §2ª da mesma lei.

O financiamento privado, por sua vez, decorre da utilização de recursos próprios do candidato ou de doações que podem ser feitas em dinheiro, ou as chamadas estimáveis em dinheiro, de pessoas físicas ou jurídicas, que podem ser a cessão de um imóvel para funcionar como local do comitê de campanha; o valor estimável do aluguel desse imóvel deve ser declarado na prestação de contas de campanha do candidato.

O financiamento privado não pode ser feito de forma livre. Há limites estabelecidos por lei, sendo previsto, inclusive, penalidades para o descumprimento desses limites de doação, como forma de evitar o exagero, mas isso ainda não se mostra suficiente para coibir os excessos.

Tão logo os comitês financeiros efetuem seus registros, as pessoas jurídicas já podem efetuar suas doações e contribuições, conforme previsto no caput do artigo 81 da Lei 9.504/97 – Lei das Eleições.

O limite ali referido está fixado em dois por cento do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição, e a sanção imposta para quem ultrapassa esse limite é multa de cinco a dez vezes o valor do excesso, além de não poder participar de processo licitatório e celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, conforme artigo 81 e parágrafos 1º a 3º.

A legislação eleitoral também permite a doação feita por pessoa física, que deverá se limitar a 10% dos rendimentos brutos arrecadados no ano anterior à eleição, conforme art. 23, I, §1º da lei 9.504/97, contudo se o candidato for utilizar recursos próprios o limite dele será o valor máximo de gastos estabelecido pelo partido dele, conforme § 2º, inciso I, do art. 23 da Lei 9.504/97.

O limite imposto pelo §1º do inciso I da Lei das Eleições não se aplica às doações estimáveis em dinheiro quando se tratar de utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, no entanto esse valor não poderá ultrapassar R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

O que se percebe, contudo, é que a legislação atual não é suficiente para coibir as desigualdades. Ao contrário, o que se constata é que a própria legislação tutela a desigualdade de oportunidades, quando permite que haja diferenciação no financiamento público indireto, dando maior tempo de acesso ao rádio e à televisão para os partidos com maior representação no Congresso Nacional.

Com isso, há nítida intenção de manter os mesmos grupos e lideranças no poder, ferindo frontalmente a democracia, a república e a transitoriedade dos mandatos presente no sistema republicano.

Ou seja, da forma como está definida atualmente, a legislação eleitoral que trata do financiamento de campanhas não presta serviço ao princípio da igualdade, tão essencial para o exercício da democracia. As razões para isso serão vistas adiante, quando forem analisados os pontos positivos e negativos de cada modelo de financiamento de campanhas eleitorais.

### 1.3 Objetivos

O objetivo maior do financiamento de campanhas eleitorais é dar amplo conhecimento aos eleitores dos candidatos que integram a disputa. O princípio da publicidade atrelado ao princípio democrático da igualdade deveria permitir que o financiamento atendesse a todos os candidatos de forma equânime, porém não é o que acontece.

A própria legislação que trata da matéria produz desigualdade em alguns aspectos, quando normatiza o financiamento público indireto sob a forma de concessão do horário eleitoral gratuito, pois permite que alguns partidos possuam tempo maior que os demais em razão das cadeiras que ocupam no Congresso Nacional, o que não passa de meio para a manutenção do *status quo*, conforme já aduzido anteriormente.

Outro ponto que merece destaque é a fiscalização do financiamento, que não tem instrumentos eficazes de controle, permitindo o surgimento dos conhecidos “caixa dois”. A fiscalização objetiva também evitar que se altere a ordem do pleito, com favorecimentos de uns candidatos em detrimento de outros, mas nem nesse aspecto tem sido eficaz a letra da lei.

Há uma tentativa de controle, com a atualização, via internet, pelo candidato, partido ou comitê de cada movimentação financeira, facilitando a fiscalização dos

órgãos competentes e também por parte da população. Essa proposta parece ser coerente com o objetivo de promover a fiscalização, mas ainda não é suficiente para efetivar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, pois essa igualdade deve ocorrer na origem ou fonte dos recursos.

Os objetivos mais claros do financiamento de campanhas têm espaço quando visto sob o prisma do eleitorado. É necessário estabelecer o que o povo, o detentor do poder, deseja: se uma campanha eleitoral com grandes acontecimentos ou se não seria esse o momento de avaliar as propostas concretas e sérias de homens e mulheres que desejam representar os interesses da população.

Acredita-se que a população deseja campanhas limpas, conforme já preconizado em projeto na Câmara de Vereadores de Fortaleza a ideia de campanhas sem poluição ambiental, proibindo pinturas em muros, a distribuição de panfletos ou carros de som disputando espaço em altos volumes, pois não esclarecem os eleitores e nada trazem de positivo para a vida da sociedade.

Deve interessar ao detentor do poder o debate de ideias que lhe permita conhecer e avaliar as propostas de cada candidato, os projetos de governo; o que de fato contribui para a sociedade e ajuda o povo a crescer, ao contrário das campanhas com grandes apelos publicitários, que induzem as pessoas incautas a, atraídas pela aparência, escolher de forma errônea seus representantes.

O financiamento de campanhas eleitorais deve favorecer a exposição dos candidatos e suas propostas. Para isso não são necessárias grandes quantias de dinheiro financiando as campanhas, dando margem ao abuso do poder econômico.

Esse abuso do poder econômico se configura desde o registro de candidaturas, quando o pretense candidato afirma o valor que pretende gastar no pleito - quanto mais alto o cargo a que concorre, maior o valor declarado -. É o que se verifica, por exemplo, com o registro de candidatura de um concorrente ao cargo de presidente da República: a quantia astronômica declarada chega a ser absurda, de tão alta.

Diante disso, faz-se necessário redefinir os objetivos das campanhas eleitorais e das formas de se exercer esse direito fundamental em consonância com outros, principalmente com o direito fundamental à igualdade de oportunidades, escopo do estado democrático de direito brasileiro.

#### 1.4 Aspectos históricos

O financiamento de campanhas eleitorais é tema recorrente da reforma política desde longa data, como se pode comprovar pelo estudo feito por Márcio Nuno Rabat em seu artigo “O Financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo”.

Não se questiona, aqui, a necessidade de recursos para a execução de campanhas eleitorais, mas o que se pretende analisar nesse tópico é a origem histórica desses recursos e o impacto que eles têm nos mandatos, bem como a questão de igualdade no pleito eleitoral.

Marcio Nuno Rabat, em seu estudo<sup>8</sup>, afirma que, ao pesquisar sobre a formação dos regimes de representação política composto por eleições e partidos, infere-se que a ampliação do sufrágio desencadeou mudanças fundamentais no arcabouço institucional em países capitalistas centrais, desde antes do século XX, principalmente no que diz respeito ao financiamento de campanhas.

Conforme aduz o referido autor, inicialmente, na formação do moderno regime representativo, o acesso à esfera política formal era permitido apenas a setores sociais economicamente bem situados.

---

<sup>8</sup> FINANCIAMENTO de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo. **BIBLIOTECA DIGITAL CAMARA.** Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6284/financiamento\\_campanhas\\_rabat%20.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6284/financiamento_campanhas_rabat%20.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

Dessa forma, o sufrágio era restrito e não havia necessidade de agremiações políticas organizadas, pelo menos de muitas agremiações políticas, para convencer grandes eleitorados, e, conseqüentemente, não havia necessidade de construir estruturas de financiamento eleitoral como as atuais, fato que começou a existir devido à extensão do sufrágio.

Do século XIX para o século XX, surgiram as primeiras agremiações partidárias, com objetivos voltados para a organização de setores sociais não proprietários, que foram os partidos trabalhistas e os socialdemocratas, os quais não podiam contar com apoio financeiro de empresas ou do Estado, tendo que buscar nas suas bases os recursos necessários.

Percebe-se então que a primeira forma de financiamento de campanhas, tanto quando o sufrágio era restrito, como quando ele começou a ser elástico, era o financiamento privado, bem como que se pretendia atender aos interesses tanto de grupos que estavam no poder quanto daqueles que estavam fora, mas desejavam ter acesso ao mesmo.

Implementar o sufrágio universal foi um ponto positivo, uma vez que todo o povo teve a oportunidade de opinar e de escolher seus representantes. Em contrapartida, os partidos perderam sua essência original em razão do financiamento de campanhas, pois os recursos de grandes grupos empresários passaram a ser acessíveis a todos os partidos bem situados no cenário político, passando, por conseguinte, a serem vistos cada vez menos como representantes de interesse em intenso conflito e muito mais como conformadores da vontade política do Estado.

Assim, as campanhas eleitorais passaram a ser custeadas pelo Estado, juntamente com o financiamento privado; o Estado passou, também, a dar proteção às agremiações políticas tanto para o custeio das atividades partidárias quanto das campanhas eleitorais.

Infere-se, diante do exposto, que o poder econômico tem ditado as regras do financiamento de campanhas e não somente este, como também os interesses estatais. Daí resultou, em conjunto com o instituto da reeleição, a necessidade de

positivar as condutas vedadas (art. 75 da Lei 9.504/97) com fins de coibir a desigualdade de oportunidades.

Essa legislação tem se esvaziado devido à falta de fiscalização e à própria permissão da lei que não fixa limites, percebendo-se umas campanhas com financiadas por grandes grupos econômicos, enquanto outras não têm apoio financeiro suficiente, situação que fortalece a desigualdade, além de manter os interesses de uns poucos em detrimento dos interesses dos demais.

## 1.5 Brasil

No aspecto histórico do financiamento de campanhas no Brasil tomar-se-á por base o artigo de Ana Luiza Backes<sup>9</sup>. Em perspectiva histórica buscar-se-á analisar o financiamento de campanhas eleitorais desde o início da história brasileira.

Da independência do Brasil até a República, período imperial que durou de 1722 a 1889, havia eleições para a Câmara dos Deputados, Senado e Câmaras Municipais; a participação popular era muito baixa, uma vez que o voto era censitário e votavam apenas quem comprovasse determinado nível de renda.

A Constituição de 1824 não tratou da regulamentação de partidos e nem de financiamento de campanhas.

No período da República Velha, que durou de 1889 a 1930, teve fim o voto censitário, no entanto a participação popular permaneceu baixa, pois às mulheres não era permitido votar, como era proibido o voto dos analfabetos, que à época eram por volta de 60% da população.

---

<sup>9</sup> LEGISLAÇÃO sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica. **CÂMARA DOS DEPUTADOS.** Disponível em:

Esse foi o período do coronelismo, do voto de cabresto e das fraudes eleitorais, pois as eleições eram mero acontecimento para firmar o acordo de oligarquias, ao invés de ser luta pela conquista dos votos dos eleitores, apesar de a disputa acontecer de fato.

A Constituição de 1891, a Carta da República Velha, bem como a legislação eleitoral dessa época não trataram do financiamento de partidos ou campanhas eleitorais.

Na história do Brasil, o período de 1930 a 1945 se denomina como: da Revolução de 30 ao Estado Novo.

Esse período iniciou-se com a luta dos revolucionários de 30 pelo fim das fraudes eleitorais e da “verdade da representação”.

Dentre as medidas criadas para favorecer maior representatividade nas eleições estão a adoção do sistema proporcional (que antes era majoritário), e a criação da Justiça Eleitoral, com o fim de organizar e fiscalizar o processo eleitoral.

Outra mudança desse período foi a admissão do voto das mulheres. Houve apenas uma eleição nesse período, que se deu para a escolha da Assembléia Nacional Constituinte em 1933. E esta elegeu o Presidente por voto indireto.

Tanto a Constituição de 1934 quanto a legislação eleitoral dessa fase não se ocuparam em tratar do financiamento eleitoral.

O período seguinte perdurou de 1946 a 1964 – do fim do Estado Novo ao Golpe de 64.

Aqui começa a haver o entrelaçamento entre a história e o tema tratado nesse trabalho, pois nessa fase o Presidente passou a ser eleito pelo voto direto, e elevou-se o percentual da população que fazia parte do eleitorado.

Daí em diante, a legislação passou também a se ocupar do tema do financiamento de campanhas. O Código Eleitoral de 1950 trouxe um título sobre os partidos políticos e um capítulo que tratava “Da contabilidade e das finanças dos partidos políticos”, que estabelecia: a obrigatoriedade dos partidos políticos estabelecerem limites para controlar suas finanças, com escrituração rigorosa de receitas e despesas; a fiscalização das contas pela Justiça Eleitoral; e as vedações para contribuições: ficaram proibidas de doar as entidades estrangeiras, as autoridades públicas, as empresas de economia mista e as concessionárias.

A Resolução nº 3.988/50, do TSE, determinava que o TSE e os TRE's investigassem denúncias de atos que violassem as prescrições legais.

Ana Luiza Backes relata não ter encontrado dados acerca da efetividade dessas normas no controle das finanças, e conclui que tudo indica que eram inócuas, uma vez que não havia penalidades pré-estabelecidas nem mecanismos de fiscalização por parte da Justiça Eleitoral.

Depois daí, veio o período de 1965 a 1988, que ficou conhecido como período da Ditadura Militar. Apesar das restrições, foi um período muito rico no que diz respeito ao controle e à necessidade de controle do financiamento de campanhas e quanto à noção da figura do abuso do poder econômico.

Aconteceram eleições durante todo o regime militar, contudo eram restritas pela legislação autoritária que não permitia o livre funcionamento e organização dos partidos políticos. Estes eram vistos como órgãos públicos e não privados, por esse motivo, a legislação regulamentava toda a sua organização interna.

Somado a isso, a preocupação, pela primeira vez mais efetiva, de controlar o poder do dinheiro nas eleições originou, em 1965, a emenda constitucional nº 14, que introduziu a noção de abuso de poder econômico, tornando inelegíveis aqueles que incorressem em tal prática.

Nesse período foi criado o atual Código Eleitoral – Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, que trouxe as disposições nos artigos 237, 299 e 302, disciplinando o abuso do poder econômico e de autoridade, estabelecendo que devem ser

coibidos e punidos, apesar de não regulamentar as penalidades. O Código Eleitoral também inseriu os tipos penais eleitorais da compra de votos, do fornecimento gratuito de alimento e do transporte de eleitores no dia da eleição com o fim de fraudar o voto.

Foi desse período a criação da Lei nº 5.682, de julho de 1971, primeira lei orgânica dos partidos políticos, que disciplinou a criação e organização interna dos partidos, além de trazer as mesmas diretrizes já tratadas no Código Eleitoral.

Além disso, a Lei 5.682/71 vedou aos partidos políticos o recebimento de recursos de empresas privadas de finalidade lucrativa e de entidades de classe ou sindicais, bem como trouxe inovações, como a necessidade de impor limites aos gastos para as campanhas eleitorais, contudo deixou a cargo de cada agremiação o estabelecimento desse limite.

Pela primeira vez, foi feita menção ao financiamento público dos partidos, com a criação do fundo partidário, que era composto pelos valores das multas, das doações privadas e de dotação orçamentária, embora durante todo esse período fossem de baixo valor.

E por fim, o período chamado de Redemocratização, que vem desde 1988 e perdura até os dias atuais.

Após a década de 80, o eleitorado chegou a mais de 50% da população, segundo a pesquisa de Ana Luiza Backes, e em 1996 alcançou mais de 65%. As eleições cresceram em tamanho e importância.

Inaugurou-se uma nova ordem constitucional com a Constituição de 1988, que manteve a figura do abuso de poder econômico e criou e definiu procedimentos para a impugnação do mandato eletivo decorrente da comprovação do abuso, no artigo 14 §§ 9º e 10º, respectivamente.

Foi incluído um capítulo destinado aos Partidos Políticos, que deixaram de ser considerados pessoa jurídica de direito público e tornaram-se pessoa jurídica de direito privado, passando, a partir de então, a ser responsáveis por sua livre criação e funcionamento, bem como foi-lhes dada autonomia para definirem suas

organizações internas. E, no artigo 17, § 3º do diploma constitucional, passou a ser assegurado aos partidos políticos o direito aos recursos do fundo partidário.

Em 1989, após 21 anos, aconteceram as primeiras eleições diretas no país. Foi o suficiente para que se percebesse a necessidade de maior regulamentação acerca das finanças dos partidos, em razão do escândalo envolvendo o tesoureiro de campanha do então presidente eleito, Fernando Collor de Mello, que resultou no impeachment do mesmo. Foram constatadas pela CPI, à época do escândalo, doações ilegais e o tráfico de influência entre o governo e os doadores de sua campanha.

Vários debates sobre as causas do aumento dos gastos eleitorais decorreram desses acontecimentos e resultaram na lei eleitoral que regulamentou as eleições de 1994, a Lei 8.713, de 30 de setembro de 1993.

Essa lei acolheu as propostas da CPI e na sessão “Da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais” foram introduzidos meios de fiscalizar melhor os gastos e definir os mecanismos de penalidades.

Empresas puderam doar recursos limitados a um teto estabelecido, sendo previstas penas de multa e detenção no caso de ultrapassarem esse teto.

A lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, a nova lei dos partidos políticos adotou várias dessas inovações, trouxe aperfeiçoamentos para a fiscalização da Justiça Eleitoral e reformulações para o fundo partidário quanto às dotações orçamentárias, que passou a ser de R\$ 0,35 (trinta e cinco centavos) por eleitor, além de definir novos critérios de rateio do fundo partidário.

Esse último aspecto para o tema que se propõe o presente trabalho é de suma importância, pois desencadeou a desigualdade que hoje se vê nas campanhas eleitorais e fortalece os partidos políticos que estão na situação.

Ainda quanto aos aspectos históricos em Ana Luiza Backes, o que se tem nesse cenário é a votação de uma lei permanente para as eleições que substituiu a Lei 8.713/93, que foi a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. A atual Lei das Eleições manteve a permissão para doações de pessoas jurídicas e reafirmou a

competência da Justiça Eleitoral para fiscalização, dotando-a de poder e fornecendo os mecanismos necessários para tanto, estabeleceu, ainda, que as doações ou gastos acima do permitido em lei deixariam de ser punidas com pena de detenção, o que restava inócua na legislação, e passaram a ser punidos apenas com multa.

Outras mudanças decorreram pelas alterações da Lei 9.840 de 28 de setembro de 1999, que a partir de um projeto de lei de iniciativa popular com a coleta de mais de um milhão de assinaturas ampliou o conceito de compra de votos, proibiu o oferecimento de emprego público para a obtenção de votos, aumentou o valor da pena de multa e a pena de perda do registro de candidatura ou cassação do diploma daqueles que cometam as proibições.

Essa é a legislação atualmente vigente e que, pelo que se percebe, não consegue dar os resultados esperados, uma vez que ainda se procuram meios de combater o abuso do poder econômico e realizam-se debates para definir uma melhor forma de fiscalizar e evitar a desigualdade de oportunidades, pois enquanto houver uns candidatos com pouco e outros com muito, não haverá como ter situações de equilíbrio.

## 1.6 Outros Estados

Em artigo da autoria de Martônio Mont'Alverne Barreto Lima publicado no site Mundo Jurídico, verificam-se situações decorrentes da influência do poder

econômico em campanhas eleitorais em diversos países, inclusive de culturas bem diversas como Estados Unidos, Japão, Argentina, Alemanha e Brasil.<sup>10</sup>

O autor faz referência ao caso Bush x Gore e à decisão da Suprema Corte americana que não autorizou a recontagem de votos na Califórnia, dando a vitória a George W. Bush, definindo a eleição, além de todas as consequências que essa determinação trouxe, bem como as críticas a esse fato.

Ver-se-á, a seguir, de forma sucinta, particularidades dessa abordagem e da realidade que é a influencia do poder econômico nas eleições, que muito tem a ver com o tema aqui tratado, com base nos estudos de Martônio Mont'Alverne Barreto Lima.

### *1.6.1 Estados Unidos*

No artigo “A Democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais”, o autor remete-se às eleições presidenciais americanas, entre George W. Bush e Al Gore, em que houve impasse quanto ao resultado nas urnas. Foi pedida a recontagem dos votos do Colégio Eleitoral da Califórnia, mas foi negada pela Suprema Corte Americana, que conferiu a vitória a Bush.

Críticas de diversas ordens foram dirigidas a esse ato, uma vez que a eleição foi decidida pelo Poder Judiciário, bem como as consequências que advieram dele. Dentre as consequências, são relatadas situações que comprovam a influencia do poder econômico. Martônio Mont'Alverne cita o

---

<sup>10</sup> LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto. A DEMOCRACIA da atualidade e seus limites: O financiamento público de campanhas eleitorais. **Mundo Jurídico**. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10465.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

jornalista Greg Palast, em que este fala do drama do consumo de energia elétrica enfrentado no Estado da Califórnia:

Em 2001, George Bush ordenou a construção de usinas atômicas naquele Estado, sempre ameaçado por terremotos. A construção de tais usinas ficaria a cargo da Empresa *Brown & Root*, subsidiária da *Halliburton Corporation*, cujo chefe recente havia sido o Vice-Presidente, Dick Cheney. Ainda assim, pouco antes do fim de seu mandato Bill Clinton criou barreiras ao mercado de energia na Califórnia. Cinco empresas *TXU*, *Reliant*, *Dynergy*, *El Paso Corporation* e a antiga *Enron* colaboraram com 4,1 milhões de dólares para a campanha de Bush, e apenas três dias após sua posse, “Bush revogou as ordens de Clinton para o fornecimento de energia na Califórnia”<sup>11</sup>, beneficiando, principalmente, estas empresas.

Ou seja, tão logo assumiu a presidência em 2001, George W. Bush concedeu privilégios às empresas que tinham financiado sua campanha, ficando bastante clara a influencia do poder econômico nas campanhas eleitorais tanto por parte da família Bush, quanto daqueles que financiaram sua campanha.

### 1.6.2 Alemanha

Na Alemanha não foi diferente, com denúncias em 1999 de financiamento por parte de empresas armamentos e a existência de “caixa dois” no tempo em que Helmut Kohl foi primeiro-ministro da Alemanha entre 1991 e 1993, conforme se vê a seguir:

Em novembro de 1999, a União Democrata-Cristã – CDU (*Christliche Demokratische Union*) - partido de Konrad Adenauer e liderado por dezesseis anos por Helmut Kohl, até então “Chanceler da Reunificação” e liderança moral da Alemanha, viu-se envolvida em denúncias de recebimento de doações por parte de um fabricante de armas, de cifras que rondavam a casa de um milhão de antigos marcos alemães (aproximadamente US\$ 700.000,00), entre 1991 e 1993, período em que Kohl era Primeiro-Ministro. Comprovou-se, ainda, que, exatamente neste período, foram vendidos 36 carros de combate à Arábia Saudita. Ao mesmo tempo, as denúncias confirmaram que durante anos a União Democrata-Cristã manteve uma rede de contas ilegais para recebimento de doações. A fim de resguardar sua imagem, a CDU pediu a Kohl que assumisse a responsabilidade pelo caso. No início, Kohl resistiu, mas no final de novembro confirmou o recebimento de uma quantia que oscilava entre um e dois milhões de antigos marcos alemães, que jamais passaram pela contabilidade do partido, justificando as necessidades da CDU nos novos Estados, reunificados à Alemanha em 1990. Em dezembro uma comissão de investigação no Parlamento alemão exigiu de Kohl o nome dos doadores. Paralelamente, Kohl obteve um ganho com uma pequena vitória na Justiça, onde pagou ele multa de trezentos mil antigos marcos alemães, pondo fim ao assunto.<sup>12</sup>

A relevância desse episódio foi verificar que houve sanção para o abuso de poder econômico e corrupção tanto sob o aspecto legal, quanto moral e político.

### 1.6.3 Argentina

Na Argentina as doações para a campanha do Presidente Carlos Menem, em 1989, também foram objeto de acusações de doações irregulares.

---

<sup>11</sup>Palast, Greg: A Melhor Democracia que o Dinheiro Pode Comprar, pp. 105/106.

<sup>12</sup>LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto. A Democracia da atualidade e seus limites: O financiamento público de campanhas eleitorais. **Mundo Jurídico**. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10465.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

Mas nesse caso a irregularidade se apresentou na prestação de contas, pois o valor de 700 mil pesos declarado pelo partido de Menem – Partido Justicialista, era muito menor do que o valor declarado pelos empresários, que afirmaram ter doado até três milhões de pesos para a campanha presidencial.

Mais uma vez, percebe-se que o financiamento privado de campanhas gera desigualdade entre os candidatos inseridos na disputa, pois as elevadas quantias de dinheiro certamente dão uma grande margem de vantagem e garantem a vitória desses candidatos.

#### 1.6.4 *Japão*

Apesar de estar no continente asiático e de possuir uma cultura totalmente diversa da ocidental, também ocorreu no Japão o mesmo que ocorre no Ocidente no tocante a esse aspecto: “em 1993 a revelação de que empresas da construção civil realizaram doações secretas em favor do Partido Democrata Liberal do Japão, causou sua queda do governo japonês.”<sup>13</sup>

O que interessa, aqui, é mais um caso de influência do poder econômico nos governos, pois, ao contrário dos demais, o governo japonês foi punido pela corrupção.

Verifica-se, com os fatos acima citados, que o poder econômico deseja imprimir e satisfazer seus interesses. Para isso, interfere na decisão dos governantes, bem como deseja manipular a opinião pública na escolha dos seus representantes, financiando grandes campanhas que convençam a opinião pública e elejam seus financiados, para posteriormente terem acesso a contratos

---

<sup>13</sup>LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto. A Democracia da atualidade e seus limites: O financiamento público de campanhas eleitorais. **Mundo Jurídico**. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10465.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

e influência em decisões que lhe interessem particularmente, interferindo até mesmo na produção de leis. O que leva a pensar se o financiamento privado é sadio para qualquer sistema, ainda mais no sistema democrático.

## 2 PRINCÍPIOS ELEITORAIS

Aurélio Buarque de Holanda, em seu conhecido Dicionário da Língua Portuguesa, define “princípio” como: momento, ou local, ou trecho, em que algo tem origem; começo; causa primária, elemento predominante na constituição de um corpo orgânico; preceito, regra, lei, base, germe.

A importância dos princípios deve-se tanto pelas características, quanto em razão do presente trabalho, em que se vê a necessidade de uma análise sob o aspecto jurídico, constitucional e eleitoral, para um melhor embasamento quanto ao princípio da igualdade de oportunidades, um dos pontos centrais do presente trabalho.

### 2.1 Questão de ordem

José Afonso da Silva leciona que, como observam Canotilho e Vital Moreira, os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, nos quais confluem valores e bens constitucionais.<sup>14</sup>

Já Celso Antônio Bandeira de Melo descreve da seguinte forma:

Princípio [...] é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a

---

<sup>14</sup>SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 96.

racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.<sup>15</sup>

Para Rizzatto Nunes “os princípios situam-se no ponto mais alto de qualquer sistema jurídico, de forma genérica e abstrata, mas essa abstração não significa incidência no plano da realidade. É que, como as normas jurídicas incidem no real e como elas devem respeitar os princípios acabam por levá-los à concretude.”<sup>16</sup>

José Jairo Gomes ensina que “em geral, refere-se à causa primeira, à razão, à essência ou ao motivo substancial de um fenômeno; significa, ainda, os axiomas, os cânones, as regras inspiradoras ou reitoras que presidem e alicerçam um dado conhecimento.”<sup>17</sup>

Os princípios jurídicos têm por características o caráter de norma jurídica, imperatividade, eficácia, precedência ou superioridade, matéria e abstração; e tem dentre outras funções: a normativa, a integrativa e a interpretativa, conforme Carlos Eduardo de Freitas Fazoli.<sup>18</sup>

Miguel Reale leciona:

[...], isto é, certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber. É claro que estamos cuidando da palavra “princípio” apenas em seu significado lógico, sem nos referirmos à acepção ética desse termo, tal como se dá quando demonstramos respeito pelos “homens de princípios”, fiéis, na vida prática, às suas convicções de ordem moral.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 747-748.

<sup>16</sup> NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Manual de introdução ao estudo do direito**: com exercícios para sala de aula e lições de casa. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p.164.

<sup>17</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p.23.

<sup>18</sup> FAZOLI, Carlos Eduardo de Freitas. Princípios Jurídicos. **Revista UNIARA**, n. 20, 2007. Disponível em: <[http://www.uniara.com.br/revistauniara/pdf/20/RevUniara20\\_03.pdf](http://www.uniara.com.br/revistauniara/pdf/20/RevUniara20_03.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2011.

<sup>19</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p.303.

Ainda sobre princípios, é de suma importância que o referido autor menciona a seguir:

Restringindo-nos ao aspecto lógico da questão podemos dizer que os princípios são verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis.<sup>20</sup>

Entende-se que os princípios norteiam o ordenamento, eles são as bases, as colunas mestras sobre as quais um ordenamento jurídico sustenta-se, da mesma forma, em casos de lacuna ou omissão legal, deve o intérprete socorrer-se desta verdadeira ciência, conforme aduz Thales Tácito Cerqueira.<sup>21</sup>

Há princípios que são gerais de direito, que devem ser utilizados nos casos em que a lei foi omissão, como previsto no artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – antiga Lei de introdução ao Código Civil, alterada a nomenclatura pela Lei 12.376/2010; há ainda princípios constitucionais, que estão dispersos pelo diploma constitucional de forma explícita e implícita, bem como há princípios próprios de cada ramo do direito.

Acerca dos Princípios Gerais de Direito, Reale aduz que “são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para elaboração de novas normas. Cobrem, desse modo, tanto o campo da pesquisa pura do Direito quanto o de sua atualização prática”<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 303.

<sup>21</sup> CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Preleções de Direito Eleitoral**: Direito Material Tomo I, “A polêmica em torno da verticalização das coligações nas eleições de 2006 – STF – ADI’s 3.685/06 (OAB) e 3.686/06 (CONAMP) e TSE Consultas 766/02, 1.185/05 e 1.225/06”. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p.31.

<sup>22</sup> REALE, Miguel, op. cit., p. 304.

Serão vistas, a seguir, as particularidades de alguns princípios, bem como a aplicabilidade dos princípios constitucionais à questão do financiamento de campanhas.

## 2.2 Princípios Constitucionais

Conforme supramencionado, há diversos princípios constitucionais, sendo tais como linhas imaginárias que delineiam o atual Estado, determinando também quais leis serão recepcionadas e quais integrarão o novo ordenamento, permanecendo vigentes, além de auxiliarem a dirimir conflitos quando há ausência de normas, seja por omissão, ou por situações novas imprevisíveis por parte do legislador originário quando da elaboração da norma.

No ordenamento pátrio verifica-se que os princípios permeiam toda a Lei Magna, algumas vezes de forma implícita e outras explicitamente. Dentre os princípios constitucionais, alguns integram o processo eleitoral brasileiro, visando a democracia, a liberdade de escolha e a isonomia.

Desses princípios constitucionais derivam os demais que sustentam os diversos ramos do direito. E, como não poderia ser diferente com o Direito Eleitoral, há princípios eleitorais que derivam do Direito Constitucional. Isso ocorre por dois principais motivos: o fato deste direito pertencer ao ramo do direito público, e por ele ter relação intrínseca com a Teoria Geral que preconiza a organização estrutural do Estado.

Devido à importância que o estudo dos princípios tem, bem como em razão do tema do presente trabalho, verifica-se a necessidade de uma análise mais acurada acerca dos princípios eleitorais, que será abordada a seguir, com destaque ao princípio da igualdade de oportunidades.

### 2.3 Princípios Eleitorais

Cada ramo do Direito traz em seu bojo princípios que se identificam de maneira mais estreita com a realidade de cada matéria, além dos princípios gerais que perpassam todas as searas.

Com o Direito Eleitoral não é diferente. Thales Tácito Cerqueira entende que a ciência eleitoral cede espaço constantemente para os princípios, uma vez que ela se baseia no sistema de análise de casos e, assim, os julgados dos tribunais superiores usam os princípios associados à sociologia eleitoral. Por isso, o autor conclui que, no Direito Eleitoral, os princípios não são mais importantes do que a sociologia dos julgados, mas têm fundamental importância na construção dos alicerces deste.<sup>23</sup>

O referido autor defende sua ideia com base em comparações de casos concretos similares com decisões que modificam entendimentos anteriores, assim, são proferidas decisões diversas sempre com base em princípios. Por isso, alega que "os princípios eleitorais teriam fundamental importância na construção dos alicerces dos julgados."

Thales Tácito Cerqueira enumera o rol dos princípios que representam o alicerce do Direito Eleitoral, são eles: princípio da anualidade eleitoral, princípio da vedação de restrição de direitos políticos ou da tipicidade eleitoral ou da estrita legalidade eleitoral, princípio dispositivo, princípio do impulso oficial, princípio da publicidade, princípio da economia processual, princípio da preclusão, princípio da celeridade processual, princípio da presunção de inocência, princípio da ampla defesa, princípio da igualdade, dentre muitos outros.

Já Marcos Ramayana lista como princípios de Direito Eleitoral os seguintes: princípio da lisura das eleições, princípio do aproveitamento do voto, princípio da

---

<sup>23</sup>CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Preleções de Direito Eleitoral**, Direito Material. "A polêmica em torno da verticalização das coligações nas eleições de 2006 – STF –

celeridade, princípio da devolutividade dos recursos, princípio da preclusão instantânea, princípio da anualidade, princípio da responsabilidade solidária entre candidatos e partidos políticos, princípio da irrecorribilidade das decisões do Tribunal Superior Eleitoral e princípio da moralidade eleitoral.<sup>24</sup>

Djalma Pinto elenca em sua obra *Direito Eleitoral – Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal*, os seguintes princípios: princípio da igualdade, princípio da legalidade administrativa, princípio da proporcionalidade e princípio da anualidade das normas eleitorais.<sup>25</sup>

José Jairo Gomes destaca entre os vários princípios de Direito Eleitoral os seguintes: democracia, democracia partidária, Estado Democrático de Direito, poder soberano, republicano, federativo, sufrágio universal, legitimidade, moralidade, probidade, igualdade ou isonomia.<sup>26</sup>

Eneida Desiree Salgado, em sua obra *Princípios Constitucionais Eleitorais*, enumera os seguintes princípios constitucionais: da autenticidade eleitoral, da liberdade para o exercício do mandato, da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, da máxima igualdade na disputa eleitoral e da legalidade específica em matéria eleitoral.<sup>27</sup>

No presente trabalho, dar-se-á maior relevo aos princípios da igualdade, da liberdade e da publicidade, uma vez que estes são os princípios basilares para o regime democrático, sem deixar de reconhecer a importância dos demais princípios. Compreende-se, contudo, que esses princípios são os mais diretamente ligados ao tema estudado no presente trabalho: o financiamento de campanhas eleitorais.

---

ADI's 3.685/06 (OAB) e 3.686/06 (CONAMP) e TSE Consultas 766/02, 1.185/05 e 1.225/06". Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, Tomo I, p. 32-33.

<sup>24</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008, p. 35-74.

<sup>25</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral – Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal – Noções Gerais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 130-141.

<sup>26</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p.24.

<sup>27</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Primeiramente será feita uma análise do princípio da igualdade, que, no processo eleitoral, também é designado na letra da lei como igualdade de oportunidades.

Verifica-se a seguir o entendimento de alguns doutrinadores, iniciando por Gilmar Mendes que diz:

O princípio da igualdade entre os partidos é fundamental para a adequada atuação dessas instituições no complexo processo democrático. (...) A importância do princípio da igualdade está que sem a sua observância não haverá possibilidade de se estabelecer uma concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, o que acabará por comprometer a essência do próprio processo democrático.<sup>28</sup>

A igualdade que se aplica aos partidos deve ser estendida também aos candidatos que são a face dessas instituições, os quais devem preservar a igualdade para que, da campanha que realizam, mostrem-se merecedores do exercício do múnus público a que aspiram.

Acredita-se que resta demonstrada a relevância de tal princípio, uma vez que no sistema democrático a elegibilidade pode ser conferida a qualquer um do povo, exceto nos casos vedados pela Lei Máxima e demais normas infraconstitucionais que tratam do assunto.

Diante disso e do tema aqui tratado, entende-se que o princípio da igualdade de oportunidades deveria estar entre os mais importantes. Na prática, o que se percebe é que ele é esquecido pelos candidatos e pelos elaboradores das normas que direcionam o processo eleitoral.

Com isso, enfrenta-se uma realidade em que faltam meios de punição que sejam efetivos e que inibam os atos causadores de disparidades entre candidatos e partidos nos pleitos.

A inobservância do princípio da igualdade é tão significativo que pode causar desequilíbrio na disputa eleitoral, levando a população brasileira, algumas vezes, a decidir seu voto sem a chance efetiva de avaliar todos os candidatos.

O ponto principal desse trabalho pretende verificar se há mácula no referido princípio da forma como está posta a legislação que trata do financiamento de campanhas eleitorais propicia ou se propicia a efetivação da igualdade de oportunidades.

Pode-se antecipar e afirmar que ocorre exatamente o contrário, ou seja, o princípio da igualdade de oportunidades é frontalmente desrespeitado no atual modelo de financiamento de campanhas eleitorais.

Isso se dá pelo fato de haver financiamento privado, uma vez que as empresas que financiam a candidatura, não o fazem com equidade para todos os candidatos, ocasionando uma discrepância nos pleitos eleitorais. Enquanto alguns candidatos têm campanhas abastadas, outros participam de forma tímida, com o mínimo possível, passando muitas vezes despercebidos, não por outra razão, mas por serem ofuscados pela opulência do *marketing* eleitoral de quem recebe milhões em financiamento.

Esse fato se agrava quando se verifica que as empresas que financiaram as campanhas, após a vitória daqueles candidatos, são beneficiadas em licitações e outras operações com o governo, recebendo, muitas vezes mais, o retorno do investimento que fizeram. Essa distorção da lei e gera uma desigualdade posterior, uma vez que as empresas financiadoras de campanhas passam a ser privilegiadas em contratos com o governo.

Então, o que deveria ser doação passa a ser um investimento, visto que na doação não há que se falar em devolução de valores ou de retorno do capital investido.

---

<sup>28</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 909.

O que se faz durante as campanhas reveste-se de doação, mas na realidade objetiva obtenção de lucro futuro, desvirtuando a legislação.

Ou seja, utiliza-se a letra da lei, porém desvia-se a finalidade da doação, que é financiar a campanha para divulgar o candidato, causando desproporção e desequilíbrio na disputa, cuja intenção final é obter benefício futuro, sem olvidar o fato de que são quantias elevadas que findam por gerar abuso do poder econômico.

Infere-se que a igualdade de oportunidades não deve ser garantia apenas de candidatos, mas também do eleitorado que, na democracia, deve ter garantida a oportunidade de avaliar todos os candidatos de forma igual e equilibrada.

#### 2.4 Princípios Constitucionais aplicados ao financiamento de campanhas

Dentre os princípios constitucionais, há alguns que guardam relação intrínseca com o direito eleitoral, servindo de escopo para o processo eleitoral. Esses corolários do direito constitucional, que têm como colunas mestras do direito e processo eleitoral, são: democracia, cidadania, soberania, dignidade humana, pluralismo político, princípio republicano, moralidade, além da igualdade ou isonomia, publicidade e liberdade, os quais possuem maior proximidade com o tema do financiamento público de campanhas.

O princípio democrático é valoroso do ponto de vista que se constitui como viga mestra, pois sem democracia não há que se falar em eleições, em liberdade de escolha. Esse valor que, atualmente faz parte do perfil de várias sociedades, foi conquistado historicamente e originou-se na sociedade ateniense.

Consoante o ensinamento de Gomes, “[...] a democracia não é algo fixo, pois se encontra em permanente construção. A busca constante de sua

concretização exige efetiva participação de todos os integrantes da comunhão social.”<sup>29</sup>

O pensamento kelseniano, segundo Paulo Bonavides, é que “a democracia é sobretudo um caminho: o da progressão para a liberdade.”<sup>30</sup>

Entende Bonavides que, apesar de haver diversas posições doutrinárias sobre o que vem a ser democracia, tudo pode resumir-se de maneira a não haver dúvidas se atentarmos para a definição de Abraham Lincoln, a saber: “governo do povo, para o povo e pelo povo; governo que jamais perecerá na face da terra”, considerando inclusive como a mais curta e comovente oração que a eloquência política de todos os tempos já produziu.<sup>31</sup>

O princípio da cidadania constitui-se em fundamento da República Federativa do Brasil, situado no inciso II do artigo 1º da Lei Maior, conforme já foi mencionado; deve, contudo, ser abordado do ponto de vista do processo eleitoral.

A cidadania é decorrente das prerrogativas e deveres próprios dos direitos políticos ou cívicos, ou seja, engloba o direito de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado, segundo José Jairo Gomes.<sup>32</sup>

A soberania, assim como a cidadania, é fundamento da República Federativa do Brasil, conforme o inciso I do artigo 1º da Constituição de 1988. É um dos elementos constitutivos do Estado junto com o povo e território. Há duas acepções do termo soberania, a do estado e a do povo, podendo a primeira ser observada sob dois prismas, o interno e o externo (internacional), enquanto que a segunda é a soberania popular. O exercício da soberania popular pode ocorrer de duas formas: indiretamente, por meio de seus representantes, e diretamente, segundo o previsto no artigo 14 da Constituição Federal de 1988: sufrágio universal, voto direto, voto secreto, de valor igual para todos, com eleições

---

<sup>29</sup>GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 25.

<sup>30</sup>KELSEN, 1929 apud BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 287.

<sup>31</sup>BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 288.

<sup>32</sup>GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 2.

periódicas para escolha dos representantes do povo no Legislativo e Executivo, e ainda mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

O previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Magna, afirma: “Todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição”, corroborando o aduzido acima.

Ainda em um contexto filosófico, o mestre Dalmo de Abreu Dallari diz que a obra “Les Six Livres de La République”, de Jean Bodin, foi a primeira teórica a desenvolver o conceito de soberania, que, para ele, era “o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios do estado de uma República.”<sup>33</sup>

Mas de nada adiantaria a soberania de um povo, se não se falasse no princípio da dignidade humana. Esse princípio é inerente a todo homem e mulher, independente de classe social, de idade, de raça, de sexo, enfim, ele independe de pessoa.

Esse princípio transcende qualquer situação e deve estar atrelado ao simples fato de tratar-se de uma pessoa, de um ser humano.

No que tange ao tema abordado no presente trabalho, verifica-se a dignidade humana sob dois prismas, um sob a ótica dos candidatos aos cargos, e o outro, sob a ótica do eleitor.

Quanto aos candidatos, estes devem ter chances iguais de concorrer sem ter sua dignidade aviltada, como se vê constantemente em campanhas, nas quais até dramas da vida pessoal são objeto de propaganda; o que não deveria acontecer, pois esse momento é destinado para cada um expor as propostas que pretende efetivar, caso seja eleito.

No que diz respeito ao eleitor, a dignidade se manifesta pelo direito que ele tem do livre exercício do voto e, para isso, ele deve ser respeitado através de

---

<sup>33</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2010, p.76-77.

propostas que busquem oferecer vantagens, bem como através de uma campanha em que haja respeito dos participantes uns para com os outros.

O pluralismo político é outro princípio que tem relação intrínseca com o assunto aqui abordado. Ele se contrapõe à centralização nas decisões do Estado, assim sendo, é a possibilidade de maior liberdade de ideias e oportunidades iguais para que todos os partidos que existem ou que venham a ser constituídos contribuam com os rumos da nação.

Daniel Nobre Morelli, em artigo acerca do Pluralismo Político e o Estado Democrático de Direito, conclui com a seguinte definição:

O Pluralismo Político assegura que os diversos grupos sociais possuem instrumentos pelos quais poderão defender suas idéias e concepções sociais. Ou seja, ainda que, em determinada época, determinado grupo esteja controlando a máquina estatal, os outros grupos terão a devida representação, de forma que nenhuma decisão seja tomada sem a sua influência ou devida negociação.<sup>34</sup>

O princípio republicano constitui-se na forma de governo adotada desde 1889 por meio do Decreto n. 1 de 15 de novembro, no ordenamento pátrio, com base na eletividade, temporariedade dos mandatos e alternância dos ocupantes dos cargos públicos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo.

A moralidade está prescrita no artigo 14, §9º da Constituição e, segundo José Jairo Gomes “conduz a ética para dentro do jogo eleitoral, significando com isso que o mandato obtido por meio de condutas ilícitas, antiéticas, imorais, não goza de legitimidade. Mais do que isso, o mandato deve ser conquistado e exercido dentro dos padrões éticos aceitos pelas civilizações.”<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> MORELLI, Daniel Nobre. Notas sobre Pluralismo Político e Estado Democrático de Direito. **Universo Jurídico**. Disponível em: <[http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/4629/Notas\\_sobre\\_Pluralismo\\_Politico\\_e\\_Estado\\_Democratico\\_de\\_Direito](http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/4629/Notas_sobre_Pluralismo_Politico_e_Estado_Democratico_de_Direito)>. Acesso em: 24 ago. 2011.

<sup>35</sup> GOMES, op. cit., p. 44.

O entendimento da autora do presente trabalho monográfico acerca do Princípio do Sufrágio Universal se coaduna ao de José Jairo Gomes, que o compreende como a maneira pela qual o povo exerce a soberania, com aprovação, opinião favorável, apoio, concordância, aclamação. Em outras palavras, o princípio do sufrágio universal é o direito que todos os cidadãos indistintamente têm de votar e ser votado, caso preencham os requisitos legais, que são entrelaçados à soberania popular. Dessa forma, o detentor do Poder Soberano – o povo – decide por quem deseja ser representado pela opção da maioria de seus componentes. Contudo, o sufrágio não deve ser confundido com o voto, pois, enquanto o sufrágio é o direito, o voto é o exercício do mesmo.<sup>36</sup>

A igualdade ou isonomia, nos termos do artigo 5º e do inciso III do artigo 19 da Constituição Federal de 1988, é o direito a tratamento sem discriminação que todos que estejam em território brasileiro têm garantido, sendo inadmissível tratamento discriminatório.

No contexto do direito eleitoral e no presente trabalho, tal princípio assume relevância e merece destaque, conforme se verá em análise posterior, cabendo aqui ressaltar o ensinamento de José Jairo Gomes:

Basta lembrar que os concorrentes a cargos político-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. À guisa de exemplo, no campo da propaganda eleitoral, todos os interessados, inclusive partidos e coligações, devem ter iguais oportunidades para veiculação de seus programas, pensamentos e propostas. A igualdade aí é formal, não material, já que os maiores partidos detêm mais espaço na mídia. A desigual distribuição de tempo, aqui, atende ao interesse de se fortalecer os partidos, o que termina por conferir maior estabilidade aos governos.<sup>37</sup>

Contudo, entende-se essa desigualdade material como geradora de desigualdade formal, na medida em que partidos menores têm menor tempo de

---

<sup>36</sup> Ibid., p. 34-38.

<sup>37</sup> Ibid., p. 45.

propaganda política, chegando, por vezes, sequer a ter espaço na mídia, ou a chance de apresentar suas propostas, configurando, assim, verdadeira chaga na democracia, pois, tanto os candidatos de partidos menores ficam impedidos de divulgar suas propostas, quanto o povo fica impedido de analisá-las.

Esse fato, quando levado em consideração que a propaganda eleitoral gratuita é um meio de financiamento público indireto, considera sem razoabilidade o fato de os filhos de uma mesma nação possuírem tratamento diverso. Pior, contam com o apoio da legislação vigente, que tem por objetivo manter no poder as pessoas da situação, pois o partido com maior representatividade detém maior espaço na propaganda eleitoral, revelando ainda mais a desigualdade.

Interessante seria inverter a situação, dando maior espaço para os partidos com menor ou nenhuma representatividade, com fins de proporcionar que fiquem em um mesmo patamar, e tenham oportunidade de se fazer mais conhecidos, tanto os partidos quanto suas propostas.

Outro princípio que deve ser mencionado é o princípio da publicidade, que se constitui, pela própria etimologia, em tornar públicos os atos. Quanto ao financiamento de campanhas eleitorais, principalmente no caso de ser público, deve fazer parte constitutiva do mesmo. A prestação de contas de campanha, por exemplo, deve ser atualizada on-line, no momento em que ocorre a alteração, para que a população tenha acesso e possa fiscalizar o uso dos recursos públicos nas campanhas eleitorais.

Entende-se ser pertinente ao assunto o princípio da liberdade. Esse princípio, oriundo da revolução francesa, não possui menor importância, porque as eleições devem transcorrer de forma livre tanto para o eleitorado quanto para os candidatos, que devem estar livres de quaisquer “conchavos”. O que se verifica com o atual ordenamento acerca do financiamento de campanhas é o favorecimento, por grupos econômicos, de uns poucos candidatos que, para obter apoio financeiro, comprometem-se a dar parcelas de contratos públicos aos mesmos.

Esse fato compromete a liberdade e a democracia brasileira.

Esses são alguns dos princípios considerados aqui como de grande relevância, dentre os que permeiam o direito e o processo eleitoral no Estado Democrático de Direito brasileiro.

### **3 A REFORMA POLÍTICA**

Atualmente, a reforma política tem sido assunto recorrente, até mesmo devido à proximidade das eleições de 2014 e ao princípio da anualidade eleitoral, uma vez que, ocorrendo modificações na lei, entrarão em vigor no pleito seguinte, devendo, portanto, ser votadas um ano antes do mesmo para ter eficácia.

A reforma política atual tem vários temas relevantes, como: voto em lista fechada nas eleições proporcionais, mudança nas regras de criação dos partidos, financiamento público de campanha eleitoral, dentre outros.

Dada a grande relevância do tema, sob os pontos de vista econômico, social, político e moral, resolveu-se tecer alguns comentários após pesquisa em autores de comprovada experiência na área, bem como em periódicos e em sítios da internet, a fim de fornecer as informações mais atuais possíveis nesse trabalho.

Por isso, será feita uma análise mais detida sobre os pontos que dizem respeito ao Projeto de Lei do Senado Federal que trata do financiamento público de campanhas, pois entendemos estarem imbricados com o princípio que se pretende analisar, ou seja, o princípio da igualdade de oportunidades, pois, como mencionado anteriormente, tem suas raízes no princípio da isonomia.

O presente trabalho, cuja relevância em termos de análise é o financiamento de campanhas políticas, deter-se-á ainda nos posicionamentos e aspectos positivos e negativos de cada modelo de financiamento de campanhas eleitorais.

Alguns estudiosos entendem que a solução é adotar o financiamento público de campanhas com a finalidade de acabar com a corrupção oriunda dos gastos eleitorais e do comprometimento dos recursos de campanha. Geralmente, quem contra-argumenta questiona quem pagará essa conta ou se somente isso resolverá a questão.

Destarte, analisar-se-á o projeto de lei do Senado Federal e o seu andamento, bem como suas particularidades, apresentando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que trata da repartição do fundo partidário, uma das fontes de financiamento público de campanhas e as perspectivas para o futuro.

### 3.1 Projeto de Lei do Senado Federal nº 268/2011

Em 18 de maio de 2005, iniciava-se a história inacabada do financiamento público de campanhas na reforma política brasileira. Diz-se inacabada haja vista o fato de ainda hoje essa iniciativa estar em discussão sem que se chegue a um denominador comum.

O Projeto de Lei foi apresentado ao Senado Federal pelos Senadores José Sarney e Francisco Dornelles, sob o número de PLS 268/2011 e sob a justificativa de “ser necessária redução de gastos nas campanhas, o que tem crescido exponencialmente no país, bem como a necessidade de por fim à utilização de recursos não contabilizados, oriundos do chamado ‘caixa 2’.”<sup>38</sup>

Prosseguindo na justificativa da iniciativa de tal projeto de lei os autores do mesmo atribuíram ao princípio da igualdade mais um meio para que seja alterada a atual legislação e se passe do financiamento misto ao público exclusivo, conforme se depreende do trecho a seguir:

---

<sup>38</sup> O FINANCIAMENTO público exclusivo de campanhas e listas preordenadas – O projeto de lei do Senado nº 268/2011 e a PEC nº 43/2011. ORZARI, Octavio. **Revista Eletrônica EJE**. Ano II, nº 5, Publicado em: 11 Out. 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-ano-ii-no-5/o-financiamento-publico-exclusivo-de-campanhas-e-listas-partidarias-preordenadas-2013-o-projeto-de-lei-do-senado-no-268-2011-e-a-pec-no-43-2011>>. Acesso em: 17 Jul. 2013.

Cabe, ainda, fazer referência ao princípio da igualdade, inscrito no art. 5º da nossa Lei Maior. Esse princípio, como ensina a doutrina, está voltado não só para o aplicador da lei, mas, também, para o legislador. E um dos objetivos que os regimes democráticos têm buscado em matéria de eleições é exatamente o tratamento igualitário dos concorrentes ao pleito, de forma a impedir que alguns alcancem a vitória eleitoral, não pelo convencimento das teses e do programa que propõem e sim em função da arregimentação e da pletera de propaganda eleitoral propiciadas pelo seu poder econômico.<sup>39</sup>

O Projeto de Lei do Senado 268/2011 propõe a alteração de artigos da Lei 9.096/95 – LOPP – Lei dos Partidos Políticos e da Lei 9.504/97 – Lei das Eleições.

Uma das propostas do Projeto de Lei do Senado, em conformidade com o texto de Octavio Orzari, é que o Tribunal Superior Eleitoral - TSE seja o órgão que receberá os recursos e os repassará aos partidos políticos e candidatos, que serão os responsáveis por aplicá-los exclusivamente nas campanhas eleitorais.

A partir de então ficam proibidas doações de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas, destinadas a campanhas eleitorais.

Em análise pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, em caráter terminativo (dispensada apreciação do Plenário), de acordo com o regimento da casa, o projeto foi rejeitado de início, porém após pedido de vista coletiva e acirrada discussão, a comissão aprovou, por dez votos a nove, o financiamento público de campanhas.

Embora aprovado na Comissão de Constituição e Justiça, o projeto ainda não foi encaminhado para a Câmara dos Deputados em razão de alguns recursos

---

<sup>39</sup> O FINANCIAMENTO público exclusivo de campanhas e listas preordenadas – O projeto de lei do Senado nº 268/2011 e a PEC nº 43/2011. ORZARI, Octavio. **Revista Eletrônica EJE**. Ano II, nº 5, Publicado em: 11 Out. 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-ano-ii-no-5/o-financiamento-publico-exclusivo-de-campanhas-e-listas-partidarias-preordenadas-2013-o-projeto-de-lei-do-senado-no-268-2011-e-a-pec-no-43-2011>>. Acesso em: 17 Jul. 2013.

e requerimentos, dentre eles, o de pedido de tramitação conjunta com projetos de lei com o mesmo tema, que foi deferido quanto ao primeiro requerimento.

O financiamento público de campanhas é tema central no debate da reforma política, ou se poderia dizer que é apenas a ponta do *iceberg*, uma vez que se relaciona com diversas outras propostas de alteração do sistema vigente. Dentre os temas que têm estreita relação com o financiamento público de campanhas, podem-se elencar: as propostas de listas fechadas ou preordenadas e a propaganda eleitoral e suas modalidades, que atualmente, em alguns casos, são um dos maiores gastos de campanha. Se forem aprovados, causarão forte impacto na forma de financiamento aqui discutida.

Quanto ao sistema de listas para as eleições dos membros de casas legislativas, com exceção do Senado Federal, o eleitor vota em um partido político, que previamente escolhe e publica a lista dos seus concorrentes.

A pertinência temática entre financiamento público e listas partidárias é tamanha, que foi dito o seguinte na justificativa do PLS nº 268/2011:

Cabe ressaltar que o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais está diretamente vinculado com a proposta de adoção do sistema de lista fechada nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Sobre listas fechadas, foi feita uma proposta de emenda à Constituição – PEC nº 43/2011 –, também resultante da Comissão de Reforma Política do Senado Federal. Nessa PEC, propõe-se alteração no art. 45 da CR e que seja feito referendo sobre a matéria nos seguintes termos:

Art. 1º O *caput* do art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em listas partidárias preordenadas, respeitada a alternância de um nome de cada sexo, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma da lei” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor após sua aprovação em referendo concomitante às eleições de 2012, convocado para essa finalidade.

Primeiramente, houve aprovação de requerimento para que a PEC nº 43/2011 tramitasse em conjunto com a PEC nº 23/2011, que prevê a realização de eleições internas nos partidos para a escolha de candidatos aos cargos eletivos.

O parecer submetido à CCJ do Senado transformou a PEC nº 43/2011 em uma proposta de adoção do sistema majoritário por distritos – equivalentes aos estados – nas eleições para a Câmara dos Deputados, apelidado de “distritão”. Tal parecer foi rejeitado e a PEC deveria ser arquivada. Aliás, vale observar que o argumento de alguns senadores

para votarem contra o financiamento público de campanhas foi justamente a rejeição da PEC das listas fechadas.

Contudo, a PEC não foi arquivada porque houve recurso fundamentado no art. 254 do Regimento do Senado, que permite que um décimo dos senadores interponha recurso com o objetivo de dar continuidade à tramitação de uma proposta legislativa rejeitada no mérito. Em seguida, houve aprovação de requerimento pelo desapensamento das PECs nºs 23/2011 e 43/2011. Com isso, a PEC nº 43/2011 retornou à CCJ, onde aguarda parecer.

Percebe-se pelo relatado como tem sido a tramitação das matérias e o entrelaçamento entre os dois temas, sendo que um tramita sob o procedimento de lei ordinária e outro sob o de emenda constitucional. O PLS 268/2011, que diz respeito ao financiamento público exclusivo, atualmente está na CCJ do Senado Federal. A PEC 43/2011, que versa sobre voto em listas fechadas, foi rejeitada pelos senadores da CCJ em 6 de julho de 2013.

A um primeiro olhar, parece contraditório pensar os partidos políticos, instituições de direito privado dependendo exclusivamente de recursos públicos para realizar os procedimentos para as eleições; bem como fere a democracia e a liberdade conceber que os partidos políticos façam eleições internas, e ofertem aos cidadãos uma lista preordenada para a população eleger dentre aqueles já escolhidos.

Contudo, parece ser mais coerente que o financiamento público exclusivo de campanhas seja instituído em um sistema de listas fechadas, uma vez que é impensável esse tipo de financiamento de campanhas eleitorais com a quantidade de candidatos que se tem no modelo atual. Seria até difícil de controlar os recursos públicos.

Por outro lado, entende-se ser necessário repensar a forma como é feita a propaganda política de candidatos, que realizam contratos milionários com profissionais de marketing, com o fim de convencer o eleitor e talvez até confundí-lo, uma vez que se propõe a vender uma imagem do candidato que não é a real.

Por enquanto, a situação permanece a mesma e parece que ainda será mantida a forma atual para os próximos pleitos, pois as matérias no Congresso Nacional dependem de interesse e consenso, o que, no caso da reforma política, parece ainda sem grandes avanços, até mesmo pela complexidade das questões, discussões, propostas de alterações, o que torna mais demorada sua aprovação.

Acerca do financiamento público exclusivo de campanhas e das listas partidárias preordenadas, no Senado Federal, aguardam-se as deliberações ulteriores do PLS nº 268/2011 e da PEC nº 43/2011.

Infere-se ser necessário amadurecimento acerca dos temas da reforma política, A aprovação de tais medidas seria muito positiva, desde que venham para somar esforços no sentido de promover a igualdade de oportunidades entre os candidatos, pois assim essa medida será verdadeiramente democrática e, conseqüentemente, constitucional.

### 3.2 Impacto da Lista Fechada no Financiamento Público Exclusivo

Acredita-se que a pertinência do tema do voto em lista fechada com o financiamento público de campanhas é total. Ousar-se-ia dizer que são temas totalmente imbricados.

Atualmente, o sistema de votação é de lista aberta, em que cada partido ou coligação registra a candidatura proporcional de quantos candidatos queira, dentro dos percentuais legais; e o financiamento de campanhas eleitorais é misto, composto por capital público e privado, sendo este oriundo de doações.

Conforme já analisado em capítulo anterior, o financiamento público é composto por capital oriundo do fundo partidário, e a parte privada do financiamento tem origem em pessoas físicas e jurídicas.

É essa última fonte de financiamento de campanhas eleitorais, a fonte privada oriunda de pessoas jurídicas, motivo de debates e de questionamentos, bem como o ponto muitas vezes causador de desigualdades entre os candidatos.

Essa desigualdade advém da forma como esse tipo de financiamento é feito. Observa-se que há candidatos que possuem grandes grupos econômicos a

apoiá-los, financiando suas campanhas com quantias consideráveis, ainda que com base no percentual de faturamento, conforme previsto em lei.

Isso causa desproporção na eleição, pois há candidatos que não têm recursos próprios nem mesmo qualquer tipo de financiamento, contando apenas com alguma quantia do fundo partidário e ínfimos minutos de horário eleitoral gratuito.

A desigualdade causada pelo atual modelo tem sua razão de ser questionada em um Estado democrático de direito, ainda mais quando é tutelada pela própria legislação que conduz as eleições. Parece, no mínimo, incongruente, a sua existência diante de um Estado democrático e de uma Constituição que traz no caput de seu artigo 5º a determinação de que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”.

Face a essa realidade, entende-se ser necessário não apenas debater, mas também defender a igualdade de oportunidades entre os integrantes da disputa eleitoral, para que assim todos sejam, realmente, iguais perante a lei.

Para que isso ocorra são necessárias algumas mudanças - e duas bem entrelaçadas - que são: a mudança do voto em lista aberta e a modificação do atual modelo de financiamento de campanha para os modelos de lista preordenada e financiamento público exclusivo.

Primeiro, entende-se necessária a mudança no sistema de votação, passando da lista aberta a uma lista preordenada, pois seria inviável qualquer financiamento público exclusivo com o atual modelo, em que há inúmeros candidatos concorrendo aos cargos proporcionais.

Há algumas propostas para o voto em lista fechada: a primeira delas seria aquela em que os partidos políticos fariam uma eleição indireta e ofereceriam uma lista para o eleitorado escolher dentre aqueles os de sua preferência; uma outra proposta seria a de voto distrital, que parece ser uma boa opção diante do atual modelo em vigor.

A proposta do voto distrital prevê que cada estado seria dividido em distritos (ou regiões). Estes realizariam uma eleição e elegeriam, cada um, seu deputado federal que os representaria no Congresso Nacional. Seria econômico, pois diminuiria a folha de pagamento da Câmara dos Deputados, bem como os candidatos teriam menores gastos de campanha, pois o campo da disputa eleitoral se restringiria ao estado e não ao país inteiro.

No atual sistema, há candidatos que, apesar de terem obtido poucos votos, ocupam cadeiras do Congresso Nacional. Isso se dá devido ao sistema proporcional, que funciona de acordo com o cálculo do coeficiente eleitoral. A partir desse coeficiente, determina-se o número de vagas que cada partido terá. Então, mesmo com uma quantidade de votos menor que outros candidatos não considerados eleitos, uma pessoa poderá obter êxito em sua eleição, graças a somente um candidato, que foi eleito com uma grande quantidade de votos e captou mais vagas para seu partido ou coligação.

Esse é um dos aspectos do atual sistema proporcional que demonstra a desigualdade e desproporcionalidade da legislação eleitoral. Esse fato também é tutelado e visa manter no poder os partidos com maior quantidade de cargos ocupados na Câmara dos Deputados, que são os que mais se beneficiam com a legislação vigente.

Com a modificação do sistema proporcional para o sistema distrital, entende-se que haveria maior economia nos gastos com campanhas eleitorais, e a modificação do atual sistema de financiamento para um sistema de financiamento público exclusivo seria de grande valia para a democracia, na medida em que se fortaleceria a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

Diante dessa realidade, vale ressaltar o movimento de alteração do atual sistema de lista aberta e da forma como são escolhidos os candidatos pelo sistema proporcional, encampado pela OAB e pelo MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, no qual se propõe o voto transparente, e que as eleições proporcionais ocorram em dois turnos: o primeiro turno serviria para fixar o coeficiente eleitoral pela escolha dos partidos ou coligação e o número de cadeiras que estes ocuparão nas casas legislativas; no segundo turno, ocorreria a

eleição propriamente dita, com a escolha dos candidatos integrantes das listas propostas pelas agremiações partidárias, fixando a ordem dos eleitos.

A proposta é interessante, por possibilitar ao eleitor que escolha não apenas o candidato, mas esteja consciente de qual partido está escolhendo, sem olvidar que dessa forma voltaria a fortalecer as ideologias partidárias, há muito deixadas de lado em razão de lutas por interesses pessoais, conforme se pode verificar no trecho a seguir:

O “voto transparente” foi concebido como um híbrido dos modelos de voto aberto e fechado. Do primeiro, herdou a manutenção da palavra final do eleitor, a quem cabe dizer qual candidato vai de fato exercer o mandato e representar o partido político na vaga conquistada; do segundo, o reconhecimento da importância da ação política coletiva por meio dos partidos, criando ambiente favorável a uma maior identidade partidária.<sup>40</sup>

Outro ponto que merece destaque nessa proposta defendida por Marlón Reis, Edson de Resende Castro e Marcelo Roseno de Oliveira é “a redução nos custos de campanha, o que viabilizaria o financiamento público”.

Percebe-se, assim, a grande ligação que há entre os dois temas aqui tratados, uma vez que no atual sistema de voto proporcional seria inviável o financiamento público, bem como no atual modelo de propaganda eleitoral, que é outro ponto que deve passar por modificações. Acredita-se que a alteração do financiamento misto para o público faria com que fossem alcançados benefícios, como a promoção da igualdade entre os candidatos e a otimização da fiscalização dos gastos de campanha.

### 3.2.1 ADI 4.650

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em 5 de setembro de 2011, ingressou no Supremo Tribunal Federal com pedido de inconstitucionalidade da doação de empresas a candidatos.

A justificativa do Conselho Federal da OAB está na desigualdade gerada pelo financiamento privado, bem como pela influência do poder econômico nas eleições, conforme se observa na parte do texto a seguir:

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

Esta dinâmica do processo eleitoral torna a política extremamente dependente do poder econômico, o que se afigura nefasto para o funcionamento da democracia. Daí porque um dos temas centrais no desenho institucional das democracias contemporâneas é o financiamento das campanhas eleitorais. Além disso, dita infiltração cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição.<sup>41</sup>

Após esse fato, o Supremo Tribunal Federal iniciou debates com a participação dos mais diversos setores da sociedade, pois reconhece, segundo o

---

<sup>40</sup> ELEIÇÕES proporcionais devem ser em dois turnos. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-abr-02/eleicao-proporcional-dois-turnos-deixa-decisao-final-eleitor>>. Acesso em: 06 nov. 2013. **CONSULTOR JURÍDICO**.

<sup>41</sup> OAB pede inconstitucionalidade da doação de empresas a candidatos e partidos. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=188444&caixaBusca=N>>. Acesso em: 29 jul. 2013. **Notícias STF**. (em anexo).

Ministro Luiz Fux, relator da ADI 4.650, que “a apreciação do tema ultrapassa os limites do estritamente jurídico, situando-se nos estreitos limites dos subsistemas político e econômico”. Diante disso, convocou audiência pública para tratar desse relevante assunto que é o financiamento de campanhas eleitorais, chamando a atenção para “as nuances dos fatores econômicos na dinâmica do processo eleitoral.”

O objetivo de tal audiência pública, conforme asseverou o Ministro Fux é “um profundo debate acerca das vantagens e desvantagens do atual modelo de financiamento das campanhas eleitorais para o adequado funcionamento das instituições democráticas.”

A página de notícias da Suprema Corte no sítio da internet, datada do dia 24 de junho de 2013, traz relatos da audiência pública.

Dentre esses relatos está a conclusão de que o financiamento de campanhas eleitorais por empresas favorece determinados setores da economia, como bancos, construtoras e mineradoras, com consequências de efeitos negativos indiretos para o país; uma delas é a menor participação das mulheres na política, fazendo do Brasil o penúltimo colocado na América Latina, contando apenas com 8,6% da participação feminina na Câmara dos Deputados, conforme estudos de Teresa Sacchet, professora da USP.

É mister citar a participação do Juiz Márlon Jacinto Reis, representando o MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Ele ressaltou os efeitos negativos do financiamento privado, que nas Eleições de 2010 resultou em 98% das doações de pessoas jurídicas provenientes de setores restritos da economia, que precisarão manter estreitas relações com o poder público.

Houve, ainda, a participação dos cientistas políticos da UNB, Leonardo Barreto e Max Stabile, que apresentaram dados de pesquisas realizadas com 120 deputados federais em 2009 sobre pontos da legislação política brasileira. No tocante ao financiamento de campanhas, apenas 14% eram favoráveis ao atual sistema. A proposta de um sistema misto composto por financiamento de pessoas físicas com limite de contribuição teve aprovação de 17% dos pesquisados,

enquanto o financiamento público recebeu o apoio da maioria - 68% - dos parlamentares entrevistados.

O cientista político Leonardo Barreto afirmou ainda:

A mudança no sistema eleitoral também ocasiona uma mudança de vencedores e perdedores de uma eleição, por isso há tanta dificuldade entre os partidos em se chegar a um consenso. Me parece que o diagnóstico de deixar essas lutas políticas de lado e buscar aquilo que a sociedade pretende como sendo melhor, pela ação de um árbitro externo, talvez seja uma maneira de levar a um consenso.<sup>42</sup>

Silvio Queiroz Teles, representante na comissão temática de direito eleitoral da seccional da OAB de Mato Grosso, destacou o efeito negativo do financiamento privado de grandes empresas sobre o sistema político e a insuficiência dos instrumentos de controle para coibir os abusos. Para ele: “as ferramentas de apuração e punição do desvirtuamento da regra permissiva têm resultado em rara eficiência, há muito insuficiente.”<sup>43</sup>

Um ponto alto do debate da audiência pública e que reforça o já afirmado no presente trabalho monográfico é o que disse o advogado Fernando Borges Mânica, representante do Instituto Atuação, que apresentou uma pesquisa realizada pelo Kellogg Institute for International Studies, segundo a qual as empresas doadoras em campanhas eleitorais recebem, nos 33 primeiros meses após a eleição, o equivalente a 850% do valor doado em contratos com o poder

---

<sup>42</sup>AUDIÊNCIA pública: Dados revelam distorções criadas pelo regime de financiamento privado de campanhas. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=242075&caixaBusca=N>>.

Acesso em: 12 ago. 2013. **NOTÍCIAS STF**. (em anexo).

<sup>43</sup>AUDIÊNCIA pública: Dados revelam distorções criadas pelo regime de financiamento privado de campanhas. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=242075&caixaBusca=N>>.

Acesso em: 12 ago. 2013. **NOTÍCIAS STF**. (em anexo).

público. “É um retorno de 850% em relação à doação, que devemos chamar sim de investimento”.<sup>44</sup>

Outra valiosa contribuição veio do Presidente de Agentes Voluntários do Brasil (AVB), o advogado Valdir Leite Queiroz, o qual afirmou que as doações funcionam como um crédito para as empresas, que vão buscar satisfazê-lo mais tarde com os cofres públicos. Um caso particularmente grave, diz, ocorreria com os estados envolvidos em ações de concessão de benefícios fiscais para atração de empresas, que seriam ao mesmo tempo um mecanismo para atrair doações de campanha para os candidatos ao governo estadual.<sup>45</sup>

Mais um dado interessante foi apresentado pelo Sr. Vitor de Moraes Peixoto, professor da Universidade Estadual Norte Fluminense, que asseverou que o atual sistema de financiamento de campanhas eleitorais concentra grande parte dos recursos de campanha em poucos partidos. Conforme apresentou, somente no pleito proporcional de 2010, os gastos de campanha no Brasil totalizaram R\$ 1,8 bilhão, e cerca de 40% desses recursos estariam concentrados em três partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (DEM).<sup>46</sup>

Observa-se que nos diversos setores da sociedade se forma a consciência da necessidade de modificação da forma em que é custeada a campanha eleitoral no Brasil.

Percebe-se essa mudança, pelo artigo da internet publicado em agência Brasil, em que noticia a realização de audiência pública na Câmara dos Deputados em 15 de agosto de 2013, da qual participou ativamente a OAB e a UNE. Nessa ocasião, mais uma vez foi defendido o financiamento público de campanhas, com base em dois argumentos: o primeiro, de Thiago José Aguiar da

---

<sup>44</sup> ENTIDADES da sociedade civil questionam contribuições de empresas. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=241363&caixaBusca=N>>. Acesso em: 12 ago. 2013. **NOTÍCIAS STF**. (em anexo).

<sup>45</sup> ENTIDADES da sociedade civil questionam contribuições de empresas. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=241363&caixaBusca=N>>. Acesso em: 12 ago. 2013. **NOTÍCIAS STF**. (em anexo).

<sup>46</sup> ENTIDADES da sociedade civil questionam contribuições de empresas. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=241363&caixaBusca=N>>. Acesso em: 12 ago. 2013. **NOTÍCIAS STF**. (em anexo).

Silva, diretor da UNE, que disse: “Defendemos o financiamento público de campanha porque, de fato, empresa não vota. O titular do voto é o cidadão. É fundamental debater o sistema de financiamento”<sup>47</sup>. O segundo, de Marcus Vinicius Furtado Coelho, Presidente da OAB, de que a doação de empresas para financiar campanhas é inconstitucional, e que a prática de “caixa 2” deve ser criminalizada, acarretando a cassação automática de quem for flagrado em tal conduta.

Esse é o primeiro passo para que haja uma real mudança; e essa mudança deve ocorrer a partir dos partidos políticos, dos congressistas, pois não há que se falar em constitucionalidade diante do atual quadro de financiamento de campanhas, uma vez que ele é o primeiro a promover a desigualdade.

Conclui-se que o sistema de campanhas eleitorais necessita de alteração urgente para que a democracia não permaneça por mais tempo sendo desrespeitada por um sistema que busca o privilégio de alguns e o sacrifício dos demais.

Para gerar iguais condições de disputa entre os pares, urge que se faça a modificação da legislação e a aguardada decisão da ADI 4.650 pode ser o início da mudança, por isso deve-se esperar que esse seja finalmente o início da modificação e da promoção de uma igualdade de oportunidades entre os partidos e o real caminhar para um sistema democrático cada vez mais maduro.

---

<sup>47</sup> EM AUDIÊNCIA na Câmara, OAB e UNE defendem financiamento público de campanha. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-08-15/em-audiencia-na-camara-oab-e-une-defendem-financiamento-publico-de-campanha>>. Acesso em: 06 nov. 2013. **AGÊNCIA BRASIL.**

## **4 O FINANCIAMENTO PÚBLICO EM FACE DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES**

Diante do cenário que se apresenta no ordenamento brasileiro em que se admite o financiamento misto de campanhas eleitorais, tem sido tema recorrente na mídia a questão do financiamento público exclusivo. No presente trabalho, além de levantar essa questão chama-se a atenção para a efetividade do princípio da igualdade de oportunidades, propalado na seara eleitoral, tendo em vista ser ele imprescindível para propiciar a igualdade de tratamento entre os candidatos e coligações durante o processo eleitoral, uma vez que tal princípio constitui-se pilar do Estado Democrático de Direito brasileiro.

### **4.1 Aspectos Gerais**

Ao longo do tempo, conforme abordado no primeiro capítulo, foi sendo ampliado o custeio das campanhas eleitorais que eram de fundos exclusivamente públicos e passaram a ter origem de recursos também privados, resultando no atual financiamento misto.

Some-se a essa realidade a questão, também já levantada no capítulo anterior, acerca da desigualdade gerada pelo financiamento de origem privada, devido à concentração de grandes recursos em campanhas de candidatos de alguns partidos, enquanto os demais não possuem financiadores e nem recursos suficientes para se manterem em pé de igualdade com os demais.

Por outro lado, há o princípio da igualdade de oportunidades, que visa assegurar igualdade de condições aos concorrentes do pleito eleitoral para que, tanto o candidato abastado, quanto aquele sem grandes recursos para financiar

sua campanha, tenha condições de concorrer com chances iguais e até de vencer, pois o verdadeiro sentido das campanhas eleitorais é o exercício do direito da população ao voto, para eleger o candidato que ofereça as melhores propostas em campanha.

Contudo, o atual modelo de financiamento de campanhas, o financiamento misto composto por fundos de origem pública e privada tem colocado em risco a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

Além disso, as propagandas eleitorais são permeadas de desigualdades diversas. Algumas dessas desigualdades são asseguradas pela própria legislação.

É o que se verifica na legislação do horário reservado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, em que o fator determinante para a distribuição dos minutos é o fato de o partido do candidato ter cadeiras ocupadas no Congresso Nacional, ampliando a desigualdade entre os partidos já existentes e aqueles de formação recente.

A legislação, em algumas vezes, funciona como instrumento de manutenção da desigualdade de oportunidades, e em outras, tem sido interpretada de modo a garantir que não haja maiores disparidades durante o processo eleitoral. É o caso da interpretação dada pela Corte Eleitoral máxima brasileira, ao vedar que sejam feitas propagandas com dimensões acima de 4m<sup>2</sup> (quatro metros quadrados), pois isso se configura como propaganda em *outdoor*, sendo meio que propicia a desigualdade, uma vez que nem todos os candidatos têm condições financeiras de arcar com os custos elevados desse tipo de mídia.

Diante desse cenário e da tentativa de equilibrar os cidadãos que se colocam à disposição da população para representá-la por meio do múnus público, é válido recordar a lição de Alexis de Tocqueville quando citado por Fávila Ribeiro, que aduz: “para que os homens permaneçam civilizados ou assim

se tornem, é preciso que entre eles a arte de se associar se desenvolva e se aperfeiçoe na mesma medida em que cresce a igualdade de condições”.<sup>48</sup>

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 4650/2011, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do artigo 24 e parágrafo único, bem como do *caput* e parágrafo primeiro do artigo 81 da Lei 9.504/97, que cuida da doação para campanhas por parte de pessoa jurídica, e do artigo 31 da Lei 9.096/95, que trata da doação aos partidos políticos. Requereu, ainda, que seja disciplinado acerca de um limite de doação *per capita* de pessoa física.

Segundo informativo do Supremo Tribunal Federal, a referida entidade alega que:

[...] a infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções, como a desigualdade política, na medida em que aumenta a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais, e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado. **Também haveria prejuízos, na visão da entidade, quanto à possibilidade de sucesso eleitoral dos candidatos que não têm patrimônio para suportar os gastos de campanha nem acesso aos financiadores privados.** Esta dinâmica do processo eleitoral torna a política extremamente dependente do poder econômico, o que se afigura nefasto para o funcionamento da democracia. Daí porque um dos temas centrais no desenho institucional das democracias contemporâneas é o financiamento das campanhas eleitorais. Além disso, dita infiltração cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição.<sup>49</sup> (Grifou-se)

Dessa forma, defende-se que a igualdade, a República e a democracia, que são princípios constitucionais, ensejam não uma liberalidade, mas um dever de

---

<sup>48</sup> TOCQUEVILLE, 1962 apud RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos Constitucionais do Direito Eleitoral**: No caminho da sociedade participativa. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1990, p. 22.

<sup>49</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. OAB pede inconstitucionalidade de doação de empresas a candidatos e partidos. **STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=188444>>. Acesso em: 03 out. 2011.

disciplinar o financiamento de campanhas eleitorais, com fins de evitar que haja infiltração do poder econômico nas eleições e, sobretudo, resguardar o interesses daqueles que não possuem acesso a esse tipo de financiamento, de maneira a evitar a desigualdade.

Ressaltou ainda o anterior Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Ophir Cavalcante Júnior, que:

[...] isto não significa que a única opção possível para o legislador seja impor o financiamento público de campanha, mas sim que, no mínimo, devem ser estabelecidos limites e restrições significativas ao seu financiamento privado, para proteger a democracia de uma influência excessiva e deletéria do poder econômico.<sup>50</sup>

Assim, há correlação entre o defendido pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a igualdade de oportunidades aqui defendida, pois a igualdade de oportunidades é o pano de fundo da discussão acima, uma vez que, caso haja igualdade de cota de financiamento para todos os candidatos, ver-se-á preservada a igualdade entre todos registrados no pleito.

Porém, não basta que a igualdade de oportunidades seja vista sob o ângulo do financiamento de campanhas eleitorais ou de doações a partidos políticos com base em valor determinado por pessoa, nem mesmo de limitações às pessoas jurídicas, pois esse mecanismo, a nosso ver, não seria suficiente para coibir abusos e ingerência da esfera privada em campanhas políticas, com consequências negativas para a democracia.

Ademais, conforme já se advertiu, será necessária, além da reforma política no tocante ao financiamento público de campanhas, uma modificação na

---

<sup>50</sup>CAVALCANTE JÚNIOR, Ophir, apud SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. OAB pede inconstitucionalidade de doação de empresas a candidatos e partidos. **STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=188444>>. Acesso em: 03 out. 2011.

legislação que trata da propaganda eleitoral, uma vez que agora se conta com a internet como instrumento viável, pode-se verificar formas de coibir os exageros de gastos com propagandas publicitárias desproporcionais aos demais candidatos.

Questiona-se, acerca da democracia e da igualdade de oportunidades, se a forma como o financiamento de campanhas eleitorais está disciplinado no ordenamento eleitoral brasileiro constitui fato gerador de desmedida desigualdade. Pois, se de um lado, há candidatos que não têm recursos financeiros para fazerem suas propagandas, por vezes sem acesso mesmo ao horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, de outro, há os candidatos dos partidos maiores e até tradicionais na história do país, que têm por trás de si grandes grupos econômicos financiando sua campanha.

Verifica-se, portanto, que ainda há um longo caminho a ser percorrido em busca da verdadeira democracia que importa igualdade de condições e que não desvirtua ou utiliza o disposto na legislação de forma negativa.

#### 4.2 Igualdade e Isonomia

Nos termos do artigo 5º, *caput* da Carta Magna de 1988, verifica-se que o princípio da isonomia ou igualdade é direito de todos, sejam brasileiros ou não, residindo ou não no Brasil, fato este marcante para determinar o sistema democrático, uma vez que todos os residentes no Brasil fazem jus ao mesmo tratamento, sem privilégios para alguns; inclusive os estrangeiros não residentes têm direitos a serem respeitados.

Ainda há grande luta para implementar essa isonomia, pois a realidade, por vezes, desmente o preceito constitucional, ensejando condutas inconstitucionais que ferem não apenas a norma ápice do ordenamento, mas seus fundamentos.

Isso porque a igualdade não é apenas um princípio constitucional, mas vai além: é um princípio geral de direito, ou seja, constitui-se em coluna mestra de qualquer código de conduta que busque harmonia e equidade de tratamento.

Robert Alexy faz uma análise acurada sobre o direito fundamental de igualdade com ênfase no enunciado da Constituição Alemã, que diz em seu artigo 3º, §1º: “Todos são iguais perante a lei”, redação que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz de forma idêntica.

O autor faz considerações de como essa igualdade deve ocorrer perante a lei, se deve dar o mesmo direito a todos, independente da realidade de cada cidadão, ou seja, restringir o significado a um dever de igualdade na aplicação do direito.

Quando da criação da norma que visa à igualdade, Alexy defende que:

o legislador não pode exigir que todos sejam tratados exatamente da mesma forma ou que todos devam ser iguais em todos os aspectos. Por outro lado, para ter algum conteúdo, ele não pode permitir toda e qualquer diferenciação e toda e qualquer distinção. É necessário questionar se e como é possível encontrar um meio-termo entre esses dois extremos. Um ponto de partida para esse meio-termo é a fórmula clássica: “O igual deve ser tratado igualmente, e o desigual, desigualmente.”<sup>51</sup>

A doutrina majoritária traduz o princípio isonômico da seguinte forma: “tratar de modo igual os iguais e os desiguais na medida das suas desigualdades”, isso sim, seria um tratamento isonômico.

Hugo de Brito Machado Segundo faz uma análise sobre a igualdade como fundamento do ordenamento jurídico, defendendo, assim, que todos não devem ser tratados da mesma forma, pois o direito é um instrumento de distinções.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 397.

<sup>52</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Fundamentos do Direito**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 133.

Leciona ainda o referido autor:

As normas jurídicas são produto da valoração de fatos e, por isso mesmo, através delas se procura evitar que alguns fatos aconteçam, do mesmo modo como se tenta fazer com que outros não aconteçam. Tratá-los todos igualmente é incompatível com isso.<sup>53</sup>

Machado Segundo ainda assevera que, quanto ao plano constitucional, os critérios de aplicação da igualdade devem ser os adotados pela Constituição, enquanto que no plano suprapositivo, ou seja, naquele que trata de direitos fundamentais, a ordem jurídica deve ter critérios de uma igual preocupação ou de um igual interesse em relação a todos os que são por ela disciplinados.

Conclui ainda: “é que a busca pela igualdade consiste na tentativa de se minimizarem os efeitos de fatores diversos das escolhas do indivíduo.”<sup>54</sup>

Vale ressaltar que, para o Direito Eleitoral, é de grande relevância que tal princípio seja denominado igualdade ou isonomia, uma vez que direciona várias situações, conforme aduz José Jairo Gomes:

O princípio em tela adquire especial relevo nos domínios do Direito Eleitoral, já que rege diversas situações. Basta lembrar que os concorrentes a cargos político-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. À guisa de exemplo, no campo da propaganda eleitoral, todos os interessados, inclusive partidos e coligações, devem ter tais oportunidades para veiculação de seus programas, pensamentos e propostas. A igualdade, aí, é formal, não material, já que os maiores partidos detêm mais espaço na mídia. A desigual distribuição de tempo, aqui, atende ao interesse de fortalecer os partidos, o que termina por conferir maior estabilidade aos governos.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Ibid., p. 133.

<sup>54</sup> Ibid., p. 133.

Ou seja, verifica-se que, como em muitas outras situações, seja na seara eleitoral, seja na legislação infraconstitucional, o princípio da igualdade não é respeitado. Isso porque há leis que permitem a desigualdade quanto à propaganda eleitoral gratuita, com partidos com horários maiores em detrimento de outros, gerando, assim, desigualdade e manutenção do *status quo*. Uma vez que não há espaço para partidos menores, sem participação nas casas do Congresso, para expor suas ideologias, não há chance de eles se fazerem conhecer.

Há casos em que esse tempo mínimo virou motivo de zombaria, como se verificou em campanhas passadas, em que o candidato fazia jus a um espaço mínimo de tempo que mal dava para dizer seu nome, por isso o fazia de modo jocoso.

Conforme Thales Tácito Cerqueira, em matéria de isonomia na seara eleitoral sob o ponto de vista formal, há alguns privilégios dados a entes públicos, como, por exemplo, prazos privilegiados, honorários de sucumbência inferiores para a Fazenda Pública, duplo grau de jurisdição obrigatório e institucionalização da suspensão dos efeitos da sentença em ação rescisória, em benefício da fazenda pública. Tais privilégios não se aplicam, justamente devido ao Princípio da Igualdade.<sup>56</sup>

Infere-se, portanto, que está um pouco distante de se ter no Estado Brasileiro o corolário da democracia, princípio da igualdade ou isonomia efetivado em linhas gerais, pois, embora previsto na Lei Máxima, urge que aconteça uma mudança de pensamento, a começar pelos que elaboram as leis, que usufruem imediatamente de tais benefícios.

---

<sup>56</sup>GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 45.

### 4.3 O Financiamento de campanhas em face da Igualdade de Oportunidades

O princípio da igualdade de oportunidades na seara eleitoral é de origem europeia, e colaciona-se aqui trecho da constituição portuguesa, o qual faz referência expressa a esse princípio, conforme diz Eneida Desiree Salgado:

Art. 113º, 3 as campanhas eleitorais se regem pela liberdade de propaganda, pela igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, pela imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas e pela transparência e fiscalização das contas eleitorais.<sup>57</sup>

No ordenamento pátrio, o princípio da igualdade também tem lugar de destaque, contudo já restou demasiadamente discutido acerca da desigualdade gerada pela má aplicação da Constituição e das leis, bem como de princípios jurídicos. Verifica-se ainda que, de acordo com o previsto no artigo 17, §3º da Constituição Federal, o direito a recursos do fundo partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão concedidos aos partidos políticos devem atender à forma da lei; é a lei que disciplina acerca das eleições, contudo essa legislação deveria se pautar de acordo com os princípios constitucionais, dentre eles o da igualdade.

No entanto, não é o que ocorre, mas o que deveria ocorrer, conforme disciplina Óscar Sanchez Muñoz, que, no direito espanhol, extrai duas implicações do princípio da igualdade de oportunidades na disputa eleitoral:

---

<sup>56</sup>CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. **Tratado de Direito Eleitoral**: Direito Material Eleitoral Parte I. São Paulo: Premier Máxima, 2008, Tomo I, p. 110.

<sup>57</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 178.

[...] a primeira é o acesso à competição eleitoral que impõe um princípio geral de liberdade para apresentação de candidaturas, fundado no pluralismo político e na liberdade de criação dos partidos. Em segundo lugar, o princípio implica restrições à liberdade de atuação dos candidatos.<sup>58</sup>

Ao ferir o princípio da igualdade incorre-se em conduta tão grave que Eneida Desiree Salgado elenca várias opiniões de doutrinadores de renome que citam ser inconstitucional a regra da reeleição por ferir frontalmente esse princípio republicano.

A esse respeito, Edson de Resende Castro menciona a importância do princípio da igualdade de oportunidades e abuso do poder econômico, conforme trecho de sua obra a seguir:

Talvez o mais importante princípio norteador do Direito Eleitoral, o da isonomia de oportunidades, está consagrado exatamente no texto constitucional, já que o §9º do art. 14 estabelece que as inelegibilidades orientam-se pela necessidade de preservar a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. Sabe-se que o abuso de poder nas eleições é o mais eficiente instrumento de desequilíbrio de forças na disputa eleitoral, daí ter merecido na Constituição Federal expressa referência.<sup>59</sup>

Some-se à posição de Edson de Resende Castro o enunciado por José Neri da Silveira, que aduz: “os abusos de poder econômico e do poder de autoridade

---

<sup>58</sup> MUÑOZ, Oscar Sanchez; apud SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 178-179.

<sup>59</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e Prática do Direito Eleitoral**: Atualizado de acordo com a Lei 11.300/2006 e com as Resoluções do TSE para as Eleições de 2008. 4. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008, p. 34.

ofendem a liberdade do sufrágio e a igualdade na disputa eleitoral pelo ‘aliciamento ilegítimo de eleitores’.”<sup>60</sup>

A necessidade de manter o respeito ao princípio constitucional da igualdade é de suma importância, por isso buscam-se meios de refrear as ações que tentam passar por cima dessa coluna mestra da democracia. Quanto à questão da reeleição, há na lei 9.504/97, no artigo 73, as condutas vedadas aos agentes públicos em campanha, conforme se verifica no entendimento de Marcelo Roseno de Oliveira, que acredita que:

Esse foi um dos meios legais de coibir essa prática que tem ocorrido de forma reiterada ao tratar das condutas vedadas aos agentes públicos em campanha e servidores, objetivando rechaçar o abuso de poder político, bem como proteger a igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito.<sup>61</sup>

E Eneida Desiree Salgado distingue conduta vedada de abuso, com base no acórdão 24.862, do TSE, de relatoria do Ministro Luiz Carlos Lopes Madeira, em que para configurar-se abuso – que tem como sanção a inelegibilidade – exige-se potencialidade para alterar o resultado da eleição e assim comprometer a normalidade e legitimidade do pleito, enquanto as condutas vedadas dos artigos 73 a 75 da Lei 9.504/97 presumem-se tendentes a afetar a igualdade de

---

<sup>60</sup> SILVEIRA, José Neri da. apud SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 189.

<sup>61</sup> OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **Direito Eleitoral**: Reflexões sobre temas contemporâneos. Fortaleza: ABC, 2008. p. 187-188. Nosso pensamento se coaduna com as idéias do Magistrado alencarino, Marcelo Roseno de Oliveira acerca das Condutas Vedadas em campanha ser meio de coibir e favorecer a aplicação do Princípio da Igualdade de Oportunidades.

oportunidades entre os candidatos, não há que se falar na intenção do agente nesse último caso.<sup>62</sup>

Na esteira do financiamento de campanhas e do princípio da igualdade de oportunidades verifica-se ainda que o legislador optou pelas multas, restando ineficiente a punição, pois a possibilidade de aplicação desse meio de sanção não é suficiente para evitar que empresas doem acima do limite permitido em lei.

Outra opção que se tem levantado para evitar os abusos do poder econômico e político é a busca de solução por meio da reforma política, do PLS 268/2011. Esse projeto de lei visa modificar a atual forma de financiamento de campanhas.

Vem se tornando elevado o apoio aos que defendem o financiamento público de campanhas, assunto esse que vem sendo discutido já há algum tempo.

O financiamento público exclusivo parece ser uma medida coerente com a democracia e com o princípio da igualdade, mas dependerá da forma como for disciplinado.

Conforme visto no capítulo anterior, verifica-se a existência de ação direta de inconstitucionalidade para declarar o atual modelo de financiamento privado inconstitucional, uma vez que promove o privilégio de poucos partidos com concentração de doadores e grandes quantias destinadas sempre aos mesmos partidos, visando posterior influência sobre o poder público.

Diante desse fato, questiona-se: se a atual legislação para coibir a desigualdade no processo eleitoral é eficaz; se a atual legislação cumpre sua função limitadora de manter a igualdade entre os candidatos; e se há desproporção entre os integrantes da disputa eleitoral.

No início do presente trabalho propôs-se a elaboração de um novo conceito de financiamento de campanhas, então passar-se-á à tentativa de propor esse novo conceito.

---

<sup>62</sup> SALGADO, op.cit., p. 204.

Entende-se ser necessário, em um Estado Democrático de Direito, que o respeito a seus princípios basilares seja preservado; dentre esses se encontra o princípio republicano da publicidade e o que se considera o principal desses: o princípio da igualdade de oportunidades, ou da máxima igualdade na disputa, conforme o intitula Eneida Desiree Salgado.

Compreende-se que para a democracia acontecer plenamente, não são necessárias grandes alterações na legislação eleitoral constitucional, mas somente cumprir o que está posto na lei, desde que essas respeitem o sistema democrático.

Entende-se, portanto, que um novo conceito a se propor deve ter presentes, no mínimo, a ideia de democracia e igualdade.

Propõe-se então o seguinte conceito: financiamento de campanhas em face da igualdade de oportunidades é o custeio das campanhas eleitorais de um mesmo fundo comum e de forma igualitária, proporcionando a cada participante da disputa iguais chances de expor suas propostas e programas de governo, bem como ao cidadão comum a oportunidade de avaliar de forma equilibrada cada um dos concorrentes. (*grifou-se*)

Para a concretização do conceito aqui proposto deve-se fazer uma releitura da legislação que trata não apenas do financiamento de campanhas, mas também da legislação que trata do registro de candidaturas, do sistema eleitoral, há inclusive algumas propostas em discussão como o voto distrital e o voto em lista fechada, sem descuidar da propaganda eleitoral, pois são temas que impactariam diretamente na modificação da forma de financiamento das campanhas eleitorais.

Essas mudanças devem ocorrer urgentemente, pois o quadro atual é de impunidade, desigualdade, e o que se necessita é dar máxima efetividade às normas já existentes.

Cabe, então, questionar se, ao disciplinar em conformidade com o previsto no §3º do artigo 17 da Constituição Federal, a igualdade foi respeitada ao não se

prever uma distribuição equânime dos recursos do fundo partidário. E se, quanto à distribuição do horário eleitoral gratuito, a ideia de igualdade está presente na legislação que disciplina a propaganda eleitoral ao conceder um tempo mínimo aos partidos menores, em detrimento do que é dado aos que estão ocupando grande espaço nas casas do congresso.

A resposta a esses questionamentos certamente é negativa, pois, ao analisar a disposição dos partidos que ocupam as cadeiras nas Câmaras municipais, estaduais e federal, bem como no Senado Federal, depreende-se que há aqueles partidos dominantes que estão no poder há tempos, e partidos menores, que não conseguem ter força para mudar situações com as quais discordam, prevalecendo, assim, os interesses dos mesmos coronéis, sendo mais grave por contarem com o apoio da legislação eleitoral.

Esse é outro ponto da legislação eleitoral que deve ser ressaltado: a questão da desigualdade de oportunidades gerada pela própria legislação, que divide desigualmente o horário eleitoral gratuito e permite gastos eleitorais elevados, com valores diferentes para os diferentes candidatos. Porque, embora delimitem-se os gastos e o financiamento da propaganda eleitoral, é possível evitar a desproporcionalidade nessas despesas, e pode haver equilíbrio entre os candidatos de grandes posses que são apoiados por grandes grupos econômicos e aqueles candidatos que não têm recursos financeiros para custear suas campanhas.

Percebe-se que atualmente tem havido uma preocupação maior com o equilíbrio entre esses protagonistas que integram a concorrência eleitoral, tanto que há uma tentativa de modificar a forma de financiamento da campanha eleitoral que está sendo objeto de debate na reforma política atual.

Entende-se, contudo, não ser suficiente a discussão entre os legisladores, mas urge uma mudança na cultura da sociedade brasileira acerca da educação política, da ética e da consciência da dignidade tanto dos candidatos quanto dos próprios eleitores.

Para isso é preciso partir da educação como base para uma sociedade esclarecida, justa, solidária e consciente, para, então, encontrar um eleitorado que busca as melhores propostas, as melhores ideologias, vota conscientemente e não coopera com a corrupção, sofrendo, futuramente, suas conseqüências.

Nesse raciocínio, inferem-se algumas variáveis, tais como: a ausência de um sistema de educação de qualidade; a existência de uma cultura massificante que não proporciona ao eleitor chance de racionalizar, questionar e rebelar-se por condições melhores e mais dignas de vida - mas faz com que o indivíduo seja mais um número na multidão -, a existência de uma cultura exacerbada do consumo e da banalização dos valores morais; os preços elevados de livros e programas culturais; tudo isso, e possivelmente outros fatores, contribuem para que o povo, o detentor do poder, permaneça inebriado e iludido por uma sensação de “vantagem”, mas que dessa situação, tiram vantagens alguns poucos.

Uma análise em face dos princípios já citados e do Estado Democrático de Direito brasileiro, faz confirmar que urge uma grande mudança, capaz de proporcionar a efetividade da igualdade de oportunidades em diversas realidades brasileiras, não apenas no processo eleitoral, conforme preceitua Oscar Sanchez Muñhoz:

Ciertamente, la igualdad de oportunidades debería concebir- se como una exigencia permanente en la vida política democrática, puesto que la competencia entre las distintas alternativas políticas no se circunscribe únicamente a las campañas electorales.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> MUÑHOZ, Oscar Sanchez. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos Y Constitucionales, 2007, p. 181.

Assim, a igualdade de oportunidades deve ser um valor resgatado na vida social, pois esse legado axiológico faz com que esse princípio assumo lugar de destaque como coluna mestra do ordenamento jurídico, daí a necessidade urgente de sair da letra fria da lei e encarnar-se no convívio da sociedade.

A igualdade de oportunidades deve começar pela igualdade de cultura, educação, saúde, moradia, enfim, de valores básicos para a existência de uma vida digna, pautada por valores morais, pois, conforme Amartya Sen<sup>64</sup> o desenvolvimento de um Estado mede-se, de fato, pela expansão das liberdades substantivas reais de cada indivíduo e não apenas por indicadores econômicos.

Portanto, para que haja uma mudança na realidade brasileira, não basta modificar a legislação - não que essa mudança não seja importante; ela é fundamental, visto que há legalidade para isso - mas é imprescindível também uma mudança de mentalidade e costumes, juntamente com a inserção de políticas públicas que efetivem a dignidade humana em seu mais alto grau, de tratar todos igualitariamente.

Apenas dessa maneira, haverá igualdade de oportunidades para todos, desde o cidadão comum até aquele que deseja representar o povo e tem propostas honestas, mas não consegue chegar ao poder devido aos valores controvertidos, ao abuso do poder econômico e ao mau uso da máquina estatal, que privilegia uns poucos em detrimento do povo. Esse é o atual retrato da realidade do país, para quem esse trabalho tem a humilde pretensão de sugerir mudanças na esperança de se alcançar um futuro melhor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos questionamentos levantados na introdução, bem como durante o transcurso desse estudo acerca do financiamento público de campanhas, infere-se que o Princípio da Igualdade de Oportunidades é concreto no ordenamento brasileiro, ou seja, está positivado e tem mecanismos para proporcionar sua implementação. Trata-se de um princípio que cuida do direito fundamental de votar e de ser votado, fortalecendo a cidadania, a democracia e a república, promovendo a inclusão e propiciando que a dignidade de todos os candidatos participantes dos pleitos eleitorais, bem como dos eleitores, seja respeitada.

Desafiando esse princípio constitucional que se aplica na seara eleitoral, tem-se a atual estrutura de financiamento de campanhas eleitorais: um modelo de financiamento misto, que, conforme visto no presente trabalho monográfico, é constituído de fontes ou de origens de recursos de natureza pública e privada.

Eis o cerne de toda a questão e que inviabiliza a concretização do princípio da igualdade de oportunidades: o financiamento privado fere esse princípio, além de causar situações de desequilíbrio. E essa situação, em que uns poucos obtêm financiamento de grandes grupos empresários de determinadas áreas, enquanto vários candidatos, por vezes sem condições de custear a própria campanha, ficam sem espaço, ocorre com o consentimento legal. Considere-se, ainda, o consentimento explícito da disparidade do financiamento público indireto, por meio do horário eleitoral gratuito; ele permite que os partidos que mais possuem cadeiras nas casas legislativas tenham maior tempo de exposição na mídia, causando discrepância e desigualdade de oportunidades.

Dessa realidade, surgiram projetos de lei que visam propiciar a efetividade do princípio da igualdade de oportunidade, bem como o justo equilíbrio nas disputas eleitorais, por intermédio do financiamento público exclusivo, no qual seria vedada qualquer doação por parte de pessoa física ou jurídica.

---

<sup>64</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p.

Esses projetos ainda se encontram em tramitação nas suas casas de origem, sendo inviáveis suas aprovações neste ano, impossibilitando que o sistema de financiamento exclusivo seja adotado no pleito vindouro de 2014.

Além disso, há a ADI 4.650, que foi objeto de debate em recentes audiências públicas. Além de promover a abertura para o abuso do poder político e econômico, cuida de declarar a inconstitucionalidade do financiamento privado de campanhas, por favorecer a desigualdade entre os candidatos.

O desequilíbrio na disputa eleitoral decorre da maneira como as leis são elaboradas, fortalecendo a idéia de impunidade e de posturas inadequadas com a República e a democracia, bem como a defesa de interesses particulares em detrimento dos interesses públicos.

Dessa forma, e como foi posto ainda no primeiro capítulo desse trabalho, propôs-se a elaboração de um novo conceito do financiamento público de campanhas; para isso, fez-se necessária a análise dos fatores que permeiam o financiamento de uma campanha eleitoral, como propaganda, a forma como seriam feitos os registros de candidatura e o modelo das listas e do voto.

Restou claro ser inconcebível o sistema de listas abertas em consonância com o financiamento público exclusivo de campanhas, pois no sistema atual devido ao grande número dos que registram candidatura por partidos e coligações, o atual modelo de listas abertas tornaria ineficaz o sistema de financiamento de campanhas.

Outro aspecto é a forma como é feita a propaganda política nos moldes atuais, uma vez que seria inconcebível o uso do dinheiro público para a elaboração de propagandas irregulares, bem como para as que reflitam o abuso do poder econômico.

Ressalte-se, que o papel do financiamento de campanhas possui importância determinante, pois as campanhas eleitorais necessitam cada vez mais de recursos. Deve-se fazer uma releitura da forma como ocorrem as

propagandas eleitorais, que podem ser divulgadas utilizando as redes sociais e a internet em geral, dificultando a fiscalização por parte da Justiça Eleitoral, uma vez que a internet é por demais extensa. Nesse caso, pode-se contar com o Ministério Público Eleitoral e como com a oposição do candidato, que estará atenta ao cometimento de qualquer irregularidade que cause desvantagem na disputa.

Diante disso, segue a sugestão de um financiamento público de forma igualitária entre os partidos ou coligações concorrentes, independente de o partido ter ou não várias cadeiras ocupadas no Congresso Nacional, bem como a intensificação da fiscalização dos meios empregados nas propagandas políticas, para não haver abuso de poder econômico.

Uma maneira eficiente de fiscalizar as prestações de contas, seria com o lançamento de balancetes mensais no sítio da internet, como é feito no site transparência, pois auxiliaria a população fiscalizar desde a fase preparatória das eleições até muito além do final, quando fossem concluídas as prestações de contas dos candidatos.

Também se verificou a necessidade de maior efetividade da legislação eleitoral, uma vez que mesmo diante de irregularidades nas doações são apenas aplicadas penas de multa, o que não é suficiente na maior parte das vezes.

Contudo, se o capital for público não há que se falar em irregularidade de doação, mas em irregularidade na aplicação dos recursos recebidos.

Portanto, a modificação do atual modelo de financiamento de campanhas é vital para que se tenha uma verdadeira democracia, para que valores como a igualdade, a probidade e a ética não fiquem apenas no mundo do dever ser, mas que eles sejam uma realidade.

E isso sem prejuízo da promoção de uma educação política, sociológica e moral que proporcione maior capacidade aos cidadãos de exercer seu direito de voto conscientemente. Porque somente assim será possível ao eleitor analisar de

modo mais equilibrado os candidatos, e o voto terá o caráter de julgamento, que será da forma mais soberana, feito pelo detentor do poder nas urnas: o povo.

## REFERÊNCIAS

Obras Consultadas

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e Prática do Direito Eleitoral**: Atualizado de acordo com a lei 11.300/2006 e com as resoluções do TSE para as Eleições de 2008. 4 ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito Eleitoral Brasileiro**: o Ministério Público Eleitoral, as eleições em face das leis 9.504/97, 9.840/99, 10.732/03, 10.740/03 e 10.792/03 e EC 35/01 (Imunidade Parlamentar e restrições). 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

\_\_\_\_\_. **Preleções de Direito Eleitoral**, Direito Material Tomo I, “A polêmica em torno da verticalização das coligações nas eleições de 2006 – STF – ADI’s 3.685/06 (OAB) e 3.686/06 (CONAMP) e TSE Consultas 766/02, 1.185/05 e 1.225/06”. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. **Tratado de Direito Eleitoral**: Direito Material Eleitoral Parte I. São Paulo: Premier Máxima, 2008.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MUÑOZ, Óscar Sanchez. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos Y Constitucionales, 2007.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Manual de introdução ao estudo do direito: com exercícios para sala de aula e lições de casa**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **Direito Eleitoral: Reflexões sobre temas contemporâneos**. Fortaleza: ABC, 2008.

PALAST, Greg: **A Melhor Democracia que o Dinheiro Pode Comprar**.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral – Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal – Noções Gerais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RIBEIRO, Fávila, **Pressupostos Constitucionais do Direito Eleitoral: No caminho da sociedade participativa**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1990.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

## Artigos em Periódicos

ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. Coord. André Carvalho Ramos. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. Coord. André Carvalho Ramos. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado. In **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. Coord. André Carvalho Ramos. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

## Sítios da Internet

AUDIÊNCIA pública: Dados revelam distorções criadas pelo regime de financiamento privado de campanhas. **NOTÍCIAS STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=242075&caixaBusca=N>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

ELEIÇÕES proporcionais devem ser em dois turnos. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-abr-02/eleicao-proporcional-dois-turnos-deixa-decisao-final-eleitor>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

EM AUDIÊNCIA na Câmara, OAB e UNE defendem financiamento público de campanha. **Agência Brasil**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-08-15/em-audiencia-na-camara-oab-e-une-defendem-financiamento-publico-de-campanha>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

ENTIDADES da sociedade civil questionam contribuições de empresas. **Notícias STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=241363&caixaBusca=N>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

FAZOLI, Carlos Eduardo de Freitas. Princípios Jurídicos. **Revista Uniara** n. 20, 2007. Disponível em: <[http://www.uniara.com.br/revistauniara/pdf/20/RevUniara20\\_03.pdf](http://www.uniara.com.br/revistauniara/pdf/20/RevUniara20_03.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2011.

FINANCIAMENTO de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo. **BIBLIOTECA DIGITAL CAMARA**. Disponível em:

<[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6284/financiamento\\_campanhas\\_rabat%20.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6284/financiamento_campanhas_rabat%20.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

O FINANCIAMENTO público exclusivo de campanhas e listas preordenadas – O projeto de lei do Senado nº 268/2011 e a PEC nº 43/2011. ORZARI, Octavio. **Revista Eletrônica EJE**. Ano II, nº 5, Publicado em: 11 Out. 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-ano-ii-no-5/o-financiamento-publico-exclusivo-de-campanhas-e-listas-partidarias-preordenadas-2013-o-projeto-de-lei-do-senado-no-268-2011-e-a-pec-no-43-2011>>. Acesso em: 17 Jul. 2013.

LEGISLAÇÃO sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/111722.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto. A Democracia da atualidade e seus limites: O financiamento público de campanhas eleitorais. **Mundo Jurídico**. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10465.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

MORELLI, Daniel Nobre. Notas sobre Pluralismo Político e Estado Democrático de Direito. **Universo Jurídico**. Disponível em: <[http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/4629/Notas\\_sobre\\_Pluralismo\\_Politico\\_e\\_Estado\\_Democratico\\_de\\_Direito](http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/4629/Notas_sobre_Pluralismo_Politico_e_Estado_Democratico_de_Direito)>. Acesso em: 24 ago. 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. OAB pede inconstitucionalidade de doação de empresas a candidatos e partidos. **STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=188444>>. Acesso em: 03 out. 2011.

## **ANEXOS**

## ANEXO A

### Notícias STF

Segunda-feira, 05 de setembro de 2011

#### **OAB pede inconstitucionalidade da doação de empresas a candidatos e partidos**

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4650) no Supremo Tribunal Federal (STF) em que pede que sejam declarados inconstitucionais dispositivos da legislação eleitoral – Leis 9.096/95 e 9.504/97 – que autorizam doações de empresas a candidatos e a partidos políticos. Na ação, a entidade também requer que seja estabelecido um limite para as doações feitas por pessoas físicas.

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

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

Na ADI, a OAB pede que seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 24 da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), na parte em que autoriza a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do parágrafo único do mesmo dispositivo, e do artigo 81, *caput* e parágrafo 1º, da referida lei, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia *ex nunc* (a partir da decisão). Pede ainda que seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 31 da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), na parte em que autoriza a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos. A entidade pede ainda que o Congresso Nacional edite legislação para estabelecer limite *per capita* uniforme para doações de pessoas físicas a campanha eleitoral ou a partido político.

"O que se sustenta na presente ADI é que, diante de princípios constitucionais como a igualdade, a democracia e a República, o legislador tem não uma mera faculdade, mas um verdadeiro dever constitucional de disciplinar o financiamento das campanhas eleitorais de forma a evitar as mazelas acima referidas", enfatiza na ADI o presidente da OAB, Ophir Cavalcante Junior. A OAB, entretanto, afirma que "isto não significa que a única opção possível para o legislador seja impor o financiamento público de campanha, mas sim que, no mínimo, devem ser estabelecidos limites e restrições significativas ao seu financiamento privado, para proteger a democracia de uma influência excessiva e deletéria do poder econômico". No caso das pessoas físicas, a entidade sugere que haja um "diálogo interinstitucional entre o STF e o Congresso Nacional" para a imposição deste limite.

Caso a ADI seja julgada procedente, a OAB pede que o STF pronuncie a inconstitucionalidade do critério, bem como da ausência de limites para uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha, mas não retire imediatamente do mundo jurídico as normas em questão, pois isto criaria uma "lacuna jurídica ameaçadora", decorrente da ausência de outros parâmetros para limitação das doações a campanha de pessoas físicas. A OAB pede a concessão de liminar para suspender a possibilidade de doação por pessoas jurídicas até o julgamento do mérito da ADI, que tem como relator o ministro Luiz Fux.

VP/AD

## ANEXO B

### Notícias STF

Segunda-feira, 24 de junho de 2013

#### **Audiência pública: Dados revelam distorções criadas pelo regime de financiamento privado de campanhas**

A existência do financiamento de campanhas eleitorais por doações de empresas favorece determinados setores da economia, em que estão grandes doadores – bancos, construtoras e mineradoras –, e traz efeitos indiretos negativos para o país, como a menor presença de mulheres na política. Essas distorções ocorrem em um contexto em que a maioria dos parlamentares está insatisfeita com o sistema atual de financiamento, tendendo a apoiar um sistema baseado no financiamento público.

Esses foram alguns pontos destacados por estudiosos do sistema eleitoral brasileiro presentes na audiência pública sobre o financiamento de campanhas, convocada como fase preparatória para o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, de relatoria do ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal.

#### **Presença das mulheres na política**

A professora da Universidade de São Paulo (USP) Teresa Sacchet relata que o Brasil é o penúltimo colocado na América Latina em representação das mulheres na Câmara dos Deputados, com 8,6% de presença feminina, ficando atrás apenas no Panamá. Argentina e Costa Rica chegam a 38% de participação das mulheres.

As cotas para presença feminina no Brasil nunca foram devidamente cumpridas, diz a professora, apontando que mesmo a presença crescente de candidatas não foi acompanhada na mesma proporção pelo número de representantes eleitas. Um dos motivos seria exatamente o financiamento da campanha: as mulheres arrecadam em média 47% do que os candidatos homens. Os motivos seriam a menor proporção de recursos de financiamento privado destinado às mulheres, combinado ao menor volume de recursos próprios disponíveis, uma vez que as mulheres possuem renda menor do que a dos homens.

#### **Representação do setor privado**

Em nome do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral apresentou-se o juiz Márlon Jacinto Reis, destacando os efeitos negativos do financiamento privado. Segundo Reis, nas eleições de 2010 um total de 98% das doações foram provenientes de pessoas jurídicas, mas de setores restritos da economia.

“Não é razoável imaginar que as empresas brasileiras estão doando. Apenas as empresas que integram um muito restrito círculo das construtoras, dos bancos e das mineradoras. Todas as demais centenas de esferas de atividade empresarial não participam do financiamento de campanha”, afirmou. Esses setores que concentram as doações, ressalta, são exatamente aqueles que precisam manter estreitas relações com o poder público.

#### **Opinião do Congresso Nacional**

Os cientistas políticos da Universidade de Brasília (UnB) Leonardo Barreto e Max Stabile apresentaram dados de pesquisas feitas com 120 deputados federais, em 2009, revelando opiniões sobre pontos da legislação política do país. Quanto ao financiamento de campanha, apenas 14% eram favoráveis ao sistema atual. Um sistema misto, com financiamento apenas de pessoas físicas, com limite de contribuição, recebeu apoio de 17% dos parlamentares. Já o financiamento público recebeu apoio de 68% dos congressistas ouvidos.

Para Leonardo Barreto, um posicionamento do STF no julgamento da ADI 4650 pode ser uma forma de se superar o impasse no Congresso quanto à reforma política. “A mudança no sistema eleitoral também ocasiona uma mudança de vencedores e perdedores de uma eleição, e por isso há tanta dificuldade entre os partidos em se chegar a um consenso. Me parece que o diagnóstico de deixar essas lutas políticas de lado e buscar aquilo que a sociedade pretende como sendo melhor, pela ação de um árbitro externo, talvez seja uma maneira de levar a um consenso”, afirma o cientista político.

#### **Apuração e punição**

Representante da comissão temática de direito eleitoral da seccional do Mato Grosso da Ordem dos Advogados do Brasil, Sílvio Queiroz Teles destacou em sua apresentação na audiência pública os efeitos negativos que o financiamento privado por grandes empresas têm sobre o sistema político, e a insuficiência dos instrumentos de controle para coibir os abusos. “As ferramentas de apuração e punição do desvirtuamento da regra permissiva têm resultado em rara eficiência, há muito insuficiente”, afirmou.

FT/EH

## ANEXO C

### Notícias STF

Segunda-feira, 17 de junho de 2013

#### **Entidades da sociedade civil questionam contribuição de empresas**

Representantes de organizações da sociedade civil ligadas ao combate à corrupção sustentam que o desvio de recursos públicos está relacionado às contribuições de empresas às campanhas eleitorais. As posições foram apresentadas na audiência pública sobre financiamento de campanhas, convocada pelo ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luiz Fux, como fase preparatória para o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, que trata do tema.

Representante do Instituto Atuação, o advogado Fernando Borges Mânica apresentou uma pesquisa realizada pelo *Kellogg Institute for International Studies*, segundo a qual as empresas doadoras em campanhas eleitorais recebem, nos 33 primeiros meses após a eleição, o equivalente a 850% do valor doado em contratos com o poder público. “É um retorno de 850% em relação à doação, que devemos chamar sim de investimento”, afirma.

Ele sustentou ainda que a doação de empresas privadas desmobiliza o envolvimento das pessoas em volta das campanhas, uma vez que os candidatos se valem quase que unicamente dos recursos provenientes das empresas. Na campanha da presidente Dilma Rousseff em 2010, diz o advogado, as doações de pessoas físicas representaram apenas 2% do total arrecadado.

Presidente da Agentes Voluntários do Brasil (AVB), o advogado Valdir Leite Queiroz afirmou que as doações funcionam como um crédito para as empresas, que vão buscar satisfazê-lo mais tarde com os cofres públicos. Um caso particularmente grave, diz, ocorreria com os estados envolvidos em ações de concessão de benefícios fiscais para atração de empresas, que seriam ao mesmo tempo um mecanismo para atrair doações de campanha para os candidatos ao governo estadual.

#### **Restrições à doação**

O professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense (Unef), Vitor de Moraes Peixoto, destacou em sua apresentação na audiência pública que o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais inexistem em países democráticos do mundo. No Brasil, há a combinação de recursos públicos nas campanhas e restrições às doações privadas – as empresas devem limitar as doações a 2% da receita. Na sua visão, essa restrição seria uma forma de evitar que os políticos tentem achacar as empresas em busca de recursos. No caso das pessoas físicas, a restrição a 10% da renda no Brasil acabaria tendo por efeito limitar mais os pequenos doadores do que os grandes.

O sistema de financiamento de campanhas do país, segundo dados apresentados pelo professor da Unef, acabaria levando a uma mobilização muito grande de recursos concentrados em poucos partidos. Apenas nas eleições proporcionais de 2010, os gastos de campanha no país totalizaram R\$ 1,8 bilhão. Cerca de 40% desses recursos estariam concentrados em três partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

FT/EH