



FACULDADE DE INHUMAS
CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DE INHUMAS
CURSO DE DIREITO

MÁRCIO LUCIANO DA ROCHA

**DEMOCRACIA, FUNDO ELEITORAL E ABUSO DO PODER ECONÔMICO NO
BRASIL**

INHUMAS-GO

2019

MÁRCIO LUCIANO DA ROCHA

**DEMOCRACIA, FUNDO ELEITORAL E ABUSO DO PODER ECONÔMICO NO
BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel no Curso de Direito na Faculdade de Inhumas – Centro de Educação Superior de Inhumas.

Professor orientador: Leandro Campelo de Moraes

INHUMAS -GO

2019

MÁRCIO LUCIANO DA ROCHA

**DEMOCRACIA, FUNDO ELEITORAL E ABUSO DO PODER ECONÔMICO NO
BRASIL**

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO (S) ALUNO (S)

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel no Curso de Direito na Faculdade de Inhumas – Centro de Educação Superior de Inhumas.

Inhumas, 11 de novembro de 2019.

LEANDRO CAMPELO DE MORAIS

(orientador e presidente)

THIAGO HONORATO RAMOS KAMENACH

(membro)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
BIBLIOTECA FACMAIS

R672d

ROCHA, Márcio Luciano da
Democracia, fundo eleitoral e abuso do poder econômico no Brasil/ Márcio
Luciano da Rocha. – Inhumas: FacMais, 2019.
41 f.: il.

Orientador: Leandro Campelo de Moraes.

Monografia (Graduação em Direito) - Centro de Educação Superior de Inhumas
- FacMais, 2019.
Inclui bibliografia.

1. Democracia. Direito eleitoral, 2. Financiamento eleitoral, 3. Financiamento
partidário. I. Título.

CDU: 34

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos brasileiros que não se conformam com a impunidade, que deseja viver a transformação política de nosso país, na expectativa que nossa cultura seja transformada por meio da moralidade, do respeito, da dignidade, da empatia, do verdadeiro compromisso de contribuição dos que vivem a vida pública, com a real finalidade de melhorar nosso sistema político em todos os aspectos. Que não tenhamos vergonha de sermos honestos quando olharmos para a consagrada frase de Rui Barbosa “De tanto ver triunfar as nulidades; de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça. De tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto”.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu DEUS, por tudo que Ele foi e é em minha vida, em especial neste sonho do menino pobre que nunca conseguiu imaginar chegar até aqui, mesmo com os inúmeros depoimentos do senhor Sedil Bicudo da Rocha que dizia que seu filhinho seria um dia estudado. Externando minha gratidão a minha amada esposa Raquel Marques, que caminhou comigo, por incansáveis dias juntos nessa jornada, ela foi e sempre será alguém que dedicarei minhas conquistas, pois juntos sonhamos cada realização concretizada em nossas vidas.

Agradeço o meu professor orientador Leandro Campelo, o qual não mediu esforços para me trilhar neste trabalho de forma célere, autêntica e imparcial.

Aos meus professores que ao longo desses cinco anos puderam contribuir de forma expressiva em minha vida acadêmica, a citar em especial, professores; Elizabeth Maria de Fátima Borges, Moisés Agostinho Baloi, Anadir Dias Corrêa Junior, Leandro Marques e Marcela Jaime qual foi minha primeira mentora neste trabalho, uma pena não poder tê-la como orientadora até o fim.

Aos meus colegas de sala, os quais puderam conosco cultivar amizades recíprocas, e viver momentos imprescindivelmente marcantes.

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar o sistema político brasileiro à luz do princípio democrático. Inicialmente foram desenvolvidas considerações amplas a respeito da democracia e do direito eleitoral. Assim, foram explicadas noções de política e democracia, além de conceitos relacionados com soberania, poder popular e participação popular. Foi feito, ainda, um estudo relativo às questões elementares sobre direito eleitoral, notadamente conceito, objeto e fontes do direito eleitoral. Em seguida, os aspectos relativos ao processo eleitoral brasileiro também foram expostos, quando foram debatidos temas como o sufrágio e o voto. As normas relativas ao financiamento eleitoral foram observadas em tópico próprio, oportunidade em que foram estudados os financiamentos partidário e eleitoral, com todas as suas limitações e implicações.

Palavras-chave: Democracia. Direito eleitoral. Financiamento eleitoral. Financiamento partidário.

SUMMARY

The present work aimed to analyze the Brazilian political system in the light of the democratic principle. Initially broad considerations regarding democracy and electoral law were developed. Thus, notions of politics and democracy were explained, as well as concepts related to sovereignty, popular power and popular participation. A study was also made concerning the elementary questions about electoral law, notably the concept, object and sources of electoral law. Then, the aspects related to the Brazilian electoral process were also exposed, when topics such as suffrage and voting were discussed. The rules on electoral financing were observed on their own topic, at which time party and electoral financing were studied, with all their limitations and implications.

Keywords: Electoral Law. Electoral Financing. Party funding.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 DEMOCRACIA E DIREITO ELEITORAL	11
1.1 POLÍTICA E DEMOCRACIA	12
1.2 SOBERANIA, PODER POPULAR E PARTICIPAÇÃO POPULAR	14
1.3 DIREITO ELEITORAL	17
1.4 OBJETO DO DIREITO ELEITORAL	18
1.5 FONTES DO DIREITO ELEITORAL	19
2 INSTITUTOS PRÁTICOS DE DIREITO ELEITORAL E DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO	23
2.1 DIREITOS POLÍTICOS E CIDADANIA	23
2.2 SUFRÁGIO	24
2.2.1 Sufrágio Universal	25
2.2.2 Sufrágio Universal e o analfabeto	26
2.3 O VOTO	28
3 FINANCIAMENTO ELEITORAL	29
3.1 FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO	29
3.2 FINANCIAMENTO ELEITORAL	31
3.3 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 4650/DF	35
CONCLUSÃO	38
BIBLIOGRAFIA	40

INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico tem como tema um estudo a respeito da democracia, fundo eleitoral e abuso de poder econômico. Ante a situação proposta para estudo, foram fixados pontos de esclarecimento a serem perseguidos ao longo do levantamento bibliográfico.

Dentre os pontos de desafio fixados para desenvolvimento destaca-se o estudo analítico a respeito da democracia, visando sua correta e ampla compreensão. Desta forma, foi realizada revisão da literatura relativa às construções dogmáticas pertinentes aos sistemas políticos e democráticos. Conceitos mais restritos, porém integrantes da noção de democracia, também foram analisados, especialmente soberania e poder popular.

Tendo em vista que o assunto se desenvolve dentro de um campo delimitado da ciência jurídica, também foram abordados assuntos basilares de direito eleitoral, oportunidade em que foram estudados o seu objeto e suas principais fontes.

Complementado as noções até então expostas, os direitos políticos, especialmente aqueles consagrados na Constituição de 1988, foram objeto de debate. O sufrágio e o poder do voto, à luz da capacidade eleitoral passiva e ativa ganharam lugar de análise.

Por fim, o objeto mesmo do estudo proposto foi tratado com maior amplitude. Foram analisadas as duas formas de financiamento da atividade política brasileira: o financiamento eleitoral e o financiamento partidário. No mesmo estudo, foram identificadas as normas restritivas fixadas pelo legislador ordinário para o financiamento de partidos e campanhas políticas.

À luz do quanto exposto, foi elaborado estudo a respeito de um tema central do debate político moderno: a modalidade de financiamento eleitoral mais compatível e consentânea com o primado da democracia e do republicanismo, com especial atenção para o princípio da isonomia. Assim, foi abordada a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4650/DF, que teve por objetivo analisar a constitucionalidade de doações de pessoas jurídicas de direito privado, notadamente empresas, às campanhas eleitorais.

Para a obtenção do resultado desejado, foi utilizado o método indutivo, através de levantamento bibliográfico de autores e artigos de relevância científica relacionados com o tema.

Ao final, foi possível desenvolver tese conclusiva a respeito dos vários modelos de financiamento da atividade política brasileira, seja aquela desenvolvida através da atuação partidária, seja pelo exercício do direito ao voto via campanhas eleitorais nas épocas próprias.

Como se nota, o tema é de absoluta relevância, especialmente considerando que recentes discussões já foram travadas, tanto no Poder Judiciário quanto no Poder Legislativo. A resolução estatal da questão, ao menos neste primeiro momento, não tem excluído o debate do assunto nos meios sociais, sendo, assim, tema longe de ser superado pela sociedade brasileira.

1 DEMOCRACIA E DIREITO ELEITORAL

Por milênios, o povo se viu alijado da vida política cotidiana. Em decisões tomadas de maneira incontestável por indivíduos em tese imbuídos de divina sabedoria e celestial delegação, quase sacerdotal, os indivíduos ordinários, aqueles diretamente afetados pelo que decidido por forças acima, representavam verdadeiras peças, quase decorativas, no jogo que se estabeleceu entre governantes e o poder.

Os líderes eram alçados ao poder não pela sua capacidade de catalisar a vontade popular, mas pelo acaso de haverem nascido nesta ou naquela família, integrando esta ou aquela linha dinástica capaz de lhe colocar em posição de comando.

Não representa, atualmente, a posição corrente nas nações ocidentais ou entre aquelas orientais que ora ostentam valores nascidos no mundo pós-iluminista:

Com o Estado Moderno, foi erigido um ordenamento legal fundado, inicialmente, no poder unitário, totalitário e absoluto, concentrado na figura do príncipe, em período que ficou marcado pelo absolutismo monárquico. (...) A passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal de Direito representou a mudança de um modelo baseado na autoridade do príncipe e sua infelicidade, para uma realidade que tratava com primazia a autonomia da pessoa humana e a liberdade civil e econômica do indivíduo. (TORRES; NETO, 2017, p. 23)

Gomes afirma que o poder é um dos elementos do Estado. De fato, a própria noção de Estado moderno passa, necessariamente, pela existência de um governo soberano, com território e povo definidos. Fernando F. Baltar Neto e Ronny C. Lopes de Torres muito bem exprimem este ideal, mesclando os elementos estatais com o próprio conceito e função do Estado moderno:

Tradicionalmente, podemos considerar o Estado como uma instituição, organizada social, jurídica e politicamente, detentora de personalidade jurídica de direito público e de poder soberano para, através de suas instituições e de um Governo, dentro de uma área territorial, gerir os interesses de um povo (TORRES; NETO; 2017, p. 28).

Deste modo, extrai-se o pensamento esboçado por Abraham Lincoln em célebre definição histórica acerca do raciocínio democrático: “é o governo do povo, pelo povo e para o povo”.

A questão que é posta em discussão é aquela relativa ao modo como os processos tendentes a concretizar a noção de governo democrático se operacionalizam no cotidiano estatal. É dizer: torna-se imperioso relevar os fatores envolvidos na concretização deste ideal perseguido por estados genuinamente democráticos. A política, se apresenta como instrumento indissociável de tal noção.

1.1 POLÍTICA E DEMOCRACIA

Como lembram Thales Tácito Cerqueira e Camila A. Cerqueira, a democracia representa um poder do povo ao traduzir a necessidade de que é o povo que se autogovernar, seja diretamente ou através de representantes eleitos. Diz-se ser o governo da maioria, sem que isso, entretanto, representam a ditadura dos mais numerosos. Aliás, a noção de que as majorias exercem seus mecanismos de modificação do mundo político de maneira limitada é plenamente abraçada pela Constituição Federal, especialmente ao prever o pluralismo político enquanto um de seus fundamentos e ao contemplar a proporcionalidade na escolha de membros do Legislativo municipal, estadual e federal (na Câmara dos Deputados).. Emendam:

Mas quem é o “povo” na democracia? A maioria. Assim, as decisões da maioria devem determinar os rumos da organização da própria sociedade, enquanto as minorias devem sujeitar-se a tais decisões. Porém, isso não significa uma ditadura da maioria, pois a maioria deve ter tolerância para que as minorias exerçam o direito de divulgar suas ideias e tenham a chance, algum dia, de se tornar maioria. (CERQUEIRA; CERQUEIRA; 2015, p. 69)

Democracia também é o governo para o povo, na medida em que as ações governamentais devem buscar o interesse público, traduzido na ideia de bem comum. Afasta-se, assim, a ideia de um governo calcado em premissas individuais, visando a satisfação de dogmas de índole individual ou a perseguição de interesses (até patrimoniais) dissociados da ideia de interesse público.

É dizer: o governo é exercido por um representante eleito pelo povo, para atingir as aspirações do próprio povo, e não as suas próprias.

Seguindo a definição trazida por Abraham Lincoln, a democracia é o governo *pelo povo* na medida em que é conferida ao cidadão o direito de ter ativa participação na vida política. A participação, entretanto, não se limita à possibilidade assegurada de eleger seus representantes de maneira livre, mas de fiscalizar, indagar, denunciar e, ativamente, buscar formas de interferir concretamente nas ações governamentais. É o direito de participação na vida política da comunidade, daí advém a noção mais essencial de “política”.

Ainda para Cerqueira e Cerqueira, política, no seu sentido mais alargado equivale a “todo jogo de influência dentro das relações humanas”. Daí reduz-se à afirmação de cada ação tomada por um determinado indivíduo pode representar, em um nível menor ou mais elevado, um verdadeiro ato político:

Esse jogo de influência é inevitável, correspondente à própria essência humana e, na maioria das vezes, opera-se de forma inconsciente. Por isso Aristóteles dizia que “todo homem é um ser essencialmente político”, pois o simples fato de uma pessoa existir em determinado grupo provoca a transformação deste, uma vez que a sua presença, independentemente de sua vontade, o influencia de alguma forma. (CERQUEIRA; CERQUEIRA; 2015, p. 69)

Estas ações de influência, assim, quando exercidas de forma consciente representam a verdadeira essência da política enquanto ação cotidiana com vistas ao atingimento de determinado objetivo. As ações podem ser em nível familiar, escolar, comunitário, regional, local, nacional ou global. Todas estas ações, ainda que confirmadas no mais restrito ambiente (microcosmo), representam uma ação de natureza política.

Todo representante popular, democraticamente eleito, visa firmar posição em determinado campo social em relação a um dado tema, exercendo, pois, política em sentido restrito mas em nível de influência mais amplo (macrocosmo). Um congressista influencia seus pares, conduzindo, assim, na conclusão do mérito de um dado projeto de Lei. A Lei, como se sabe, opera no nível mais elevado de influência: abarca toda a comunidade que por ela é atingida:

A democracia é uma forma de regime político, em que se permite a participação do povo no processo decisório e sua influência na gestão dos empreendimentos do Estado, consubstanciada em valores fundamentais que a norteiam (maioria — o que a maioria do povo decidir está decidido; igualdade — todos os membros da sociedade têm a mesma condição (igualdade perante a lei) — e liberdade — livre- -arbitrio de escolha, de voto, de consciência, de pensamento, de ir e vir etc.) e princípios (soberania — a vontade do povo é a que decide; e participação direta ou indireta — o povo decidindo direta ou indiretamente, por seus representantes, o regime político a ser seguido e traçado). (CERQUEIRA; CERQUEIRA; 2015, p. 70)

A democracia é, assim, instrumentalizada pela política.

A dedução que pode ser feita quanto ao todo ora apresentado, é o de que os democraticamente eleitos para a representação dos interesses de um determinado grupo têm, como principal instrumento de concretização desses interesses, a política. Nada mais natural, considerando a política como a arma de que dispõe o eleito para influenciar o meio, fazendo prevalecer a posição que defende. Posição esta que, em tese, vai de encontro às aspirações do grupo que o elegeu.

As noções de democracia, política e soberania popular funcionam como engrenagem capazes de rodar o todo do jogo democrático.

1.2 SOBERANIA, PODER POPULAR E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A soberania popular é aferida através do sufrágio universal, manifestado através do voto direto e secreto, na consulta popular via referendo ou plebiscito e nos projetos de iniciativa popular. Como assevera Gomes (2014, p. 47):

A soberania popular revela-se no poder incontestável de decidir. É ela que confere legitimidade ao exercício do poder estatal. É a essência dos direitos políticos, porquanto enseja a participação popular no governo, sendo este o responsável pela condução do Estado.

Gomes afirma que “o poder é um dos elementos do Estado (...) Por sua vez, o vocábulo soberania designa o poder mais alto, o superpoder, o supremo poder. A soberania é, portanto, uma qualidade do poder. (GOMES, 2013, p. 44).

O governo, assim, deve ser o mecanismo apto a conformar a vontade do povo, manifestada soberanamente através do voto:

O voto é o instrumento pelo qual se permite ao cidadão o exercício do sufrágio, ou seja, a sua concretização. O voto é o ato pelo qual os eleitores escolhem os ocupantes dos cargos políticos. (BATINI, 2015, p. 9)

No plano teórico, e à luz destes princípios até o momento expostos, se revela viável afirmar que, se falha o governo, falhou todo o povo que, naquele processo de legitimação democrática do governo, democraticamente o escolheu.

É certo, por outro lado, que nem todo governo revela na prática as aspirações do povo que o elegeu. Daí existirem, em democracias mais evoluídas, mecanismos capazes de corrigir as distorções.

Tais distorções, especialmente em território pátrio, se dão pelo fato de que, como apontou Gomes (2013, p. 41) “a eleição, a escolha do representante, é, portanto, uma atribuição de competência. Nada o vincula, juridicamente, à vontade dos eleitores”. É dizer: não existe obrigação jurídica imposta ao eleito de seguir, necessariamente, as aspirações idealizadas por seus eleitores.

Nada impede, portanto, que um congressista eleito com maciço apoio de comunidade religiosa fundamentalista, vote favoravelmente a teses menos conservadoras, como a legalização do aborto em qualquer situação.

Deste modo, caberá a esta comunidade religiosa aguardar o fim da legislatura e, apenas assim, reclamar o direito de eleger novo representante, agora alinhado com suas ideologias. É evidente, entretanto, que nada impede que esta comunidade venha a exercer pressão através de outros mecanismos políticos propiciados pela convivência democrática, como manifestações e outros atos de idêntica natureza, visando conduzir as ações do representante da maneira que lhes pareça mais adequada.

Entre nós não impera a técnica democrática do *recall*, por meio do qual (especialmente em países nórdicos) a população pode retirar apoio a determinado congressista, cassando diretamente o seu mandato, quando o eleito não atende às suas expectativas.

A manifestação da vontade popular, pelos padrões correntes da democracia ocidental, não é revelada exclusivamente através de instrumentos como o *recall* típico de países nórdicos. Também no âmbito da produção legislativa ao cidadão é ofertada a possibilidade de interferência direta, sempre submetida, pois, ao filtro do Parlamento.

Neste aspecto, a Constituição da República não se furtou de fixar modalidades outras, para além do direito universal representado pelo sufrágio, mas, ainda, através da possibilidade de indicação de proposições legislativas.

Dáí dizer, que no sistema político democrático em geral, a doutrina enumera duas formas clássicas de manifestação da vontade popular: a democracia direta e a democracia indireta.

A democracia direta equivale à participação imediata do povo nas decisões do Estado, sem a intermediação de um representante. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, parágrafo único, inseriu, na democracia brasileira, três formas de manifestação direta do povo: o plebiscito, o referendo e os projetos de Lei de iniciativa popular.

Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. (BATINI, 2015, p. 10)

Noutra ponta, tem-se que os projetos de iniciativa popular dão à comunidade a possibilidade de apresentar projetos de Lei. Para tanto, é necessário que o interessado reúna subscrição de ao menos um por cento do eleitorado nacional, distribuído por ao menos cinco estados, com participação de não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles – artigo 13, caput da Lei 9709/98.

No sistema brasileiro, as formas de participação popular direta podem ser exercidas tanto em nível nacional, quanto regional e local. Deste modo, nada impede que projetos de iniciativa popular se prestem a inovar no ordenamento jurídico estadual ou municipal.

Na democracia indireta, os eleitores entregam verdadeiro mandato ao eleito, para que possa, no exercício da atividade política, agir em seus nomes. Ocorre,

como apontam Thales Tácito Cerqueira e Camila A. Cerqueira, “transferência do exercício do poder, ou seja, o eleitor torna-se cumpridor das leis”, e o eleito torna-se feitor das regras e leis a serem cumpridas pelos “donos” do poder/democracia (o povo).

A democracia semidireta é aquela eleita pela Constituição Federal de 1988. Diz-se “semidireta” por incorporar características ou elementos presentes na democracia direta e outros da democracia representativa (ou indireta). Deste modo, em que pese o povo eleja seus representantes (no Executivo e no Legislativo), também pode interferir diretamente na vida política através de projetos de Lei de iniciativa popular, manifestando-se em referendos e plebiscitos, quando convocados para tal.

1.3 DIREITO ELEITORAL

Se o sufrágio representa o modo como o povo, de maneira soberana, manifesta sua vontade, o direito eleitoral pode ser conceituado, pois como:

O ramo do direito público que visa o direito ao sufrágio, a saber, o direito público subjetivo de natureza política que confere ao cidadão a capacidade eleitoral ativa (de eleger outrem – direito de votar – alistabilidade) e a capacidade eleitoral passiva (de ser eleito – elegibilidade), bem como o direito de participar do governo e sujeitar-se à filiação, à organização partidária e aos procedimentos criminais e cíveis (inclusive regras de votação, apuração e etc.) e, em especial, à preparação, regulamentação, organização e apuração das eleições. (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2015, p. 70)

É ramo do direito público, em razão de congregar tópico diretamente conectado com os interesses do Estado, aqui qualificado como o Poder Soberano. O direito eleitoral, assim, não tem por objeto de análise relações privadas que se estabelecem entre os particulares.

Ora, se o processo democrático instrumentalizado através do sufrágio equivale na mais pura forma de manifestação e conformação estatal, nada mais coerente supor que se cuide, de fato, do ramo jurídico do direito público. A dicotomia em questão foi construída por Ulpiano, e utilizada pela ciência jurídica até os dias atuais, traduzido na frase extraída do Digesto (1.1.1.2), em que se tem “*publucum*

jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem” ou “o direito público diz respeito ao estado da coisa romana, à polis ou civitas, o privado à utilidade dos particulares”.

Cristiano Vilela de Pinho e Flávio Croce Caetano, também asseveram que “o direito eleitoral é o campo do direito que tem por finalidade disciplinar as regras que determinam a forma, o modelo e as características dessa representatividade política, tão indispensável para a consolidação do Estado Democrático de Direito” (2010, p. 17).

Adentrando no campo de atuação mesmo do direito eleitoral, é possível extrair determinadas dimensões de atuação, ou campos de específicos de trabalho do direito eleitoral, ou seja, as zonas de atuação deste ramo do direito: apresenta-se na disciplina que regulamenta a criação e extinção de partidos políticos, a sujeição passiva que detém o elegível, o gozo dos direitos políticos, o regulamento pertinente ao registro de candidaturas, propaganda eleitoral, o processo litigioso eleitoral e os ditames relativos à investidura.

São também eleitorais, as regras que definem a sujeição passiva da relação eleitoral, é dizer: as normas que cuidam do direito de participar ativamente da disputa eleitoral, rendendo o voto.

1.4 OBJETO DO DIREITO ELEITORAL

Feitas estas considerações, torna-se relevante destacar o objeto de estudo do direito eleitoral. Aqui, nas palavras de Savio Chalita (2014, p. 10), o direito eleitoral tem por objeto as “adequadas formas de garantia efetiva ao exercício dos direitos políticos e seus reflexos no processo eleitoral”. O mesmo autor assevera que se cuida de ramo de um dos ramos do direito público mais complexos pelos mais variados fatores.

De início, não tem a complexidade no nível científico. Exatamente por lidar com assuntos de aparente abstração, como o princípio democrático. São temas que não raramente percebem o conflito de pontos de vista distintos acerca dos mais variados temas não positivados, o que arrasta discussões para níveis de intelectualização mais elevados. Importante mencionar, ainda, que choques de

valores igualmente caros ao Direito são comuns, o que inclui a concorrência corriqueira de princípios constitucionais de idêntica monta.

Outro ponto que colabora para as dificuldades do objeto de estudo do direito eleitoral, é o seio de onde brotam as percepções mais básicas a respeito do que seria, de fato, democracia. Para mais ou para menos, em maior escala ou menor grau, há no seio social um conceito relativamente consolidado quanto ao que representaria o princípio democrático.

É dizer: mesmo entre aqueles para os quais o corpo normativo foi criado há conflitos consideráveis de opiniões quanto a temas caros. Assim como a qualidade da visão é determinada pela série de fatores diretamente relacionados com a vida cotidiana de cada indivíduo, a percepção a respeito das soluções sociais mais adequadas também varia à luz das diversas experiências vivenciadas por cada membro social.

Deste modo, nenhuma discussão relativa à democracia e às regras que regerão sua operacionalização terão sucesso caso o ponto de partida sejam as divergências existentes. É necessário encontrar os pontos de concordância e, a partir deles, construir as regras capazes de guiar as democracias ao longo dos anos, coisa de, como já dito, de extrema complexidade.

Assim como no meio social os diversos pontos de vista dificultam a formação de uma voz uniforme capaz de abordar os anseios mais puros da sociedade, extrair do meio político eleito por essa mesma sociedade também representa fator extremamente dificultoso.

Elementos como vaidade política, projetos pessoais de poder ou mesmo o perseguição e defesa de interesses não-republicanos obstaculizam o processo de conformação de um processo eleitoral efetivamente democrático, capaz de extrair dos pontos de consenso as normas mais adequadas para a realização da democracia.

As normas eleitorais também ganham dificuldade de estudo em razão de sua escassa previsão. Em que pese se tenha a existência de um Código Eleitoral, correm normas de idêntica natureza em diversos outros diplomas normativos. É o tema do tópico de seguimento.

1.5 FONTES DO DIREITO ELEITORAL

Fonte, nas palavras de José Jairo Gomes (2012, p. 22) representa o local onde algo é produzido, indicando, portanto, sua procedência, sua origem. Nesse sentido, por exemplo, significa nascente, o olho ou a mina d'água. Na doutrina jurídica, expressa a origem ou o fundamento do direito".

No conceito que interessa ponto de estudo ora desenvolvido, indica o local de onde provém as normas jurídicas aplicáveis ao Direito Eleitoral. É a origem do objeto próximo de estudo deste ramo jurídico. A doutrina costuma dividir as fontes do direito eleitoral em dois grandes grupos.

No primeiro grupo incluem-se as fontes primárias, aquelas cujo texto normativo é proveniente do ente político incumbido da produção legislativa, ou seja, o poder constituinte originário, o poder constituído derivado e o Poder Legislativo, desde que tratem de temas diretamente conectados com o direito eleitoral. No segundo grupo, reúne-se às normas provenientes de outro ente político, o Poder Judiciário, que regulamenta o processo eleitoral através da edição de Resoluções, incluindo-se, ainda, as fontes subsidiárias, capazes de guiar o processo na falta de previsão normativa em normas próprias.

Dentre as fontes primárias, tem-se a Constituição Federal como fonte maior do Direito Eleitoral, afinal, cuida-se do fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico brasileiro. À luz desta afirmação, tem-se que a Constituição se presta, assim, a organizar a estrutura política nacional. Extensa como é, previu, também, normas específicas de direito eleitoral, como aquelas encontradas nos artigos 14 a 17 e artigos 118 ao 121.

A segunda norma classificada como fonte primária é o Código Eleitoral (Lei 4.737/65). O Código Eleitoral, dentre outros assuntos, é bom apontar que, em que pese figure em seu texto tratar-se de Lei Ordinária, foi recepcionada como Lei Complementar, por força de mandamento constitucional. Dentre outros tópicos, organiza a Justiça Eleitoral e prevê sua composição, fixa o procedimento a ser observado para alistamento eleitoral, transferência de domicílio, segunda via, cancelamento de título eleitoral, exclusão, atos preparatórios para as eleições

(prévios, contemporâneos e pós pleito, o que inclui local de votação, forma de apuração dos votos, publicação, contagem e etc.). Prevê, ainda, garantias eleitorais, diplomação, recursos eleitorais, procedimentos penais eleitorais, crimes eleitorais, dentre outros tópicos relevantes (CHALITA, 2014, p. 11).

A Lei das Eleições (Lei 9.504/97) estabelece normas mais detalhadas acerca do processo eleitoral em seu cenário mais amplo. Afinal, traz disposições relativas à convenções partidárias, coligações, registro de candidaturas, arrecadação e aplicação de recursos durante a campanha eleitoral, prestação de contas, pesquisas eleitorais, propaganda eleitoral e suas limitações, direito de resposta, sistema eletrônico de votação, e o procedimento de agentes públicos durante o período de campanhas eleitorais (CHALITA, 2014).

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95) trata de questões que envolvem a "organização, criação, fusão e extinção de partidos políticos, além de cuidar do funcionamento parlamentar, estatuto, filiação partidária, acesso gratuito aos meios de comunicação pelas agremiações políticas, fidelidade partidária" (Idem, p. 11).

A Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar 64/1990) estabelece casos de incompatibilidade que impedem a sujeição eleitoral passiva. Ou seja, normas que impõem barreiras à possibilidade de ver-se eleito.

Dentre as fontes secundárias do Direito Eleitoral, as mais profícuas se manifestam na forma de Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, editadas pelo pleno do tribunal. A competência normativa entregue ao TSE se encontra prevista no artigo 1º e 23 do Código Eleitoral, com regulamentação dada pelo artigo 105 da Lei das Eleições:

Art. 105 - Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

As consultas feitas ao Tribunal Superior Eleitoral e aos Tribunais Regionais Eleitorais, também são fonte do Direito Eleitoral. Trata da possibilidade da formulação de questões duvidosas acerca do pleito. Podem ser formuladas por

órgão jurisdicional federal ou por órgão nacional de partido político, sempre a respeito de questões abstratas. Cuida-se, assim, de ato normativo em tese, sem efeitos concretos, por se tratar de orientação sem força executiva com referência à situação jurídica de qualquer pessoa em particular" (STF, RMS 21.185-7/DF, pleno, j. 14.12.1990, rel. Min. Moreira Alves, DJ 22.02.1991).

O Código Civil e o Código Penal entregam conceitos ou institutos jurídicos utilizados para a correta interpretação da legislação eleitoral. Deste modo, busca-se na lei civil as concepções referentes à relação de parentesco, e na codificação penal a identificação do lugar do crime, concurso de agentes, dentre outros pontos.

No âmbito processual, o litígio eleitoral, em seu procedimento, bebe da codificação processual civil naquilo que couber, especialmente quanto à contagem de prazos e diretrizes recursais. O Código de Processo Penal estabelece normas subsidiárias para o processamento de crimes eleitorais.

A competência para edição de normas eleitorais é privativa da União, conforme estabelece o artigo 21, I da Constituição Federal. A Constituição determina, ainda, que não podem ser editadas medidas provisórias relativas a direito eleitoral, direito partidário e direitos políticos. Direitos eleitorais e políticos também não podem ser objeto de Lei Delegada, ante expressa vedação contida no artigo 68, §1º, II da Constituição.

2 INSTITUTOS PRÁTICOS DE DIREITO ELEITORAL E DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

2.1 DIREITOS POLÍTICOS E CIDADANIA

No Brasil, a consolidação dos processos democráticos capazes de representar algo efetivamente próximo da vontade popular se deu de maneira lenta, com avanços e retrocessos, ao longo do caminho histórico percorrido.

Em solo brasileiro, o primeiro processo eleitoral de que se tem notícia se deu ainda em 1532, destinado a definir os membros integrantes do Conselho Municipal da Vila de São Vicente (atualmente, São Paulo). Entretanto, como era comum nos processos eleitorais daqueles remotos tempos, o acesso às urnas era restrito àqueles definidos como "homens bons", à saber: senhores de engenho, integrantes da alta burocracia militar, além da rica burguesia comercial (CAJADO, DORNELLES, PEREIRA, 2014). Havia, assim, uma ainda que incipiente noção acerca do que representavam direitos políticos.

A plena concepção moderna a respeito deste conjunto de direitos, entretanto, não pode ser plenamente compreendida sem o entendimento de dois conceitos que a eles se interligam de maneira íntima: o conceito de cidadão e o conceito de nacionalidade.

A nacionalidade, representa um vínculo jurídico que estabelece entre determinado indivíduo um território estatal. Vínculo este, criado em função do nascimento ou da naturalização.

A cidadania, por sua vez, cuida-se, como aponta Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira (2015), de um "atributo político que decorre do direito de participar no governo e de ser ouvido pela representação política". Representa, assim, o direito de plenamente participar da vida política, tanto do ponto de vista ativo (votando) quanto do ponto de vista passivo (recebendo votos). Será cidadão, desta forma, aquele que seja detentor desta capacidade eleitoral ativa e passiva, porque a forma mais pura de participação cidadã nos processos decisórios estatais é, nas democracias contemporâneas, através do exercício dos direitos envolvidos no sufrágio.

2.2 SUFRÁGIO

O sufrágio, que etimologicamente representa aprovação ou apoio, equivale ao "direito subjetivo de natureza política, que tem o cidadão de eleger, ser eleito ou participar da organização e da atividade do Poder Estatal" (CERQUEIRA; CERQUEIRA; 2015, p. 112).

Muito comumente utilizada como sinônimo de eleição, o sufrágio, em verdade, é o processo de escolha de eleitores. Cuidado verificação de atendimento de requisitos que orientarão na formação do colégio eleitoral, é dizer: é o processo de seleção de eleitores. O voto é a escolha efetivamente realizada pelos selecionados no sufrágio.

A diferença conceitual entre voto e sufrágio pode ser percebido quando se tem a presença de votos brancos ou nulos. Aquele que rende voto em branco ou que profere voto nulo, exerce o sufrágio, já que habilitado ao exercício do direito resultante da reunião dos requisitos para se tornar eleitor. Mas não votou. Apenas vota aquele que realiza a escolha diante das opções que lhe são postas. Não manifestou, deste modo, a sua vontade.

Inexiste, do ponto de vista técnico, como pôde ser apontado, voto em branco ou voto nulo, mas apenas o exercício resultante do sufrágio.

Daí dizer-se doutrinariamente, que inexiste, no Brasil, voto obrigatório, em que pese a expressão seja de emprego corrente, mesmo no âmbito da própria Justiça Eleitoral. O que a legislação indica, é a obrigatoriedade de comparecimento do eleitor ao local de votação.

A percepção se revela ainda mais cristalina quando se compara o resultado prático no produto eleitoral da postura do que se dirige até o local de votação e anual e daquele que sequer se ausenta da residência no dia da eleição. O resultado prático para o processo eleitoral é rigorosamente o mesmo: a indiferença.

O fenômeno se explica pelo fato de que, para a apuração do candidato vencedor, contabilizam-se exclusivamente os votos válidos. Manifestações de

vontade caracterizadas pela ausência no local de votação, pela nulidade do ato realizado ou pelo "voto" em branco, têm o mesmo destino: o limbo.

Voto, portanto, só haverá para aquele manifestar sua vontade diante das opções que lhe foram postas.

2.2.1 Sufrágio Universal

No sistema brasileiro, o sufrágio é tido como universal. Todos os nacionais possuem idêntico direito de tomar parte na conformação política:

O sufrágio universal é um dos instrumentos por meio dos quais o povo exerce sua soberania pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos da lei. A Constituição Federal e o Código Eleitoral estabelecem o alistamento e o voto obrigatórios para os maiores de 18 anos.

Em que pese a expressão corrente se referir a sufrágio universal, nem todos aqueles integrantes do grupo nacional estão aptos ao exercício do sufrágio. Como apontado, refere-se, também, a um processo de seleção daqueles que tomaram parte na capacidade ativa do processo eleitoral. Segue apontando Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira:

Não há sufrágio plenamente universal e não há, portanto, distinção essencial entre sufrágio restrito e sufrágio universal. A diferença é puramente quantitativa: os impedimentos do direito de voto, no sufrágio restrito, são mais numerosos do que no sufrágio universal. É bom notar que as restrições ao direito de voto em uma ordem jurídica que consagra o sufrágio universal estão previstas somente na própria Constituição; tais restrições não podem ser ampliadas mediante lei ordinária. (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2015, p. 114)

Da exposição é possível extrair determinadas conclusões. O sufrágio é classificado como universal ou restrito a depender do número de restrições que são postas ao exercício do direito ao voto. Daí supor a inexistência de sufrágio que seja absolutamente universal. Entretanto, como bem apontado, em qualquer sistema democrático que pretenda assegurar o direito ao voto ao maior número possível de pessoas, o exercício desta ferramenta essencial para a manutenção democrática, apenas pode ser limitado pela Lei Maior de regência: a Constituição.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988, não detalhou especificamente em relação fechada os detentores do direito de sufrágio. Ao contrário: fixou aqueles que não seriam detentores da capacidade eleitoral passiva: os estrangeiros e os conscritos durante o período do serviço militar obrigatório, por força do quanto consta no artigo 14, §2º da Constituição Federal.

2.2.2 Sufrágio Universal e o analfabeto

O analfabeto, até a emenda constitucional n. 25 de 15 de maio de 1985, também não era detentor de capacidade eleitoral ativa, quedando-se afastado, pois, do sufrágio universal. A referida emenda incluiu os analfabetos no colégio eleitoral, em que pese o tenha sido feito de maneira facultativa. O novo entendimento foi consagrado pela Constituição Federal de 1988, mantendo a capacidade eleitoral ativa facultativa, mantendo-se o alijamento quanto à capacidade eleitoral passiva. Assim, o voto é facultativo para os analfabetos, sendo, entretanto, inelegíveis.

Em polêmica posição, Thales Tácito Cerqueira e Camila A. Cerqueira (2015, p. 114), afirmam que não existe justificativa lógica para que se entregue a capacidade eleitoral ativa aos analfabetos:

Na verdade, a concessão do direito de voto ao analfabeto não se justifica, seja qual for o ponto de vista que se adote para o problema. Da mesma forma que cem tolos não formam um sábio, não será aumentando o número de participantes do sufrágio que este ficará, necessariamente, mais aperfeiçoado. A regra, quase absoluta, é a de que o analfabeto se torna, infelizmente, um instrumento nas mãos dos demagogos sequiosos de votos, aliás, os grandes beneficiários desta infortunada ampliação do sufrágio.

E continuam:

Essa possibilidade de os analfabetos votarem, por mais simples que pareça, encontra sérios problemas, considerando que no Brasil o número de analfabetos é assustador, e que, na democracia, na votação pela maioria, a eleição fica dada ao fracasso quando os analfabetos, sem qualquer instrução e, portanto, marginalizados pelo poder econômico, são facilmente comprados, vendendo seus votos com promessas de cestas básicas, chinelos, botinas e etc.

Segundo pensamos, em que pesem os relevantes argumentos amealhados pelo eminente doutrinador, a posição esboçada revela-se imbuída de preconceito dos mais variados níveis. Não se nega que muitos analfabetos tombam aos lábios de profissionais da política, seja por promessas de bens materiais ao arripio da Lei, seja por promessas que, pela inviabilidade da competência ou atribuição do cargo postulado, são visíveis. Mas, por outro lado, não estão todos sujeitos, analfabetos ou não, aos mesmos riscos que nos são impostos pelo exercício do sufrágio? O risco do fracasso deste ou daquele governo democraticamente eleito é próprio de toda e qualquer nação democraticamente inspirada.

De outra banda, o mero analfabetismo não é fator que, por si só, indica de maneira absoluta, a insígnia de néscio. Cuida-se de visão formuladora de um conceito generalista, consistente em atribuir a todos de um grupo uma característica negativa que seja aparentemente predominante, mas jamais hegemônica. Implica dizer, deste modo, que se revela temerária a tendência de marginalização política de determinado grupo com base em critérios nitidamente preconceituosos. Assemelha-se àquelas personagens que mudam de calçada ao avistarem um sujeito tatuado vindo na direção oposta, sob a preconceituosa imagem de que são todos marginais.

É certo que aqueles de mais simples ou de nenhuma instrução são mais maleáveis pelas mãos de demagogos, mas tal fato pode justificar furtar-lhes a chance do exercício de um direito supremo em um país que se pretenda democrático.

Outra afirmação de tom ainda mais, segundo pensamos, maculado por linhas de cristalino preconceito, é aquela segundo a qual pessoas analfabetas estariam mais propensas à prática do crime de compra de votos. De início, calha apontar a impossibilidade de aliar dificuldades econômicas com o analfabetismo, necessariamente. É corrente que se tem uma massa difusa de analfabetos, inseridos em grande escala nas parcelas menos abonadas na população. Entretanto, se não se deve vincular moradores de regiões suburbanas à atividades criminosas, com idêntica razão não se deve vincular analfabetos à práticas como a compra de votos.

Ainda quando se tem por coerentes as afirmações propostas, considerando que muitos daqueles são enganados ou vendedores de votos, tal fato, por si só, não seria suficiente para afastar os analfabetos da participação política. Muitos não são todos, e não se pode tolher os direitos políticos de quaisquer minorias em função do comportamento inapropriado de uma maioria.

2.3 O VOTO

Afastada a polêmica enfrentada, tem-se que, no Brasil, o eleitor deve reunir nacionalidade brasileira, idade mínima de 16 anos e o alistamento na forma da Lei.

A palavra voto vem do latim, e significa oferenda. Como já restou apontado, o voto é o exercício do sufrágio pelo eleitorado. No sistema eleitoral brasileiro, o voto reúne as seguintes características: é secreto, igual, livre, pessoal, direito e obrigatório.

O direito de votar decorre, como apontado, dos requisitos já acima expostos: idade de 16 anos ou mais, alistamento eleitoral e nacionalidade brasileira. São critérios indicadores da capacidade eleitoral ativa.

Os critérios indicadores da capacidade eleitoral passiva encontram-se previstos, também, no texto constitucional e apontam: a nacionalidade brasileira para o Presidente e para o Vice Presidente; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição eleitoral respectiva; a filiação partidária e a idade mínima exigida para o cargo eletivo pretendido.

O voto representa, assim, o exercício da soberania popular, a vontade expressada pela população e manifestada nos diversos níveis de representação existentes no panorama político.

Através do voto a democracia é instrumentalizada. Democracia esta que, contudo, possui um custo, normalmente, caro.

3 FINANCIAMENTO ELEITORAL

Como apontado em linhas anteriores, a democracia é instrumentalizada através do voto. A vontade popular é expressa nas urnas, com o objetivo de que seus anseios práticos sejam revertidos por meio das ações a serem tomadas pelos representantes eleitos.

O processo eleitoral, contudo, não se resume à mera atividade consistente na colheita das intenções externas através do voto. É dizer: não se resume ao ato de recolher, contabilizar e divulgar os resultados da consulta popular realizada, mas engloba algo que acontece antes, que, inclusive, pode demandar custo superior que o próprio processo de coleta em si: a campanha eleitoral.

Mesmo antes da campanha, a democracia representativa demanda mecanismos financeiros capazes de viabilizar a atividade partidária, que dá vida aos movimentos políticos que anseiam angariar apoio popular para seus projetos políticos.

O financiamento de campanhas eleitorais e da atividade partidária são fundamentais para o aperfeiçoamento da democracia, ou mesmo para o seu adequado funcionamento. Daí surgem, logo, duas distinções importantes de serem realizadas: o financiamento partidário e o financiamento eleitoral.

3.1 FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO

Inicialmente, é importante tecer algumas considerações a respeito dos partidos políticos e do seu papel no processo de consolidação da democracia brasileira. O primeiro ponto a ser ressaltado é quanto à sua natureza jurídica, em que são pessoas jurídicas de direito privado, conforme preleciona a legislação civilista.

Organizam-se na forma de associações civis, e são fundamentais para uma democracia partidarizada como a brasileira: importante mencionar que a legislação eleitoral do Brasil não admite a existência de candidaturas avulsas.

O artigo 7º da Lei dos Partidos Políticos é clara ao estabelecer que a estes entes cabem a garantia de autenticidade do sistema representativo, além da defesa dos direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal (Barreto, 2012).

Krause et al (2015) destacam que a Constituição Federal de 1988, ao instituir o regime democrático e inaugurar a nova ordem política e democrática do Brasil, estabeleceu ampla liberdade e autonomia organizativa para os partidos políticos, além de lançar regras específicas para seus financiamentos, sempre visando assegurar a higidez da democracia brasileira. Neste passo, restaram proibidos, por exemplo, o financiamento por meio de recursos estrangeiros, além da obrigação de prestação de contas à Justiça Eleitoral. Os partidos políticos também foram agraciados com tempo de televisão e rádio, gratuitos, além da fixação de um fundo partidário.

Em elucidativo artigo explicitando a questão, Shaefer (2017) explica o funcionamento da distribuição dos recursos do fundo partidário utilizado pelos partidos políticos.

O ponto principal a ser destacado é a origem pública dos recursos em questão. Os valores que compõem o fundo são entregues de dotações orçamentárias diretas, oriundas da União. Ademais, as multas eleitorais devidas e pagas ao Tribunal Superior Eleitoral também têm o fundo partidário como destinatário final.

Shaefer (2017) afirma que, nos termos da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, 95% dos valores totais do fundo são distribuídos aos partidos proporcionalmente ao desempenho partidário nas eleições para a Câmara dos Deputados. Os 5% restantes são divididos igualmente entre os demais partidos políticos.

Cabe às Executivas de cada partido a tarefa de determinar a distribuição interna dos recursos. O modo de gerenciamento dos recursos obtidos, como apontado, não escapa da fiscalização do Tribunal Superior Eleitoral, que recebe a prestação de contas.

Apesar da liberdade, 20% do valor total obtido através de repasses do fundo partidário devem ser destinados às Fundações de Pesquisa do partido político.

Em que pese exista certa discricionariedade na repartição do quantum recebido, no sentido de se proceder ou não à divisão dos valores com os diretórios estaduais ou regionais, a tendência apontada por Shaefer, ao analisar dados do período compreendido entre 2003 e 2006 é a de que é menor a concentração das verbas no diretório nacional, favorecendo a regionalização dos recursos.

Outro ponto interessante do levantamento realizado é o crescimento do fundo partidário, com especial incremento desde o ano de 2010.

Os dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral dão conta de que os valores do fundo saltaram de R \$265,35 milhões de reais em 2011 para 811,29 milhões de reais em 2015.

O crescimento, entretanto, tem razão de ser: a vedação da contribuição de pessoas jurídicas a candidatos e partidos políticos fixada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650/DF.

3.2 FINANCIAMENTO ELEITORAL

O financiamento eleitoral, nas palavras de Gomes (2011), pode ser entendido como os recursos materiais utilizados pelos candidatos com o objetivo de angariar o voto dos eleitores. Peixoto, por sua vez, também afirma que “a sobrevivência dos partidos seria inviabilizada na ausência do dinheiro para o seu custeio, seja para o incremento da estrutura burocrática ou para as competições eleitorais”.

Entretanto, em que pese o financiamento eleitoral e partidário sejam um tema de fundamental importância para a própria existência de uma democracia, também é correto afirmar que modelos de financiamento devem ser pensados de modo a se evitar que o poder político exercido por partidos e candidatos eleitos seja convertido em poder econômico em favor daqueles que os financiam. Da mesma forma, é importante criar idênticas ferramentas que assegurem a não conversão de poder econômico em poder político.

As afirmações, apesar de aparentarem idêntico conteúdo, guardam significações diferenciadas.

No primeiro ponto é importante que se evite que o candidato eleito converta o poder político recebido em poder econômico para determinadas entidades privadas.

No outro ponto, cuida-se da vedação da conversão do poder econômico de pessoas jurídicas em poder político, que, por sua vez, será convertido em mais poder econômico, reforçando os processos de concentração de influência política.

Temos em Peixoto:

A interferência do setor privado na representação democrática tende a ocorrer em dois momentos: nas eleições, por meio das doações de recursos para a campanha, e ao longo dos mandatos, cobrindo parte das despesas dos partidos políticos ou mesmo dos representantes. Os resultados eleitorais, por sua vez, em regimes democráticos são produtos da relação de distintos recursos empregados pelos atores em competição, estes recursos são divididos em três espécies: econômicos, organizacionais e ideológicos. (CAMPOS; PEIXOTO, 2015, p. 20)

Assim, e para tomar emprestadas as palavras fixadas por Almeida (2017) é imperioso que se persiga um modelo capaz de elaborar limites ao poder econômico nas eleições, especialmente coibindo práticas como o uso de caixa dois ou a utilização de recursos não contabilizados em campanhas políticas. O mesmo autor assevera, ainda, a necessidade de um aperfeiçoamento no processo de análise e julgamento das contas que são prestadas à Justiça Eleitoral.

Interessante tecer, a este respeito, considerações a respeito das normas que relacionam o fundamento do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Estas normas sofreram profunda alteração a partir de 2015 através da Lei 13165/2015, cuja vigência permitiu sua aplicação já nas eleições municipais de 2016.

Antes do citado marco legislativo, eram permitidas doações de pessoas físicas e jurídicas, sendo possível afirmar, com fundamento em Almeida (2017) que vigorava um modelo predominantemente privado, com limitações. As limitações eram tanto objetivas quanto subjetivas.

Como limitações objetivas, é possível citar o teto entregue aos financiadores privados (que funcionava de acordo com a renda auferida no ano imediatamente anterior ao que se realiza a eleição). Como limitação subjetiva, tinha-se a vedação de que pessoas jurídicas de direito público realizassem doações, bem como determinadas pessoas jurídicas de direito privado.

A Lei 13165/2015, entretanto, rompeu com o modelo anterior, alçando um financiamento que pode ser entendido como misto, tendo em vista que comporta doações privadas e recursos públicos.

As doações privadas, entretanto, ficam restritas às pessoas físicas. Partidos políticos, apontados, como já dito, como pessoas jurídicas de direito privado, podem realizar doações eleitorais a seus candidatos, inclusive com possibilidade de utilização do fundo partidário.

No atual contexto eleitoral, especialmente quando se observa o quanto se deu nas eleições municipais passadas, Almeida (2017), é possível afirmar que os recursos para o financiamento de campanha, em prática compreensão, incluem:

- a) recursos do próprio candidato;
- b) doações oriundas dos partidos políticos;
- c) doações realizadas por pessoas físicas na rede mundial de computadores;
- d) receita da comercialização de bens e serviços, além da promoção de eventos; e,
- e) a aplicação financeira de outros recursos obtidos na campanha.

Um dos mecanismos existentes para que se evite o desvirtuamento do processo eleitoral é aquele constante no artigo 73, inciso VII da Lei 9504/97, que veda, no ano eleitoral, a elevação dos gastos dos órgãos públicos (estaduais, federais ou municipais) com publicidade oficial para além da média dos três anos anteriores.

Importante o esclarecimento feito por Batini:

O legislador pretendeu impedir também, através deste dispositivo, que a publicidade oficial, embora indiretamente, pudesse servir como meio de difusão e propaganda de candidaturas, pretensão que não caracteriza nenhum disparate, principalmente quando se considera, mais uma vez, a possibilidade de uma reeleição para mandato consecutivo, dos chefes dos Poderes Executivos, responsáveis por essa publicidade, que por vezes se denomina “institucional”, mas com frequência, embora de modo velado, acaba na verdade por violar o § 1º do art. 37 da Constituição Federal. A proibição deste inciso não se confunde com aquela do inciso anterior. A propaganda institucional está terminantemente vedada no período eleitoral restrito. Mas no primeiro semestre ela está permitida. O gasto com esta propaganda autorizada é que tem que ficar restrito aos limites da lei, não podendo exceder os parâmetros ali expostos. (BATINI, 2015, FGV Direito Rio, p. 123-124).

A medida foi extremamente importante, não apenas pelo fato de que se evita a utilização da máquina pública para favorecimento pessoal do candidato de situação, mas também para que se evitem gastos adicionais com um processo eleitoral já suficientemente caro. Neste sentido, o de limitar os gastos com tais campanhas, foram inseridos diversos outros dispositivos no ordenamento eleitoral brasileiro, notadamente através da já citada Lei 13165/2015, nos artigos seguintes:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I – para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;

b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II – para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I. Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior.

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

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

Art. 8º Caberá à Justiça Eleitoral, a partir das regras definidas nos arts. 5º e 6º:

I – dar publicidade aos limites de gastos para cada cargo eletivo até 20 de julho do ano da eleição;

II – na primeira eleição subsequente à publicação desta Lei, atualizar monetariamente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir, os valores sobre os quais incidirão os percentuais de limites de gastos previstos nos arts. 5º e 6º;

III – atualizar monetariamente, pelo INPC do IBGE ou por índice que o substituir, os limites de gastos nas eleições subsequentes.

A este mesmo respeito, e também com vistas a se evitar o abuso de poder econômico, foram fixados tetos para a doação às campanhas eleitorais por parte de pessoas físicas. Este limite foi fixado em 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição.

Questão interessante que foi colocada é a possibilidade de autofinanciamento, contemplada pelo artigo 18-A da Lei das Eleições, modificada pela Lei 13.165/2015. O teto de financiamento é o mesmo limite estabelecido pela Lei para gastos com a campanha no cargo para o qual concorrer. Para Gomes:

Para o atingimento do teto de gasto, serão contabilizadas as despesas efetuadas pelos candidatos e as efetuadas pelos partidos que puderem ser individualizadas (LE, art. 18-A, incluído pela Lei nº 13.165/2015). Assim, não importa que a despesa tenha sido liquidada com recursos oriundos do fundo partidário (vide LE, art. 20), recursos do próprio candidato ou de doações privadas, pois em qualquer caso deverá ser computado para compor o teto.

Como observado, nos últimos anos foram criados diversos mecanismos tendentes a evitar o encarecimento do processo eleitoral brasileiro e prestigiar seu aperfeiçoamento, seja através da inibição da influência de entidades privadas de elevado poder econômico, seja com a fixação de tetos de gastos.

Neste sentido, a fixação de normas capazes de combater o abuso do poder econômico nos processos eleitorais é de vital importância. Quando se fala em abuso de poder econômico, fala-se, em verdade, do emprego anormal da capacidade econômica de modo a promover o desequilíbrio entre os candidatos que integram o pleito (Gomes, 2017).

Para que tal emprego possa, de fato, ser tido como abuso de poder econômico, alguns autores, como Garcia (2002) atestam que deve haver efetiva potencialidade lesiva ao processo em questão, seja essa potencialidade instrumentalizada pela quebra de limites quantitativas ou pela quebra dos limites qualitativos que regem a arrecadação e as despesas da campanha (Francisco, 2002).

O abuso pode ocorrer das mais variadas formas, sendo possível citar, a título de exemplo, o emprego de recursos financeiros acima dos limites legais, ou mesmo pelo oferecimento de vantagens ao eleitorado. Outra prática comum é a captação clandestina de recursos. As condutas que representam violação às normas de coíbe o abuso de poder econômico estão, em sua maioria, elencadas no artigo 30-A da Lei 9504/97 e no artigo 41-A da mesma legislação.

3.3 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 4650/DF

Quando se analisam os fundamentos que levaram o Supremo Tribunal Federal a vedar os aportes financeiros oriundos de pessoas jurídicas para campanhas e partidos políticos, podem ser identificados dois pontos basilares, a partir dos quais se ramificam as demais linhas argumentativas.

No primeiro ponto, tem-se que, ao possibilitar as doações por parte de pessoas jurídicas, o sistema eleitoral acabaria por entregar às empresas um poder político capaz de suplantar, até mesmo, aquele poder político que deveria ser monopolizado pela sociedade natural.

O segundo ponto, de ordem mais técnica do ponto de vista da democracia participativa, é o de que pessoas jurídicas não votam e não podem ser votadas, de modo que sua participação no processo eleitoral seria ilegítima.

Fixados estes dois pontos, é de todo interessante analisar os demais fundamentos delineados pelo Ministro Luiz Fux, relator do processo no Supremo Tribunal Federal e comentados por Jorge e Soares (2017).

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MODELO NORMATIVO VIGENTE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. LEI DAS ELEIÇÕES, ARTS. 23, §1º, INCISOS I e II, 24 E 81, CAPUT E § 1º. LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS, ARTS. 31, 38, INCISO III, E 39, CAPUT E §5º. CRITÉRIOS DE DOAÇÕES PARA PESSOAS JURÍDICAS E NATURAIS E PARA O USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. PRELIMINARES. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. PEDIDOS DE DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO (ITENS E.1.e E.2). SENTENÇA DE PERFIL ADITIVO (ITEM E.5). TÉCNICA DE DECISÃO AMPLAMENTE UTILIZADA POR CORTES CONSTITUCIONAIS. ATUAÇÃO NORMATIVA SUBSIDIÁRIA E EXCEPCIONAL DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, SOMENTE SE LEGITIMANDO EM CASO DE INERTIA DELIBERANDI DO CONGRESSO NACIONAL PARA REGULAR A MATÉRIA APÓS O TRANSCURSO DE PRAZO RAZOÁVEL (IN CASU, DE DEZOITO MESES). INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IMPROCEDÊNCIA. PRETENSÕES QUE VEICULAM ULTRAJE À LEI FUNDAMENTAL POR AÇÃO, E NÃO POR OMISSÃO. MÉRITO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS DE ADI E DE ADI POR OMISSÃO EM UMA ÚNICA DEMANDA DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. VIABILIDADE PROCESSUAL. PREMISSAS TEÓRICAS. POSTURA PARTICULARISTA E EXPANSIVA DA SUPREMA CORTE NA SALVAGUARDA DOS PRESSUPOSTOS DEMOCRÁTICOS. SENSIBILIDADE DA MATÉRIA, AFETA QUE É AO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL. AUTOINTERESSE DOS AGENTES POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE MODELO CONSTITUCIONAL CERRADO DE

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS. CONSTITUIÇÃO-MOLDURA. NORMAS FUNDAMENTAIS LIMITADORAS DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA. PRONUNCIAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE NÃO ENCERRA O DEBATE CONSTITUCIONAL EM SENTIDO AMPLO. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS. ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA. MÉRITO. DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. “PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (STF, 4652/DF, Rel. MIN LUIZ FUX. Plenário do Supremo Tribunal Federal, julgado em 17/09/2015. DJe de 24/02/2016)

Na primeira linha colhida pelos autores, o Ministro atesta, em seu relatório, que houve um paulatino distanciamento entre os cidadãos e a classe política brasileira, o que acabou por acarretar um certo ceticismo dos primeiros em relação aos segundos. No segundo ponto, salienta-se a necessidade de realização de uma reforma política capaz de reduzir os elevados custos das campanhas eleitorais no Brasil.

Tem-se que a Constituição Federal de 1988, apesar de não legislar exaustivamente a respeito do assunto relativo às verbas que movimentam a atividade partidária e as campanhas eleitorais, não forneceu cheque em branco ao legislador ordinário, que deve ser pautado pelos princípios republicanos e democráticos, dentre eles, o da isonomia.

Fixou, ainda, que o financiamento eleitoral por parte de pessoas jurídicas refere o princípio democrático, na medida em que a vida política é exercida, em verdade, por pessoas naturais, de sorte que a participação de pessoas jurídicas representaria fraude a este valor.

Na mesma linha, segundo o relator, a doação por parte de pessoas jurídicas acaba por encarecer as campanhas eleitorais, desequilibrando a disputa, ante a possibilidade de empresas de maior porte acabarem por despender mais recursos financeiros em favor de determinado partido político.

CONCLUSÃO

O presente trabalho monográfico teve como objetivo a realização de um estudo a respeito do sistema eleitoral e partidário brasileiro, visando identificar as modalidades de financiamento eleitoral e partidário de vigência, com foco na identificação de notas de abuso de poder econômico e as ferramentas legislativas para combatê-lo.

O processo eleitoral brasileiro floresceu de maneira inovadora a partir da Constituição Federal de 1988. O ponto de ruptura política representou bem mais que o mero abandono de um modelo autocrático e exclusivista, mas a entrada em um modelo de democracia participativa que se aprimora a cada pleito.

É certo que os novos elementos de modernidade tem poder suficiente para, com sua velocidade característica, entregar prematuro anacronismo à legislação eleitoral. Por outro lado, é igualmente correto afirmar que as inovações legislativas têm tentando trilhar o caminho da valorização da soberania popular instrumentalizada através do voto.

O financiamento de campanhas e partidos guarda nítida relação com a honestidade da soberania que é auferida nas urnas. Isto se dá especialmente pela razão de que, à luz de determinados métodos de financiamento eleitoral, é plenamente possível que as forças econômicas de vigência acabem por defraudar a honesta vontade popular que deve ser manifestada através do voto.

Tal cenário parecia ser de mais possível ocorrência quando da vigência do modelo que permitia a doação às campanhas eleitorais por parte de pessoas jurídicas de direito privado, especialmente empresas.

Grandes grupos econômicos realizavam vultuosas doações às campanhas, esperando obter vantagens quando da eleição deste ou daquele candidato. Desta forma, o dinheiro inserido pelo interesse econômico acabava sendo determinante para a construção da vontade popular sensíveis às ações de campanha realizadas pelos candidatos ao longo do processo eleitoral.

As normas pretéritas beneficiam, ainda, o abuso de poder econômico, embora dentro dos ditames normativos, na medida em que possibilita o arranque

financeiro de grupos políticos que estivessem mais afinados com determinado interesse econômico.

No atual contexto legislativo, em que se veda a doação empresarial a campanhas, o abuso de poder econômico ainda é possível através da violação das normas que fixam limites quantitativos e qualitativos para doações ou, mesmo, autofinanciamento.

Normalmente, as condutas que importam em abuso de poder econômico costumam consistir no emprego de verbas obtidas de maneira irregular ou em desacordo com as normas contábeis fixadas pela legislação eleitoral.

O combate ao abuso do poder econômico deve, portanto, representar um objetivo a ser cada vez mais perseguido pelas normas que regulamentam o sistema eleitoral brasileiro, tudo com vistas a assegurar que o voto representa não a vontade do capital instrumentalizado na forma de campanhas publicitariamente eficazes, mas os anseios políticos e ideológicos de quem vota.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de direito eleitoral**. Salvador. Juspodivm. 2017.

BARRETO, Rafael Menezes Trindade. Gomes, Luiz Flávio. Bianchini, Alice. **Saberes do Direito - direito eleitoral**. São Paulo. Saraiva. 2017.

BATINI, Silvana. **Direito Eleitoral**. FGV Direito Rio, 2015.2. Disponível em: https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/direito_eleitoral_2015-2.pdf. Acesso em 4 de novembro de 2019.

BATINI, Silvana. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro. FGV/Rio. 2015.

CAJADO, Ane Ferrari Ramos; Dornelles, Thiago; Pereira, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.** p. 43. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/tse-eleicoes-no-brasil-uma-historia-de-500-anos-2014.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

CAMPOS, Mauro Macedo; Peixoto, Vitor de Moraes. **Inovação institucional pendular: análise da regulação da participação privada no custeio do sistema político brasileiro (1946 a 2015)**. Teoria e Sociedade, n. 23.2, jul.

Cerqueira, Thales Tácito. Cerqueira, Camila A. **Direito eleitoral esquematizado**. São Paulo, Saraiva. 2015.

CHALITA, Sávio. **Manual Completo de Direito Eleitoral**. São Paulo. Foco. 2019.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Dos Abusos nas Eleições**. 1. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

GARCIA, Emerson. **Abuso de Poder nas Eleições: Meios de Coibição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 9ª Edição, São Paulo, Atlas, 2013.

JORGE, André Guilherme Lemos; SOARES, Michel Bertoni. **Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: a influência do poder econômico sobre a democracia.** Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 54, n. 216, p. 87-104, out./dez. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p87>.

KRAUSE, Silvana. Rebello, Maurício Michel. Silva, Josimar Gonçalves da. **O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem?** Revista brasileira de ciência política. n. 16. Brasília. jan-abr. pp 247-272. 2015.

NETO, Fernando. F. Baltar; Torres, Ronny C. Lopes. **Direito Administrativo.** 7ª Ed. Salvador. 2017.

PINHO, Cristiano Vilela de; Caetano, Flávio Crocce Caetano; Gomes, Wilton Luis da Silva. **Elementos do direito eleitoral.** São Paulo: Suplegraf, 2010.

SCHAEFER, Bruno Marques. **Como os partidos brasileiros distribuem os recursos do fundo partidário? Evidências a partir das eleições de 2014.** Núcleo de pesquisa em sociologia política brasileira. Newsletter. v. 4. n. 5. São Paulo. set. 2017.