



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

TATIANA KOLLY WASILEWSKI RODRIGUES

**LIMITAÇÕES AOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
CELEBRADOS COM RECURSOS PÚBLICOS ELEITORAIS:  
um resgate teleológico da atuação partidária à luz das  
doutrinas liberal e republicana**

---

Londrina  
2022

TATIANA KOLLY WASILEWSKI RODRIGUES

**LIMITAÇÕES AOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
CELEBRADOS COM RECURSOS PÚBLICOS ELEITORAIS:  
um resgate teleológico da atuação partidária à luz das  
doutrinas liberal e republicana**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina-UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Antonio Striquer Soares.

Londrina  
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Rodrigues, Tatiana Kolly Wasilewski.

LIMITAÇÕES AOS NEGÓCIOS JURÍDICOS CELEBRADOS COM RECURSOS PÚBLICOS ELEITORAIS: um resgate teleológico da atuação partidária à luz das doutrinas liberal e republicana / Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues. - Londrina, 2022.  
116 f.

Orientador: Marcos Antônio Soares Striquer.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2022.

Inclui bibliografia.

1. Negócios Jurídicos - Tese. 2. Fundo Especial de Financiamento de Campanha - Tese. 3. Fundo Partidário - Tese. 4. Republicanismo - Tese. I. Striquer, Marcos Antônio Soares. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 34

TATIANA KOLLY WASILEWSKI RODRIGUES

**LIMITAÇÕES AOS NEGÓCIOS JURÍDICOS CELEBRADOS  
COM RECURSOS PÚBLICOS ELEITORAIS: um resgate  
teleológico da atuação partidária à luz das doutrinas liberal  
e republicana**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina-UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Marcos Antonio Striquer Soares.  
Universidade Estadual de Londrina

---

Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart Junior  
Universidade Estadual de Londrina

---

Prof. Dr. Zulmar Antônio Fachin  
Faculdades Londrina

Londrina, 28 de março de 2022

## AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho é, sobretudo, coletiva. Muitos são aqueles que participaram deste processo, pessoas cuja generosidade inspira profundo agradecimento.

À minha mãe, Maria Lúcia, que sempre me ensinou o valor do estudo, me incentivando e lutando por mim, mesmo com todas as adversidades enfrentadas.

À Fujie, por partilhar todos os momentos ao longo desses anos de convivência e por me fazer acreditar que sou capaz de atingir qualquer objetivo.

À minha irmã, Daniela, que tanto me inspira e me ajuda em todos os momentos difíceis; e ao meu pai, Francisco, por seu apoio e carinho.

À minha querida avó Cecília, que esteve ao meu lado nestes últimos dez anos e nos deixou recentemente, deixando uma saudade imensa.

À Eliana e ao Jorge, pelo afeto e cuidado.

Ao meu amigo Rafael, que me ajudou muito no processo de seleção do mestrado.

Às minhas queridas amigas Patrícia, Nathaly e Letícia, que partilharam comigo as alegrias e dificuldades do mestrado.

Ao meu orientador, professor Doutor Marcos Antônio Striquer Soares, pela sua contribuição teórica, pela construção conjunta deste trabalho e por cada alteração sugerida.

Ao professor Doutor Clodomiro José Bannwart Júnior, pelas valiosas sugestões na fase de qualificação.

Ao professor Doutor Zulmar Antônio Fachin, pela sua acurada correção e pela primorosa participação na banca de defesa.

Aos professores do Mestrado, servidores da UEL, amigos que ali conheci, amigos da Justiça Eleitoral e todas as pessoas que estiveram ao meu lado nesta caminhada.

Muito obrigada!

“Somos indivíduos livres e nossa liberdade nos condena a tomarmos decisões durante toda a nossa vida. Não existem valores ou regras eternas, a partir das quais podemos nos guiar. E isto torna mais importantes nossas decisões, nossas escolhas”.

Jean-Paul Sartre

RODRIGUES, Tatiana Kolly Wasilewski. **Limitações aos negócios jurídicos celebrados com recursos públicos eleitorais**: um resgate teleológico da atuação partidária à luz das doutrinas liberal e republicana. 2022. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

## RESUMO

O financiamento público de partidos políticos e de campanhas eleitorais é um tema de grande relevância, tendo em vista a grande quantia de verbas públicas despendidas, o dever do bom uso do dinheiro público, bem como seus impactos políticos, sociais e democráticos. Em consonância com a área de concentração – o Direito Negocial – e com a linha de pesquisa em Estado Contemporâneo, o presente trabalho estuda as possibilidades de limitações aos negócios jurídicos celebrados com aporte recursos públicos eleitorais que permitam um resgate teleológico da atuação partidária. Para tanto, usa de referencial teórico as doutrinas liberal e republicana e a dinâmica estabelecida em uma democracia representativa. É nesta lógica sistêmica que o desenvolvimento das atividades partidárias pode encontrar justificativa de existência e, portanto, de seus desdobramentos na práxis. Todavia, como as agremiações políticas possuem autonomia partidária, o que, em tese, permitiria, por um lado, um uso indiscriminado dos recursos públicos, quais o Fundo de Assistência Partidária e o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, por outro devem ser o mecanismo que viabiliza a representatividade democrática, de modo que a liberdade de seus gastos deve ser corretamente ponderada, a fim de que não descambe para uma carta branca de qualquer sorte de dispêndios, ainda que às custas do próprio telos partidário. Deste modo, a pesquisa possui como ponto de partida o conceito de liberdade, e analisa, especialmente, o significado desse termo para duas correntes de pensamentos políticos: liberal e republicana. Com esta base filosófica, demonstra-se não só a necessidade de melhor regulamentação na utilização de recursos públicos eleitorais, mas em que medida estas correntes podem melhor orientar a difícil equação entre o exercício das liberdades e as limitações inerentes ao convívio coletivo. Após a análise legislativa, principiológica e da aplicação dos intuitos normativos, conclui-se, portanto, que há uma necessidade premente em melhorias na estruturação das regulamentações do tema. Tal conclusão deriva, diretamente, da mecânica de aperfeiçoamento das funções democráticas e dos fins públicos dos partidos políticos. Utiliza-se, para tanto, o método hipotético-dedutivo, pautado na construção teórico-científica, através de um recorte no plano do filosófico da cidadania e da política, com levantamento documental.

**Palavras-chave:** Negócios Jurídicos. Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Fundo Partidário. Republicanismo; Liberalismo.

RODRIGUES, Tatiana Kolly Wasilewski. **Limitations to legal transactions celebrated with public electoral resources: a teleological rescue of partisan action in the light of liberal and republican doctrines.** 2022. 116pp. Dissertation (Master in Business Law) – State University of Londrina, Londrina, 2022.

## ABSTRACT

The public funding of political parties and electoral campaigns is a topic of great relevance, given the large amount of public funds spent, the duty of good use of public money, as well as its political, social and democratic impacts. In line with the area of concentration - Business Law - and with the line of research in Contemporary State, the present work studies the possibilities of limitations to legal transactions celebrated with the contribution of public electoral resources that allow a teleological rescue of partisan action. To do so, it uses liberal and republican doctrines and the dynamics established in a representative democracy as a theoretical framework. It is in this systemic logic that the development of party activities can find justification for its existence and, therefore, for its unfolding in praxis. However, as political associations have party autonomy, which, in theory, would allow, on the one hand, an indiscriminate use of public resources, which the Party Assistance Fund and the Special Fund for Campaign Financing, on the other hand, should be the mechanism that makes democratic representation possible, so that the freedom of its expenditures must be correctly considered, so that it does not fall into a *carte blanche* of any sort of expenditure, even at the expense of the partisan telos itself. Thus, the research has as its starting point the concept of freedom, and analyzes, especially, the meaning of this term for two currents of political thought: liberal and republican. With this philosophical basis, not only the need for better regulation in the use of public electoral resources is demonstrated, but the extent to which these currents can better guide the difficult equation between the exercise of freedoms and the limitations inherent to collective living. After analyzing the legislation, principles and the application of normative purposes, it is concluded, therefore, that there is a pressing need for improvements in the structuring of regulations on the subject. This conclusion derives directly from the mechanics of improving democratic functions and the public ends of political parties. For this purpose, the hypothetical-deductive method is used, based on the theoretical-scientific construction, through a cut in the philosophical plane of citizenship and politics, with a documentary survey.

**Keywords:** Legal Affairs. Special Campaign Financing Fund. Party Fund; Republicanism. Liberalism.



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Evolução dos valores do Fundo Partidário.....	65
<b>Gráfico 2</b> – Evolução dos valores do FEFC.....	67
<b>Gráfico 3</b> – Composição das receitas das campanhas eleitorais.....	68
<b>Gráfico 4</b> – Critérios para divisão dos recursos do FEFC .....	72
<b>Gráfico 5</b> – Principais despesas nas eleições de 2020.....	80

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanhas
FP	Fundo Partidário
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>1 A QUESTÃO DA LIBERDADE: INCURSÕES SOBRE AS CONCEPÇÕES LIBERAL E REPUBLICANA</b> .....	<b>16</b>
1.1 O LIBERALISMO E SUAS ORIGENS .....	16
1.2 CONCEPÇÕES DE LIBERDADE PARA OS LIBERAIS .....	19
1.3 ORIGENS E CONCEPÇÕES DE LIBERDADE PARA OS REPUBLICANOS .....	22
1.3.1 O Republicanismo Neolatenino e Neorromano .....	24
1.3.2 Philip Petit e a Liberdade como não Dominação .....	26
1.3.3 Garantias para Liberdade Republicana .....	31
<b>2 ARRECADAÇÃO E FINANCIAMENTO ELEITORAL E A DINÂMICA DEMOCRÁTICA PARTIDÁRIA NO BRASIL</b> .....	<b>34</b>
2.1 ASPECTOS DEMOCRÁTICOS E REPUBLICANOS .....	35
2.1.1 Dimensão Histórica e Cultural – Gênese das Instituições Políticas no Brasil.....	39
2.1.2 Trajetória dos Partidos Brasileiros – 1824 a 1988 .....	42
2.1.3 Os Partidos Políticos como Base Democrática Representativa (Preceitos Constitucionais) .....	45
2.1.4 A Questão da Autonomia Partidária .....	47
2.1.5 A Crise Representativa .....	49
2.2 FINANCIAMENTO POLÍTICO .....	51
2.2.1 Financiamento Privado .....	54
2.2.3 Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário – FP) .....	59
2.2.4 Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) .....	65
<b>3 O PAPEL DO ESTADO NA REGULAMENTAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS E DE GASTOS ELEITORAIS CELEBRADOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS</b> .....	<b>71</b>
3.1 O PAPEL DO ESTADO NAS RELAÇÕES PRIVADAS .....	72
3.2 INDISPONIBILIDADE DE BENS E INTERESSES PÚBLICOS EM CONTRATOS PRIVADOS CELEBRADOS COM VERBAS PÚBLICAS .....	73
3.3 CONTORNOS CONCEITUAIS DE NEGÓCIO JURÍDICO .....	77
3.4 NEGÓCIOS JURÍDICOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS CELEBRADOS COM RECURSOS PRIVADOS .....	79
3.5 NEGÓCIOS JURÍDICOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS CELEBRADOS COM RECURSOS PÚBLICOS .....	84
3.5.1 Negócios Jurídicos em Campanhas Eleitorais Celebrados com Fundo Partidário .....	85
3.5.2 Negócios Jurídicos em Campanhas Eleitorais Celebrados com Fundo Especial de Financiamento de Campanha .....	87
3.6 CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS GASTOS DE CAMPANHA REALIZADOS COM RECURSOS PRIVADOS E PÚBLICOS .....	90
3.7 LIMITES E CONTROLES LEGAIS .....	93

3.8 CORRUPÇÃO POLÍTICA E LIMITAÇÕES NA FISCALIZAÇÃO .....	97
3.9 DOMINAÇÃO DA SOCIEDADE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS E CANDIDATOS .....	101
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>104</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>107</b>

## INTRODUÇÃO

O financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos no Brasil, são regulamentados pela Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e pela Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

A partir de 2015, a questão do financiamento político foi muito discutida na agenda de reformas eleitorais em razão da Operação Lava-Jato que começou a revelar uma série de esquemas corruptos envolvendo doações de elites econômicas para campanhas eleitorais. As contribuições realizadas por pessoas jurídicas, muitas vezes, tratavam-se de um meio para que os grandes empresários usufríssem de benefícios estatais, como a facilidade de empréstimos subsidiados por bancos públicos, contratos superfaturados com o estado e com empresas estatais, e regras que permissivas para que alguns agentes dominassem o mercado.

Neste contexto, houve o julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre do tema (ADI 4650) que declarou inconstitucionais os dispositivos legais que autorizavam doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais e a mudança foi introduzida pela Lei nº 13.165/2015, que ratificou a decisão do STF.

Diante da crescente insatisfação da sociedade com a relação entre partidos políticos e empresas, o financiamento público começou a ser visto como uma ferramenta anticorrupção. Porém, o assunto continua polêmico em razão do grande volume de dinheiro público repassado e também pela ampla liberdade dos partidos e candidatos para utilização desses fundos. Em 2015, houve um aumento substantivo do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (o Fundo Partidário ou FP) e em 2017 foi instituído o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Um dos problemas do financiamento eminentemente público é a possibilidade da utilização do dinheiro público para a dominação da sociedade, haja vista a possibilidade desses recursos serem utilizados para fins de manutenção das oligarquias partidárias.

Deste modo, denota-se a necessidade de maior regulação dos negócios jurídicos utilizando-se verbas públicas. Todavia, falar-se em regulação estatal, num segmento cuja a regra é a autonomia partidária e a fruição de uma campanha política com interferências mínimas do Estado, faz remeter à necessidade de compreensão acerca dos postulados trazidos pelas teorias liberal e republicana de liberdade, sendo o objetivo do presente estudo identificar as influências destas teorias no modelo de

regulamentação dos negócios jurídicos celebrados em período de campanha eleitoral com uso de dinheiro público, e se é cabível ou não uma maior intervenção do Estado nos negócios jurídicos celebrados nas campanhas eleitorais.

Assim, a conceituação da liberdade nas teorias liberal, republicana neoateniense e neorromana, demonstra relevância para entendermos diversos aspectos sobre as sociedades antigas e contemporâneas e também sobre a relação adjacente com o exercício da cidadania.

Nesta perspectiva, existem diversas formas pelas quais é possível desfrutar os direitos e deveres da cidadania, sendo a liberdade, uma das principais prerrogativas da sua prática, frequentemente associada ao campo do Direito e em particular, na participação do processo eleitoral.

Neste sentido, denota-se a necessidade do estudo acerca da liberdade e entendimento teórico e prático do liberalismo e republicanismo destas, pois são duas diferentes visões de cidadania, que possibilitam a caracterização das ações políticas do cidadão brasileiro, garantidas na Constituição Federal e assim como para promover discussões e incorporação de novos conceitos conforme transformações nas relações de tensões que fazem parte das democracias definidas como “pós-modernas” e “globalizadas”, que almejam os ideais da cidadania em momentos como de pandemia em que vive o mundo.

Desta forma, tomando como base os conceitos teóricos liberais e republicanos, estudaremos os negócios jurídicos celebrados com utilização de fundo especial de financiamento de campanha e fundo partidário em campanhas eleitorais, ou seja, negócios realizados com utilização de dinheiro público.

Nesta seara, buscaremos entender a relação entre o estado e o financiamento de campanha, o papel do estado nas relações privadas, conceito de negócio jurídico, os negócios jurídicos em campanhas eleitorais celebrados com recursos privados, mas principalmente os negócios jurídicos em campanhas eleitorais celebrados com recursos públicos e o necessário dos controle dos gastos de campanha, a indisponibilidade de bens e interesses públicos em contratos privados celebrados com verbas públicas, bem como os limites e controles legais, tocando em temas como corrupção política, limitações e anomia legal.

Para tanto, a pesquisa se desenvolverá em três capítulos, buscando conhecer a principais correntes ideológicas que tratam da liberdade, quais sejam, o liberalismo e o republicanismo, acerca da possibilidade dos candidatos e partidos políticos

utilizarem recursos nas campanhas eleitorais provenientes de doações de pessoas físicas e/ou de fundos públicos (FEFC e FP) (Lei nº 9.504/1997) e que ao utilizar esses recursos eles celebram diversos negócios jurídicos, por exemplo: contratação de pessoal, serviços, impressos gráficos para propaganda, produção de conteúdo e etc.

Neste sentido, buscaremos verificar na legislação se existem ou deveriam existir mais limitações acerca da celebração de negócios jurídicos utilizando dinheiro dos fundos públicos. A hipótese é que uma melhor regulamentação na distribuição e utilização de recursos públicos para campanhas eleitorais faz com que os partidos cumpram melhor o seu papel democrático. E estudando outras formas também começando pelo princípio moralidade, e tratando corrupção não apenas como desvio de dinheiro público, mas também como deterioração da confiança na sociedade política.

Assim, inicialmente se tratará da liberdade conforme as teorias do Liberalismo e do Republicanismo, estudando os conceitos de liberdade dos antigos e dos modernos, as comparações sobre liberdade negativa e positiva. Essas contextualizações teóricas são fundamentais para a compreensão do papel regulador do Estado nos negócios jurídicos celebrados com uso de dinheiro público nas campanhas políticas e na análise da compatibilização entre liberdade individual e bem comum.

Pretende-se, assim, compreender como o tema da liberdade pode influenciar a regulação do Estado em questões que envolvem a cidadania.

Em seguida, será abordado o histórico do financiamento de campanhas no Brasil. Para tanto, inicialmente serão contextualizadas as questões legais e jurídicas acerca do tema. Em seguida, trazendo esta abordagem para a questão específica do financiamento público de campanhas e aos fins que ele se destina.

Por fim, fechando o estudo, em que se faz uma análise crítica em torno da ausência de regulação dos negócios jurídicos celebrados com uso de verbas públicas, identificando as influências dos postulados liberal e republicano, para que tais negócios jurídicos atendam as finalidades esperadas pela sociedade, de não dominação.

## **1 A QUESTÃO DA LIBERDADE: INCURSÕES SOBRE AS CONCEPÇÕES LIBERAL E REPUBLICANA**

Todo negócio jurídico se baseia na vontade do indivíduo em pactuar. A voluntas, por sua vez, não pode estar eivada de vícios de vontade sob pena de o negócio jurídico ser considerado nulo de pleno direito e, para disciplinar esta seara, incumbiu-se o Código Civil, em seus artigos 138 a 184, elencando toda sorte de situações que possam macular os negócios jurídicos com vícios da vontade.

Há de se ressaltar, todavia, que quando se fala na vontade uma outra ideia imediatamente se apresenta como pressuposto para sua concretização: trata-se da liberdade. Sem ela, o agente não conseguirá exprimir sua real intenção e o negócio jurídico se reduziria a um simulacro de ato bilateral. É dentro da esfera de liberdade de um indivíduo, ou de uma coletividade, que se mensura seu agir no horizonte de possibilidades.

Neste aspecto, é de suma importância que se compreenda como a liberdade pode ser posta no cenário de potencialidades de atuação e, sobretudo, como as óticas liberal e republicana podem orientar este agir, seja a partir da esfera do sujeito, seja da coletividade.

### **1.1 O LIBERALISMO E SUAS ORIGENS**

Tendo em vista que o liberalismo possui várias vertentes e todas unidas sob o feixe de defesa das liberdades individuais, dizer, de modo peremptório, o que é esta doutrina, corre-se o risco de fazer um reducionismo perigoso, porquanto, desde seu surgimento, no período moderno, até os dias atuais, o fio condutor de vários autores que se encaixem nesta vertente é a liberdade em si.

Deste modo, há um paradoxo em se buscar classificar o liberalismo encaixando-o em rigorismos, haja vista que estaria contradizendo, com isto, a própria proposta de pensamento livre preconizada pelo liberalismo.

Embora o pensamento liberal remonte à democracia de Péricles e a Cícero, na época da República Romana (MACEDO, 1995, p. 24), fato é que a terminologia “liberal” designando, especificamente, um “rótulo político”, foi utilizada primeiramente, no século XIX, nas cortes espanholas, por volta de 1812 (GRECO, 2021, p. 7-8).



Merquior (2017, p. 40), resgatando o pensamento de Nietzsche, afirma que “apenas seres a-históricos permitem uma definição no verdadeiro sentido da palavra”, o que equivale atribuir a compreensão do pensamento liberal como estando atrelado, intimamente, ao momento histórico (GRECO, 2021, p. 7).

De outra forma não podia ser, haja vista o liberalismo (...) [ser] fiel aos seus propósitos de defesa da liberdade, inclusive, na diversidade plural de compreensões que existem na própria conceitualização de “liberdade”, não se prendendo a cartilhas, sob o risco de sabotar a própria proposta liberal (GRECO, 2021, p. 7).

Em que pese ser marcado pelos movimentos políticos ao longo do tempo, há um denominador comum em toda a base de pensamento liberal e se deita, conforme aponta Antonio Paim (2019, p. 30), em algumas características gerais quais sejam: a) individualismo, haja vista “advogar a primazia moral da pessoa contra qualquer pretensão da coletividade social”; b) igualitarismo, uma vez que confere “a todos os homens o mesmo estatuto moral” e nega “a relevância de graus de diferenciação, legais ou políticos, dos direitos e deveres individuais”; c) universalismo, pois acredita “na unidade moral da espécie humana, dando importância secundária aos particularismos étnicos, sexuais, históricos, culturais e regionais” e d) melhorismo “pois defende a possibilidade de correção e aperfeiçoamento evolutivo de todas as unidades sociais”. (PAIM, 2019, p. 30-1).

Veja-se, no entanto, que este individualismo preconizado pelo pensamento liberal não significa em uma visão atomística do sujeito, mas em um individualismo interacionista (PAIM, 2019, p. 31). Esta ressalva é bastante importante porque é a partir da ótica de um indivíduo inserido em um contexto social que o liberalismo pode exercer outra potencialidade de seus primados: o pluralismo, que implica em exercer a tolerância às diversidades.

Outro marco relevante desta doutrina recai no fato de que o liberalismo, exatamente por se pautar em bases do racionalismo, demarca a secularização do pensamento, autonomizando a moral em relação à religião e à política.

Esta mudança paradigmática permitiu um deslocamento da compreensão ética como sendo apenas a busca de uma finalidade específica (o telos) - que, na visão aristotélica seria a virtude - e passasse a ser a defesa dos direitos fundamentais do indivíduo “à vida, à liberdade e à defesa da propriedade privada” de possíveis ataques

ou desrespeitos dos próprios semelhantes (PAIM, 2019, p. 34).

A ética, inclusive, com o pensamento liberal, ganhou ricas matizes de ideias, tais como a “A ética dos sentimentos morais” preconizada por Adam Smith, a “Ética utilitarista” de Jeremy Bentham e a “Ética do dever” de Immanuel Kant (PAIM, 2019, 35-6).

O ponto de partida dos diferentes modelos éticos liberais é a constatação da existência de uma determinação inexorável da ação humana, segundo a qual os indivíduos, por sua própria natureza, são compelidos, ao longo de toda a vida, a ter de fazer escolhas e tomar decisões além de responsabilmente acarretar com as consequências destas. Os liberais defendem a liberdade do indivíduo sobre suas ações como pré-condição para a vida moral e advogam a responsabilidade individual. Dessa forma, a ética defendida pelos liberais é uma ética mínima, que não estabelece como as pessoas devem se comportar, limitando-se somente a expor como os indivíduos não devem agir.

O Estado toma assento, inicialmente, como fruto de um pacto social, qual preconizou o pensamento lockeano, e teria por finalidade salvaguardar os direitos fundamentais dos indivíduos.

John Locke (1632-1704), teve grande influência na formação do pensamento liberal, ao longo século XVIII, segundo seus ensinamentos o contrato social é um acordo de consentimento entre os homens que concordaram em se unir em uma sociedade civil:

Se todos os homens são, como se tem dito, livres, iguais e independentes por natureza, ninguém pode ser retirado deste estado e se sujeitar ao poder político de outro sem o seu próprio consentimento. A única maneira pela qual alguém se despoja de sua liberdade natural e se coloca dentro das limitações da sociedade civil é através de acordo com outros homens para se associarem e se unirem em uma comunidade para uma vida confortável, segura e pacífica uns com os outros, desfrutando com segurança de suas propriedades e melhor protegidos contra aqueles que não são daquela comunidade. Esses homens podem agir desta forma porque isso não prejudica a liberdade dos outros, que permanecem como antes, na liberdade do estado de natureza. Quando qualquer número de homens decide constituir uma comunidade ou um governo, isto os associa e eles formam um corpo político em que a maioria tem o direito de agir e decidir pelo restante (LOCKE, 2001, p. 139).

Conforme a sua obra, o indivíduo possui direitos naturais, como a vida e a propriedade, sendo estas, inclusive, anteriores à sociedade civil deste modo, seriam, direitos naturais ao indivíduo e que competiria ao Estado a sua garantia.

Sua atuação, portanto, tanto mais legítima seria, quanto mais justificasse os direitos gerados, em nítida contraposição aos estados absolutistas e autocráticos. Não

é por menos que liberais defenderam limitações ao poder por vê-lo sempre com receios e o modelo normativo baseado em constituições e em representatividade puderam dar corpo ao pensamento liberal, qual se vê nos escritos de Benjamin Constant e de Alexis de Tocqueville.

## 1.2 CONCEPÇÕES DE LIBERDADE PARA OS LIBERAIS

Conforme já se pôde antecipar, o pensamento liberal é bastante variado, contudo, possui seu núcleo comum e que permite a rotulagem a certa ideia ou pensamento como sendo pertencente a esta doutrina e isto se deve, sobretudo, porque o liberalismo, longe de se resumir à defesa de livre mercado (como leituras mais perfunctórias o fazem, pautando-se na sua era clássica), ainda propõe uma moral universal e ela é o fio condutor tanto de um modelo político, quanto jurídico normativo.

Inicialmente, o modelo democrático moderno encontrou balizas nas propostas liberais (embora nem todo liberal clássico fosse um democrata), porquanto a dotação de poder limitado ao Estado apostava no bom funcionamento de suas instituições para que os indivíduos pudessem exercer a sua liberdade.

O pensamento de lockeano (embora ainda não se intitulasse de “liberal”) preconiza a separação dos poderes e, mais, conforme aponta Paim (2019, p. 67) “além da condição de fundador da teoria do sistema representativo, Locke tem o mérito de ter formulado a doutrina da representação como sendo de interesses” o que mantém tais ideias atuais, uma vez que explicita “que os interesses não são exclusivamente econômicos, sendo em muitos casos mais relevantes, para os homens, os interesses morais ou religiosos” (PAIM, 2019, p. 67).

É com Immanuel Kant que os contornos de um Estado Liberal seriam lançados, atribuindo a este ente o fim de garantir a liberdade de seus cidadãos e não a felicidade, haja vista que, dotado o sujeito de liberdade, a ele competiria buscar o melhor para si. Para o pensador prussiano:

O bem público, que acima de tudo deve ser levado em consideração, é precisamente a constituição legal que garante a cada um sua liberdade através da lei; com isso continua lícito para ele a busca de sua própria felicidade por meio do caminho que lhe parece melhor, sempre que não viole a liberdade geral em conformidade com a lei e, portanto, o direito dos outros

consorciados (BOBBIO, 2017, p. 134)

Uma definição mais precisa de liberdade civil ou jurídica, para Kant, seria “faculdade de fazer tudo aquilo que se quer sempre que não seja feita injustiça a pessoa alguma” (PAIM, 2019, p. 75).

A evolução histórica do liberalismo encontrou no liberalismo doutrinário francês questões teóricas da maior relevância e tem por expoente Benjamin Constant, ao lado de Guizot, Royer-Collard, Broglie e Rémusat.

A despeito de se atribuir, equivocadamente, o liberalismo, na França, ao movimento histórico que culminou tanto na Revolução Francesa, quanto no golpe bonapartista do 18 de Brumário, o fato é que os liberais doutrinários surgiram após a ditadura instituída por Napoleão e como reação a seu governo. “De seu exílio, Benjamin Constant escreve contra o imperador o libelo ‘Do espírito da conquista e da usurpação’, em 1804, com retumbante sucesso” afirma Paim (2019, p. 90) e, continua: “denunciando a instabilidade num governo militar e sua contradição com a civilização”. Constant, verdadeiramente, sistematizou o pensamento liberal, sendo adepto de um modelo político baseado na monarquia constitucional.

Já Tocqueville, embora não seja um liberal doutrinário, trouxe uma análise profunda sobre concepção de democracia liberal, mais especificamente, estudando o modelo democrático norte-americano, já em voga em sua época - no século XIX.

Quase que profeticamente, Tocqueville previu a polarização entre os Estados Unidos e a Rússia, ocorreria apenas um século depois, como, ainda, constatou que, futuramente, se houvesse alguma revolução em solo americano ela adviria, exatamente, da desigualdade social para com os negros. Suas constatações consideraram os três valores de defesa pugnados pelas Revoluções francesa e americana: liberdade, igualdade e fraternidade, já que para se garantir a liberdade em um regime democrático, seus cidadãos devem ser tratados isonomicamente e, mais ainda, em termos jurídico-normativos (VELEZ-RODRIGUEZ, 1998, passim).

Caminhando na evolução do pensamento liberal, ainda no século XIX temos liberais de matriz utilitarista, qual Stuart e Harriet Mill, que defendiam o sufrágio universal, inclusive às mulheres, permitindo, com isso, que a concepção de liberdade atrelada a um sistema jurídico-normativo que emanasse a soberania do povo pudesse representar não apenas uma parcela do eleitorado, mas ele todo.

No século XX, o pensamento liberal manteve a preocupação na velha questão,

tão bem suscitada e desenvolvida por Tocqueville, acerca da relação entre liberdade e igualdade, debate este que ficou ainda mais relevante com os modelos totalitários de governos coletivistas comunistas, como Rússia e China, os quais sacrificaram a liberdade de seu povo em nome da igualdade. Todavia, a quebra da Bolsa de Nova York, de 1929, por outro lado, gerou questionamentos acerca do papel do Estado na manutenção de igualdades apenas formais (normativas), fazendo com que seu papel precisasse ser revisto por liberais denominados “sociais”.

É desta época as propostas keynesianas e do welfare state, não com o fim único de garantir intervenções estatais cirúrgicas na economia, mas dotando o Estado como instituição hábil a promover meios para garantir a equidade material entre os indivíduos e, assim, estes possam exercer sua liberdade.

É neste cenário que John Rawls cria suas ideias de justiça baseadas em equidade e desenvolve, para tanto, dois conceitos importantes: a) o de “estado originário”, em que todas as pessoas teriam, moralmente, as mesmas possibilidades de cooperação social - e b) o de “véu da ignorância”, em que os sujeitos desprezariam qualquer diferença que as colocasse fora deste estado originário (RAWLS, 2011, p. 26-7).

Para Isaiah Berlin (1981, p. 136) a liberdade seria a área que o homem pode agir, sem que haja obstrução; sendo que quanto mais ampla a área de não-interferência, mais ampla a liberdade. Os filósofos políticos clássicos da Inglaterra, segundo Isaiah Berlin, não entraram em um acordo com relação ao significado da amplitude da área, bem como sua extensão:

Supunham que, nas condições então predominantes, não poderia ser ilimitada, porque, se assim fosse, acarretaria uma situação em que todos os homens podiam ilimitadamente interferir na atuação de todos os outros; e esse tipo de liberdade “natural” levaria ao caos social, onde as necessidades mínimas dos homens podiam não ser satisfeitas ou, então, as liberdades dos fracos podiam ser suprimidas pelos fortes. Pelo fato de perceberem que os fins e as atividades do homem não se harmonizam automaticamente um com o outro, e pelo fato de (quaisquer que fossem suas doutrinas oficiais) atribuírem alto valor a outras finalidades, como justiça, felicidade, cultura, segurança, ou graus variados de igualdade, eles estavam preparados para restringir a liberdade em favor de outros valores e mesmo da própria liberdade. Pois, sem isso, era impossível criar o tipo de associação que julgavam desejável. Em consequência, aqueles pensadores presumem que a área de livre ação dos homens deve ser limitada pela lei. Mas também presumem, sobretudo os partidários do livre arbítrio, como Locke e Mill na Inglaterra, e Constant e Tocqueville na França, que deveria haver uma certa área mínima de liberdade pessoal que não deve ser absolutamente violada, pois, se seus limites forem invadidos, o indivíduo passará a dispor de uma área demasiado estreita mesmo para aquele desenvolvimento mínimo de

suas faculdades naturais que, por si só, torna possível perseguir, e mesmo conceber, os vários fins que os homens consideram bons, corretos ou sagrados. Segue-se daí a necessidade de traçar-se uma fronteira entre a área da vida privada e a da autoridade pública (BERLIN, 1981, p. 137).

A interferência não se confunde com coerção, para os liberais. Coerção seria algo ruim, enquanto a não interferência seria boa, pois protegeria o próprio indivíduo de uma forma geral. Coerção seria “[...] uma deliberada ingerência que restringe a liberdade de alguém naquilo em que se poderia agir ou deixar de agir de outra forma caso não existisse essa interferência” (RAMOS, 2006, p. 85).

O Estado liberal, portanto, institui-se, hodiernamente, sob o modelo democrático e através de princípios constitucionais, com intuito de organização social, econômica e política, protegendo os direitos individuais principalmente no que se refere à liberdade, sendo que não ignora a necessidade da igualdade como via condutora desta liberdade.

### 1.3 ORIGENS E CONCEPÇÕES DE LIBERDADE PARA OS REPUBLICANOS

O conceito de liberdade para os republicanos diferencia-se, sensivelmente, da compreendida nas várias vertentes liberais. Para aqueles, de um modo simplificado, pode-se dizer que a liberdade é plena apenas quando não há interferência, impedimento e nem dominação. Assim, o exercício da autonomia fica dependente da inexistência destes fatores.

Por sua vez, a concepção republicana busca uma ideia coletivista de liberdade, compreendendo-a mais como “liberdade para”, ou seja, uma liberdade de agir dentro das criações conjuntas (e, portanto, legítimas) de possibilidades. É um agir dentro de uma convencionalidade.

A liberdade não consiste, pois, tão somente em realizar uma ação na ausência de impedimentos externos, impedimentos estes que são proibidos por lei. Mais que isso, ela consiste em realizar uma ação – a que os indivíduos reconhecem que não têm o direito de criar obstáculos – porque a lei impeditiva da interferência dos outros, que possibilita a livre efetividade dessa ação, emana da vontade comum e, sendo legítima, o seu poder não é dominador, mas compatível com aquilo que nós mais desejamos, quando vivemos em conjunto: a liberdade (autogoverno), o fato de o homem ser senhor do seu destino e dominar a fortuna (RAMOS, 2011, p. 57).

Há a necessidade de cumprimento de duas condições para proporcionar o republicanismo: “[...] a submissão a leis não arbitrárias porque previamente discutidas e acordadas; e a busca pelo bem comum, que se realiza por meio da participação política que, por sua vez, é pressuposto da concretização da liberdade” (MARICATO, 2007, p. 226-227).

Importante esclarecer o conceito de cidadania para os republicanos como virtudes cívicas:

[...] o status do indivíduo como cidadão é concebido como um bem substancial para a realização do homem na comunidade e requer, da sua parte, um papel ativo para a realização desse status, para cujo escopo torna-se necessária a sua participação na comunidade política. Por meio das virtudes cívicas, o cidadão toma parte, de forma efetiva, do autogoverno da res pública. A ampla democratização dos processos de tomada de decisões políticas permite-lhe melhor assegurar a liberdade e os direitos individuais (RAMOS, 2006, p. 85).

Assim, a liberdade no contexto republicano seria não apenas a não interferência injusta ou ilegal, mas também a inexistência do perigo da própria interferência, caracterizando, portanto, o indivíduo com um conceito de cidadania mais profundo do que apenas o título (RAMOS, 2006, p. 86).

A liberdade no sentido republicano não advém da natureza humana, porém o homem propicia o surgimento e sua caracterização diante da política, em um contexto político-social de cidadania.

Para a realização da defesa da liberdade, não é qualquer sujeito que o faz: “Apenas instituições republicanas, estabelecidas pela legitimidade da lei e asseguradas pela capacidade de supervisão e crítica dos cidadãos, podem afastar o perigo da intromissão não desejada ou injusta” (RAMOS, 2006, p. 86).

Necessário destacar que republicanismo é diferente de democracia:

No pensamento republicano, democracia, distintamente, refere-se a uma forma histórica de governo identificada com a Atenas da antiguidade e que se traduz na ideia de um governo dos “muitos”, ou “da multidão”, que, por sua vez, corresponde ao ideal do plebeísmo (ELIAS, 2014, p.43).

Trata-se o republicanismo de pensamentos políticos, enquanto a democracia seria a forma de governo. Porém verifica-se que todos os conceitos, em uma análise individual, são insuficientes para a aplicação no mundo atual. Todos se complementariam diante das mudanças e evoluções constantes, tendo em vista que

a liberdade está intimamente ligada à política, governo, direitos subjetivos, coletivos e direitos humanos. Ainda, no sentido republicano, a liberdade estaria extremamente fragilizada no sentido da possibilidade de haver a dominação sem a interferência individual.

### 1.3.1 O Republicanismo Neoateniense e Neorromano

A ideia de liberdade aos republicanos, conceituada anteriormente, seria um fenômeno antropológico: “[...] a liberdade é social e não um dado da natureza humana, seja esta entendida como fenômeno antropológico, seja compreendida como um fato da razão, e que encontra na estrutura dos direitos subjetivos sua formulação normativa” (RAMOS, 2011, p. 61).

O republicanismo pode ser dividido em neoateniense e neorromano (RAMOS, 2007, p. 303), divide-se em: a) moderna ou neorromano: a liberdade seria vinculada ao conceito de inexistência de dominação ao homem; b) cívico ou neoateniense, a liberdade estaria presente em um contexto político, em que o homem possui livre organização política em sua comunidade. Ou seja, está estritamente vinculada à política, sem nenhum fator que o submeta ao arbítrio da vontade de um outro agente, estando todos em uma mesma igualdade de condições com base na autonomia de vontade.

A concepção neorromana revigorou os temas do pensamento republicano no debate teórico contemporâneo, adotada inteiramente por Phillip Pettit, em que não acredita no sentido de liberdade como negativa ou positiva; mas sim como a inexistência de dominação, com um espaço público em que se possa contestar as arbitrariedades que obstaculizar a liberdade política (RODRIGUES, 2010, p. 92-93). Posteriormente analisar-se-á a concepção de liberdade para este autor em específico.

O modelo neorromano exige a existências de leis fortes bem como de instituições, que consigam assegurar o espírito cívico (atividade cívica) do homem bem como a liberdade coletiva (RAMOS, 2006, p. 103).

Para eles: “Podemos identificar uma relação importante entre a participação política e a liberdade; no entanto, sua relação não é intrínseca, e sim causal: a participação política é fundamental para um Estado livre e um Estado livre é fundamental para a liberdade dos cidadãos” (ELIAS, 2014, p. 43).



Como republicanismo neoateniense, cuja há a valorização da participação política, cita-se os autores Hannah Arendt, e Michael Sandel, defendendo-se, portanto, a liberdade positiva. Para a neoateniense “[...] a participação política possui um valor intrínseco, uma vez que ser livre é fazer parte de um autogoverno” (ELIAS, 2014, p. 42).

Para Cesar Augusto Ramos (2006, p.103) a neoateniense possui inspiração em Aristóteles, não vincula valores políticos da democracia moderna, quais sejam o pluralismo e liberdade individual, com uma concepção monista de bem, mas reflete a união entre a ética e a política com a felicidade do homem ao viver na comunidade.

Contrário à Hannah Arendt, Skinner defende a liberdade no seu sentido negativo, pois a participação política seria um meio instrumental da liberdade, não a liberdade em si propriamente dita, ao contrário do sentido neoateniense que defende a participação política como valor intrínseco (SILVA, 2010, p. 44).

No sentido neoateniense (liberdade positiva) Maquiavel define que a virtude cívica seria essencial ao pensamento político, vinculando a república e a liberdade com a participação dos cidadãos nos negócios públicos (pensamento humanista renascentista); enquanto que no sentido neorromano (liberdade negativa) Maquiavel vincula a estrutura da república com base em princípios constitucionais mistos e equilíbrio de poderes, ou seja, a participação política não é a única forma de liberdade, necessariamente deve-se ter leis para que o homem não se volte à sua tendência de corrupção (SILVA, 2010, p. 53).

Para Cíntia Rodrigues, (2010, p. 22), Maquiavel é considerado um republicano neorromano, introduzindo o termo “Estado” (substituindo a polis para os gregos e res publica para os romanos), caracterizando liberdade aquela em que há independência diante da agressão externa e tirania; ou seja, para que a cidade tenha uma maior amplitude precisa se libertar de qualquer servidão política (imposta por um tirano ou por um poder imperial). Ainda, segundo ela, Maquiavel aduz que para que a república seja livre, precisa negar que o povo legisle conforme seus interesses de forma egoísta, bem como que haja tumulto ou discórdia que impeça a liberdade.

Diferente da ideia dos liberais, em que essa trata da interferência e os republicanos da dominação. A interferência deve ser bem definida, para que não haja dúvidas em que sentido seria. Para Cesar Augusto Ramos: “Se a interferência for entendida no sentido amplo, que inclui não apenas a coerção física, mas também a coação da vontade, o castigo ou a ameaça do castigo e outras formas de manipulação,

pode haver dominação sem interferência” (RAMOS, 2011, p. 54).

Em suma, a concepção neorromana define estratégias legais para assegurar que haja a inexistência de dominação do homem, sendo que a liberdade não é apenas a política, mas esta seria um meio de se alcançar a liberdade. Já na definição neoateniense, a liberdade advém da possibilidade de o cidadão participar ativamente na política, participando desta forma da vida pública.

### 1.3.2 Philip Pettit e a Liberdade como não Dominação

Philip Pettit é considerado um dos autores mais relevantes do republicanismo contemporâneo e o cerne de sua teoria é o conceito de liberdade como não dominação, segundo o qual uma pessoa livre é aquela que não vive sob desejo arbitrário de outras.

Assim, em sua teoria são levantadas questões interessantes em três concepções distintas: a) A responsabilidade diante de atos livres; b) A identificação do “eu” (self) diante dos atos; c) Ausência de impedimento da consciência individual nas escolhas.

Desta forma, necessariamente o sujeito é responsável pelos seus atos perante terceiros, até o momento em que seja necessariamente capaz de ser responsável, com base em suas crenças, hábitos e desejos. No aspecto pessoal da liberdade há uma armadilha em que é impossível que o homem não identifique sua própria ação, ou que ignore os processos que levaram àquela.

Isso consiste no fato de que, para qualquer coisa feita livremente, o agente deve ser capaz e, sem dúvida, obrigado a ver a ação como sendo sua. O agente não pode ser separado da ação ou do processo que conduz à ação, da mesma forma que ele pode ser separado de um reflexo, ou uma patologia, ou até mesmo, uma obsessão ou compulsão. O agente não é mero espectador ou observador do que acontece, ele deve identificar-se com aquilo que ele próprio fez (PETTIT, 2007, p. 14).

Porém, o agente deve estar adequado para ser responsável pelos seus atos no sentido primário (antes da escolha em si), e não ser adequado para que seja responsabilizado; pois pode haver fatores que diminuem a liberdade ou dificultem a tomada de decisões, como por exemplo a coação ou coerção. Necessariamente, por mais que existiu a tomada de decisões diante das condições supramencionadas, tais

atos podem gerar a possibilidade de se redimir ou inocentar de suas responsabilidades, diante de culpa ou inocência.

Um dos fatores em que há a dificuldade de determinação da responsabilidade é se deve ser analisada com base no mesmo comportamento das pessoas diante da situação em si, e não personalizar a situação diante de determinadas características pessoais.

A liberdade seria padrão a todos os indivíduos, ou seria personalizada? Philip Pettit aduz que deve se considerar o padrão das normas de julgamento, que há a influência de uns sobre os outros, mas também deve ser considerada uma análise personalizada do que é responsável e não somente dos critérios padrões:

[...] gostaria que, ao equacionar a liberdade com a adequação para ser considerado responsável, ficasse esclarecido que há: 1) uma adequação para ser considerado responsável, anterior à escolha e não posterior ao evento; 2) adequação personalizada para ser considerado responsável e não-adequação por alguma convenção padronizada; e, ainda, 3) adequação para ser considerado propriamente responsável, e não-adequação para ser tratado como se alguém fosse propriamente responsável (PETTIT, 2007, p. 25).

O que se torna inaceitável é o fato de a pessoa ter sido livre e adequada para determinadas escolhas e atos, sem interferência alguma, e ainda assim não ser considerada responsável.

O agente deve ter conhecimento das opções, deve ter os recursos para avaliá-las e deve ser capaz de responder a uma avaliação formulada. O agente deve ser um self, tal que seja possível para ele ver o que é feito como algo feito em seu nome e algo que ele pode aprovar como seu. E o agente deve ser uma pessoa tal que o que ele faz não seja sujeito à pressão ou à coerção dos outros (PETTIT, 2007, p. 27-28).

Destaca-se que o agente é responsável pelo próprio ato quando há o poder de escolha e o poder de escolher a opção correta (com base nos valores e avaliações das opções), e não do ato originário de um terceiro que acabou envolvendo a mesma pessoa; sem deixar de considerar que há o livre agenciamento e sentimentos pessoais inevitáveis.

A liberdade existe quando há ações previsíveis, dentro do controle do homem, buscando a responsabilização perante tais atos dentro destas circunstâncias. Inevitável afirmar que a liberdade pode vir em graus, ou pode ser totalmente perdida, considerando-se o homem como responsável apenas em partes, ou somente em

determinadas ações ou sob certas condições.

Assim, a liberdade deve ser considerada tão importante, a ponto de que caso haja a sua perda, surgirá o arrependimento e ressentimento; devendo o homem buscar a felicidade da liberdade, mesmo diante das circunstâncias a que o ser humano está submetido. Não depende de valores específicos para se considerar livre ou não, independe do conhecimento sobre tais atos.

A teoria da ação livre consiste no fato de que a liberdade está conectada ao controle racional de crenças, desejos, relacionamentos interpessoais. Philip Pettit não é a favor de tal teoria, posto a liberdade ser a adequação para a responsabilização. Nem sempre o agente tem o que necessita para ser responsável, como por exemplo um animal não-humano. Haverá situações em que o agente terá bloqueios psicológicos, afetando sua capacidade de responsabilidade.

A teoria do livre self conceitua o controle volitivo do agente, como significativa para a liberdade. Philip Pettit também não acredita ser suficiente tal teoria, pois o ser pode não ter o reconhecimento de padrões para ser considerado responsável. A responsabilização dos atos virá por um dever de considerá-lo responsável, pelas ameaças coercitivas, e não pelo reconhecimento próprio do agente.

A teoria da liberdade como controle discursivo trata-se da teoria da pessoa livre (de livre ação e que exerce sua vontade), complementando as duas teorias anteriores, possibilitando o discurso e o raciocínio nas relações interpessoais.

As pessoas são livres, sob esta teoria, na medida em que elas têm um status discursivo em relação com outras. Um self é livre na medida em que ele evita a debilidade e a imprecisão que poderiam ruir a propriedade discursiva e a possibilidade de relações discursivas com outros. E uma ação é livre na medida em que ela está discursivamente controlada, seja de um modo ativo ou virtual, e coerente com a liberdade da pessoa e a liberdade do self. [...] A mudança para o controle discursivo [...] permite superar os problemas levantados pelas teorias anteriores em relação à pessoa livre, o self livre e a ação livre. Isso significa que a coerção hostil e outras intromissões semelhantes são incoerentes com a liberdade da pessoa, seja a coerção amigável ou não. Isso significa que o self livre escapa de patologias, tais como a debilidade da vontade e da compulsão, mas está presente na aprovação ativa de grande parte de sua psicologia. E isso significa que a ação livre é tal que podemos evitar o problema levantado pelo caráter recursivo da responsabilidade que provou ser tão difícil para outras teorias. Também significa que nós podemos fazer bom uso da intuição que se alguém realizou uma ação livremente, então esse alguém poderia tê-la realizado de outra forma diferente e isso nos permite explicar por que é permissível, sob normas comuns, considerar tal agente como responsável pelo que ele fez (PETTIT, 2007, p. 142-143).

Ou seja, a teoria da liberdade como controle discursivo faz com que o ser

humano individual possa realizar atos livres, conectando-se aos demais através de discursos amigáveis, provando sua responsabilidade perante a liberdade que faz jus.

Considerando um viés político, Philip Pettit argumenta que se deve ter em mente que a liberdade deve ser um ideal político, em que o Estado (sujeito coletivo) deve permitir que os cidadãos tenham garantida sua liberdade. Para tanto, deve-se analisar a liberdade como ideal político sob três óticas: associar liberdade política com a não-limitação; a não-interferência e a não-dominação, sendo este último o adotado pelo autor. Tal conceito corresponde ao conceito republicano.

A não-limitação diz respeito ao Estado garantir a liberdade através das limitações concedidas aos cidadãos. Em outras palavras, há a liberdade quando não há sua limitação. A grande crítica de Philip Pettit seria o fato de abrir parâmetros para coerção, dando lugar a agressões, pobreza, ignorância; além de não haver a preocupação com o controle discursivo.

A não-interferência é o ideal em que não deve haver interferência (intencional ou não) por comprometer a liberdade política. Philip Pettit aduz que também não é o modelo adequado, tendo em vista necessariamente haver a interferência entre as pessoas em prol do controle discursivo de cada um, ocorrendo de forma oculta a arbitrariedade sobre alguém.

Em outras palavras, há a possibilidade de existir uma dependência à vontade arbitrária de outrem sem uma interferência clara, que fique em uma situação de opressão de tal modo que a autonomia resta enfraquecida diante do grau de dependência (afetiva, psicológica, financeira) e fragilidade da relação. Exemplo: credor de uma dívida diante de um devedor, marido autoritário e provedor diante da esposa dona de casa, entre outros.

A não-dominação é o ideal em que o indivíduo não se encontra arbitrariamente em poder de um outro sujeito. Não se quer dizer que não há poderes coercitivos, porém que seja alcançado uma interferência de tal modo que não seja arbitrário, dentro de um controle discursivo e baseado no interesse comum.

Cita-se três pressupostos em que a liberdade como não-dominação deve seguir (RAMOS, 2011, p. 45): a) A vida humana é desenvolvida dentro do contexto político, coexistindo a liberdade nas relações de mútuo reconhecimento (face intersubjetiva); b) A política é formada pelo autogoverno dos cidadãos, em que a lei realiza a mediação e garantias em condições objetivas políticas e éticas de modo que não haja intervenção impertinente (face objetiva); c) O cidadão possui uma atuação de

vigilância na política, com incumbências cívicas e coletivas, garantindo que haja a autonomia política.

O Estado e as instituições devem se atentar ao fato de que o controle coercitivo pode fazer com que haja consequências como pobreza, deficiência, ignorância, violência. Deve estar presente na sociedade, porém de uma forma que não domine a liberdade individual, mas que ao mesmo tempo haja controle e segurança.

A não-dominação seria a verdadeira liberdade, pois trata do sujeito como ausente da condição de escravo, passando a ser visto como cidadão, em um sentido de liberdade dentro de um Estado Republicano.

Assim, a não-dominação é a ausência de interferência arbitrária, ou seja, é ter consciência de estar na presença de outras pessoas, mas que nenhuma delas possua subsídios que fortaleçam a existência das três condições básicas de dominação. Quem não sofre dominação é livre e, de acordo com a teoria de Pettit, é considerado um cidadão republicano, sujeito de liberdade (RODRIGUES, 2010, p. 46).

A ideia de não-dominação não se caracteriza pela liberdade positiva (em que há o autogoverno), e nem pela liberdade negativa dos liberais (sem interferência do Estado); pois a primeira permite que o cidadão tenha a ideia de que é livre (ilusão), porém pode sofrer interferência em suas escolhas sem a dominação em si; enquanto a última abre a possibilidade de dominação sem uma interferência direta (exemplo: escravo dominado, sem interferência do seu “amo”).

Pode haver a contestação para melhorar os interesses comuns e relevantes dos que serão afetados, voltando-se, portanto, para um ideal coletivo e de total respeito. Pode haver a imposição de normas que regulem a não-dominação por parte do Estado, de modo que haja garantia de cumprimento.

Ele reconhece os relacionamentos e as presunções de dominação como formas nas quais a liberdade pode estar comprometida e as restrições que surgem das limitações não-intencionais e não-arbitrárias (legais), como formas nas quais pode ser condicionado. [...] Ele requer não somente que as pessoas gozem da capacidade de escolha não-dominada – a capacidade associada à livre agência – mas também que elas tenham acesso a um ambiente no qual as oportunidades para o exercício dessa capacidade são ótimas. O ambiente deveria ser tão livre ou irrestrito, como possível – deveria oferecer um mínimo de obstáculos naturais e sociais, incluindo os obstáculos representados por leis não-arbitrárias – consistentemente com a desejada redução da dominação (PETTIT, 2007, p. 197-1980).

Philip Pettit alega que, para saber até que ponto as diferentes formas e

dominação e diferentes restrições de escolhas não-dominadas podem ferir uma pessoa, deve-se analisar o caso específico. Ou seja, não é muito prático neste sentido, pois abriria uma gama de possibilidades de exceções à teoria em si, ou a possibilidade de aplicação de dominação em algum ponto de restrição à liberdade.

Alega o autor que na forma de não-dominação, o Estado exerce não um controle, mas sim um condicionante para que haja a liberdade, diminuindo a arbitrariedade. Há a criação de um regime de leis em um contexto ético-cívico, que asseguram e legitimam a liberdade, diante de um ambiente social e sem interferência.

### 1.3.3 Garantias para Liberdade Republicana

Philip Pettit determina que a garantia para a liberdade republicana seria do Estado se comprometer com o seu devido cumprimento na função de fiscalizador, com o cidadão ter garantida sua liberdade, em um status de igualdade com o próximo, com uma distribuição da propriedade não tão desigual.

Esperava-se que os cidadãos gozassem de um status no qual ninguém seria vulnerável em face do outro, no qual cada um podia andar de cabeça erguida e olhar, diretamente, nos olhos do outro, ou ao menos podia-se esperar que os cidadãos gozassem disso, na medida em que o Estado assegurasse esse poder e em que a propriedade não fosse distribuída de uma forma tão desigual e, também, na medida em que a própria autoridade do Estado fosse fiscalizador e não dominadora. Os republicanos argumentavam que fiscalizar a autoridade e o poder do Estado requeria que os cidadãos estivessem atentos a qualquer facção que pretendesse controlar o Estado, para satisfazer seus próprios fins e que desejasse tornar parte ativa, por si mesma, na política. Essa a razão para a ênfase republicana tão conhecida, sobre a virtude cívica e a participação política [...] (PETTIT, 2007, p. 200-201).

Outra garantia que deve existir na liberdade republicana, segundo Philip Pettit, é que a liberdade seja pensada não somente individualmente, mas também de forma coletiva, sendo o controle discursivo apto a ser aplicado em ambos os agentes. Ou seja, a liberdade dependerá das condições sociais, com o estabelecimento de diálogo, buscando a reciprocidade.

A liberdade só existe onde os outros estão presentes, e as relações entre os indivíduos são institucionalizadas, de maneira a tornar possível a coexistência dos sujeitos que se reconhecem livres de relações de dominação. Vivemos com os outros que têm a obrigação de respeitar a nossa ação e, reciprocamente, cada um de nós reconhece que deve agir de forma

semelhante. O republicanismo pensa a liberdade na presença dos outros e com os outros. Somente assim é possível efetivar a independência recíproca dos sujeitos, porque estes têm a consciência do dever de abstenção, face ao reconhecimento da legitimidade dos direitos da outra pessoa (RAMOS, 2011, p. 61).

Outra garantia, portanto, seria a liberdade em um sentido coletivo, em que há o reconhecimento da legitimidade dos direitos de forma recíproca, impondo necessariamente o respeito e independência perante o próximo.

Verifica-se uma inconsistência ou insegurança nesta teoria, tendo em vista a distribuição da propriedade “não ser tão desigual”, bem como da função fiscalizadora e não dominadora do Estado. Porém cai em contradição ao mencionar o autor que os cidadãos deveriam ficar atentos com relação ao controle do Estado. Ou seja, o limite para a liberdade seria, por fim, o próprio Estado, de uma forma discreta.

Porém uma crítica apresentada pelo próprio Philip Pettit seria no sentido de que o Estado exerce poder de coerção necessariamente, não havendo garantia de que o Estado não seja arbitrário e dominador, nem que não atue em prol dos interesses dos membros do poder público (PETTIT, 2007, p. 239). Aponta que, a solução seria a democracia funcionar, para guiar os interesses comuns do povo:

No primeiro front, a ideia defendida foi que uma democracia eleitoral ajudaria a assegurar que os candidatos mais plausíveis para obter os interesses comuns assumidos tenham uma ocasião para discutir e, se compelidos, tendam a ser endossados. Dessa forma, a democracia eleitoral protegeria contra os falsos-negativos, contra o fracasso para reconhecer certos interesses comuns assumidos e fazer com que eles sejam tomados em consideração pelo Estado. Mas a democracia eleitoral não promete agir tão bem no que diz respeito aos falsos-positivos, isto é, a respeito de uma representação de setores de interesse, como assuntos de interesse comuns assumidos, e então argumentamos que a democracia eleitoral precisa ser complementada por uma forma contestatória de democracia que permita às pessoas, como indivíduos e grupos, levantar a voz contra as políticas e as práticas que não refletem, por sua própria luz, os interesses comuns assumidos. Argumentamos, em particular, que as pessoas deveriam ser providas com recursos de contestação, procedimentais, consultivos e de apelação. Uma rápida olhada das instituições das sociedades democráticas revela que o ponto é reconhecido na prática (PETTIT, 2007, p. 240).

Subentende-se que para Philip Pettit a democracia é o regime que garante a liberdade, tendo em vista possibilitar uma democracia eleitoral com base na fiscalização popular, dando a possibilidade de impetrar recursos contra decisões que negam os interesses comuns. Ainda, que a democracia terá suas leis que condicionam as escolhas dos cidadãos, porém não irá transgredir a liberdade de forma



arbitrária.

O fato é que uma democracia bidimensional representa um tipo correto de resposta para o problema levantado sobre o imperium do Estado, não que a democracia esteja livre de imperfeição, ao contrário, nossa análise imediatamente sugere formas nas quais as democracias existentes podem ser melhoradas. O Estado democrático [...] É o único Estado imaginário que pode reivindicar a proteção do povo contra o domínio, sem se tornar um instrumento de dominação (PETTIT, 2007, p. 240).

Ainda, Philip Pettit afirma que uma república com base na liberdade de não-dominação, o Estado não deve favorecer o imperium (poder público) e nem o dominium (poder privado), reprimindo os poderes internos e externos (inimigos).

Assim, partindo das concepções de liberdade para os liberais e republicanos, poderemos fazer reflexões acerca do sistema de arrecadação, financiamento político eleitoral e utilização de tais recursos no Brasil para aprofundarmos os estudos da liberdade neste contexto.

## **2 ARRECADAÇÃO E FINANCIAMENTO ELEITORAL E A DINÂMICA DEMOCRÁTICA PARTIDÁRIA NO BRASIL**

A arrecadação de recursos para partidos políticos e candidatos é regulamentada pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos, e pela Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.

Desde 2015, ano em que a Operação Lava-Jato começou a revelar esquemas de corrupção envolvendo as doações destinadas às campanhas eleitorais, o financiamento político passou a ser discutido pela sociedade e também no ambiente legislativo.

Diante da crescente insatisfação social acerca da relação entre partidos políticos e empresas, o financiamento eminentemente público passou a ser visto como um dispositivo anticorrupção e que proporcionaria maior equilíbrio nas disputas eleitorais. No entanto, o assunto ainda desagrada grande parcela da sociedade em virtude das grandes quantias de dinheiro público repassado diretamente aos partidos políticos e redistribuído para os candidatos. O aumento expressivo do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos em 2015 (o Fundo Partidário ou FP), somado à instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em 2017, gera ainda mais desconfiança da sociedade, principalmente em um país com tantas outras demandas sociais. Assim, nas eleições de 2018, 2020 e na vinda de 2022 os valores repassados aos partidos e candidatos foram cada vez maiores. Neste sentido, precisamos entender todas as nuances que envolvem o financiamento de campanhas eleitorais e partidos político.

Independente da forma de financiamento, temos que campanha eleitoral é vital no jogo democrático, dada sua potente capacidade de influenciar na escolha do candidato a compor o cargo público-eletivo. Todavia, seu alto custo financeiro, sobretudo quando se disputa a chefia do Poder Executivo, impõe a busca por recursos que tiram a autenticidade da representação política. Desse modo, o capital empregado para custeio da democracia, acaba por intervir de forma indevida no processo eleitoral (GOMES, 2018, p. 438).

O terreno econômico é certamente onde mais se cogita do uso abusivo de poder nas eleições, fenômeno que pode não só desequilibrar as disputas, como também relativizar (ou até tornar menos importante) a voz dos

soberanos cidadãos. Por isso, o legislador deve intervir, fazendo-o sempre com o objetivo de que o processo eleitoral seja hígido, as disputas equilibradas e harmônicas, haja transparência no levantamento e dispêndio de recursos por partidos e candidatos. Afinal, é nos cidadãos que se encontra a fonte vital da democracia.

Deve-se, pois, impedir que a grande riqueza dos mais abastados e o poder detido por autoridades e meios de comunicação social interfiram de forma relevante ou decisiva no resultado das eleições. Se todos são iguais perante a lei (princípio constitucional da igualdade), justo não seria que houvesse grande diferença de oportunidades ou chances para a ocupação de cargos político-eletivos, o que retiraria a autenticidade da representação política (GOMES, 2018, p. 438-439).

Na lição do cientista político Bruno Wilhelm Speck, a proposta de redução do capital na participação do embate democrático é essencial, e “coincide com o ideal de uma relação mais orgânica e consciente entre os partidos políticos e o seu eleitorado”(SPECK, 2007, p. 154).

Nesse cenário surge o polêmico financiamento de campanha eleitoral, conceituado como “recursos materiais empregados pelos candidatos com vistas à captação de votos dos eleitores” (GOMES, 2018, p. 278-300), que pode ser de origem pública, privada ou mista. Para os defensores do financiamento público, esse sistema combateria a ingerência do setor privado na coisa pública e assim reduziria a corrupção. Já para seus opositores, essa forma de financiamento fere os princípios democráticos e liberais, vez que limita a participação dos eleitores.

Conforme será analisado adiante, existem aspectos democráticos, republicanos e constitucionais que regulam o sistema brasileiro de financiamento de campanhas, sendo fundamental sua estrita regulamentação, de forma que haja severa aplicação e obediência às regras legais.

## 2.1 ASPECTOS DEMOCRÁTICOS E REPUBLICANOS

Formada por dois vocábulos de origem grega, a palavra democracia surgiu pela primeira vez no início do século VI a.C., para designar o sistema político que surgiu com as reformas promovidas na Constituição de Atenas em 508/507 a.C.

Na antiguidade, a democracia era exercida por um grupo extremamente limitado, excluía-se do direito à cidadania os estrangeiros, as mulheres, os escravos e as crianças. Como bem destaca o professor Marcos Antônio Striquer Soares, os

cidadãos da época tinham uma participação direta nas decisões políticas, sem necessidade de representação, que, todavia, no decorrer dos séculos, especialmente com o grande número de cidadãos e o sufrágio universal trouxeram sequelas irreversíveis para a continuidade da democracia direta (SOARES, 1998, p. 18-19).

Ao contrário da democracia direta, na indireta, os cidadãos elegem por meio da soberania popular um representante que por meio do poder conferido a ele atua em nome do povo e por sua autoridade para que os ideais democráticos se concretizem.

No Brasil, a democracia representativa é exercida de forma indireta, periódica e formal, por intermédio das instituições eleitorais que objetivam disciplinar e legitimar a escolha dos representantes do povo. A importância da materialização formal do processo democrático e de sua estrutura fundada no Poder Judiciário reside no próprio conceito do ato de votar: eleger significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política” (SCHLICKMANN, 2018, p. 73).

Para o jurista Jaime Barreiros Neto um regime democrático tem por critérios fundamentais:

A participação efetiva de todos os membros da comunidade, que devem ter oportunidades iguais e efetivas para expressar suas opiniões; a igualdade de voto, seguindo a lógica de que todas as pessoas devem ter mesmo valor e importância em um processo democrático; entendimento esclarecido, a partir do qual a consciência cidadã deverá ser despertada; controle do programa de planejamento, segundo qual os membros da comunidade devem ter a oportunidade de decidir as prioridades políticas e ter acesso, de forma transparente, a informações acerca do orçamento público; e a inclusão de adultos, fundamentada na concepção de sufrágio universal, de forma a evitar exclusões despropositadas de pessoas do processo político (BARREIROS NETO, 2020, p.22).

Por sua vez, o artigo 21, item 3, da Declaração Universal dos Direitos Humanos pressupõe:

A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto (ONU, 2015, p. 07).

Por fim, para Aline Osório, a democracia transparece nos governos da seguinte forma:

A forma de governo democrática é entendida como aquela em que as leis são elaboradas pelos seus próprios destinatários, em contraposição às formas de governo autocráticas, nas quais a elaboração das normas não se encontra

nas mãos de seus destinatários, mas é a eles imposta. O que haveria de especial na democracia, portanto, seria o fato de se tratar de um 'autogoverno' popular, de autonomia (pública), e não heteronomia (OSÓRIO, 2017, p. 69).

Podendo ser entendida como uma prática governamental essencialmente popular, a democracia tem por fim assegurar a consolidação dos direitos fundamentais, tendo em vista que a titularidade do poder nesse sistema somente se legitima na realização do bem comum, se assentando na “premissa fundamental da igualdade política entre os cidadãos, igualmente considerado, participar da formação do governo e da vontade política da comunidade, intermédio da eleição de representantes”, desse forma, os ideias de “democracia e de igualdade política são, assim, absolutamente indissociáveis” (SARMENTO; OSÓRIO, 2013, p. 3-4).

Os ideais democráticos encontram-se insculpidos na Carta Constitucional de 1988, logo em seu primeiro artigo precisa a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito e mais adiante reconhece a soberania popular, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político popular como seus fundamentos.

No que tange aos aspectos republicanos, a Constituição Cidadã consagra posição de destaque na ordem constitucional vigente, não se restringindo apenas à forma representativa de governo. A tal respeito, Daniel Sarmento e Aline Osorio, asseveram que, de forma elementar, o princípio republicano traz o preceito fundamental de que a coisa pública pertence a todos e que, portanto, deve ser administrada de forma impessoal, de forma a promover o bem comum. Com efeito, os ideais republicanos estão associados ao “respeito à moralidade pública na ação dos agentes estatais e ao combate ao patrimonialismo”. Como bem destaca os autores, a “República não tolera privilégios e não compactua com a captura dos agentes públicos por interesses privados de agentes econômicos” (SARMENTO; OSÓRIO, 2013, p. 4).

Ainda nessa linha, o sistema eleitoral constitui uma ferramenta de efetiva relevância na promoção dos ideais democráticos e republicanos, conforme elucida o jurista José Jairo Gomes:

O sistema eleitoral visa proporcionar a captação eficiente, segura e imparcialidade da vontade popular democraticamente manifestada, de sorte que os mandatos eletivos sejam conferidos e exercidos com legitimidade. Também tem a função de estabelecer meios para que os diversos grupos sociais sejam representados, bem como para que as relações entre representantes e representados se fortaleçam. A escolha do sistema eleitoral

é uma decisão política fundamental de âmbito constitucional e influencia a participação popular na formação da vontade política e a organização partidária. O ordenamento jurídico brasileiro adota o sistema majoritário e o sistema proporcional. A realização desses objetivos depende da implantação de um sistema eleitoral confiável, dotado de técnicas seguras e eficazes, cujos resultados sejam transparentes e inteligíveis (GOMES, 2018, p. 142).

À democracia, de certo, revela um regime político sensível e exigente. Impõe a todos observância e respeito às instituições, requer transparência e credibilidade, elementos que, na verdade, constituem o ponto mais vulnerável das tensões que hoje se verificam entre governo e governados (CAGGIANO, 2015, p. 99).

Nesse aspecto, merece destaque o comentário do professor Edson Rezende de Castro:

De nada adiantará o enunciado constitucional, alardeando a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, se as regras eleitorais não forem firmemente observadas e feitas observar, porque ilegítimo poderá ser o colégio eleitoral e, via de consequência, também os mandatos alcançados no sufrágio (CASTRO, 2018, p. 21).

À vista do exposto, de acordo com Daniel Sarmento e Aline Osório, a Constituição estabelece diretrizes básicas para a regulação do processo político-eleitoral, fundadas nos princípios democráticos e republicanos, são elas:

As regras do jogo devem (i) garantir aos eleitores a igualdade do valor do voto e a igual possibilidade de influenciarem o resultado das eleições e a atuação dos representantes eleitos; (ii) assegurar aos candidatos e partidos a paridade de armas na disputa por cargos políticos; e (iii) buscar impedir a criação de relações espúrias entre o poder econômico e o poder político, combatendo a corrupção (SARMENTO; OSÓRIO, 2013, p. 5).

Por outro lado, como condição necessária para a ordem Constitucional, a campanha eleitoral, apesar de seu alto custo financeiro, é responsável por colocar o cidadão a par das futuras decisões políticas que poderão impactar todos os membros da sociedade, conforme assinala Edson Resende de Castro:

A campanha eleitoral constitui direito do eleitor antes mesmo de ser direito dos candidatos, partidos e coligações, e deve orientar-se por princípios básicos, como o da conformação com a verdade, inequivocamente consagrado no Código Eleitoral, que chega a tipificar como crime a afirmação inverídica visando ao convencimento dos eleitores. Tudo porque, repita-se, é fundamental ao bom exercício do voto – do que depende a democracia – que o eleitor seja bem informado (CASTRO, 2018, p. 531).

Destarte, com vistas a garantir a soberania da vontade popular no Estado Democrático de Direito nacional e assim preservar os ideais democráticos e republicanos, o ordenamento jurídico pátrio tem o desafio de afastar do processo político a indevida influência do poder econômico e político, de modo a assegurar a lisura do pleito eleitoral. Consoante assevera Pedro Roberto Decomain, é inviável considerar a supressão das campanhas eleitorais, o que se afigura necessário é “encontrar mecanismos para o custeio, que a um tempo respeitem a pretensão constitucional de afastar a influência do poder econômico do âmbito das campanhas e, com isso, propiciar equalização dos candidatos nessa perspectiva de comunicação com o eleitorado” (DECOMAIN, 2018, p. 27).

Desta forma, temos que as campanhas eleitorais são necessárias para a consecução da democracia e para que aconteçam a arrecadação e financiamento das campanhas e dos partidos partido se faz necessária, neste interim também é importante conhecermos as questões históricas dos partidos políticos no Brasil, para termos um contexto geral da política pátria.

### 2.1.1 Dimensão Histórica e Cultural – Gênese das Instituições Políticas no Brasil

Alguns aspectos culturais e históricos relativos aos partidos políticos ajudam a entender a dinâmica político-partidária atual. Segundo Oliveira Vianna (1955), a formação da sociedade brasileira, suas características patriarcais e patrimonialistas e influenciaram na gênese dos partidos políticos nos primórdios do Brasil. Questões culturais, sociais e políticas na formação do povo, o papel relevante da terra e da natureza sobre o homem brasileiro, que influenciaram no surgimento de um tipo individual com traços morais e culturais muito próprios, perceptíveis nos indivíduos que formam o tecido social da nação.

Vianna, apontou que o povo-massa constituía durante os primeiros séculos do Brasil até 1900 um direito público único, de invenção própria, extraído de sua tradição cultural, expresso em vários “complexos” e concretizados em instituições sociais, enquadrados em três tipos de fenômenos com reflexos na estrutura política e partidária do país: os tipos sociais, as instituições sociais e os usos e costumes. (VIANNA, 1955, p. 209-10)

Na sua classificação enquadram-se nos tipos sociais: o “oligarca”, o “coronel”,

o “genro”, o juiz “nosso”, o eleitor de “cabresto”, o “capanga” (VIANNA, 1955, p. 210), termos muitas vezes utilizados no vocabulário político do país.

Já nas instituições sociais, o autor expõe como ocorriam as diversas relações de poder existentes em tempos de conquista do espaço territorial do país, onde a luta pela defesa obrigava cada um a se defender por si só, sem a participação do estado, favorecendo a concentração do poder nas mãos do senhor de terras. Cita os partidos nacionais, os partidos dos Governadores e os partidos dos coronéis. Dos primeiros destaca o Partido Conservador, o Liberal e o Republicano, criados no período imperial e republicano respectivamente, pois no colonial não havia partidos. Em relação ao dos Governadores, havia o provincial ou estadual, que no período do II Império, vinculavam-se aos partidos nacionais e na República passaram a ter existência própria e autônoma. E sobre os Partidos dos Coronéis, isto é, dos grandes senhores de terras, em regra titulares no Império ou comandantes da Guarda Nacional, sempre ao lado do “Partido dos Governador” ou do “Presidente”, como células nos municípios, representam as primeiras unidades da vida pública. (VIANNA, 1955, p.211-12)

Menciona a “solidariedade da família senhorial” ou clã parental – composto das famílias aparentadas, tanto pelos laços da consanguinidade quanto da afinidade. Mesmo de origem privada irradiou reflexos sobre a estrutura política. Floresceu no período colonial e no Império, foi a base dos clãs eleitorais, consolidando o domínio político e partidário de determinadas famílias sobre municípios e regiões. Na República este tipo de solidariedade se reduziu em razão da desintegração dos grupos familiares, por causa da abolição da escravatura, em 1888. Para o autor o clã parental é considerado como uma instituição básica do direito público costumeiro, dela geraram sub instituições, em razão da grande significação da vida política partidária e, conseqüentemente administrativa, por terem gerado conseqüências sociais e políticas. Derivaram-se deste clã parental, dentre outros: o nepotismo (afilhadismo, genrismo, sobrinismo), a responsabilidade coletiva familiar expressa no talião de sangue e no dever de proteção e assistência parental recíproco. Outras instituições são também o compadrio e os governos de famílias (oligarquias). (VIANNA, 1955, p. 212-13)

Quanto aos usos e costumes, dividem-se entre os gerais e outros limitados a certas regiões do país, elencando as atas falsas, urnas quebradas, tumultos eleitorais, cargo de confiança do partido dominante, “delegado “nosso, “inquérito abafado”, conseqüência da tradição da política com função partidária e não social. (VIANNA,



1955, p.216)

Estes fenômenos foram desconsiderados por aqueles que assumiam o papel de elaborar o direito escrito do país, e entende que, por mais que tenham sido ignorados, tais usos, costumes e instituições sociais, naturalmente, invadem a vida do cidadão e são determinantes para sua conduta quotidiana na vida pública, não só do povo massa, mas também das elites dirigentes. (VIANNA, 1955, p.217)

O Direito Público Costumeiro presente na sociedade brasileira da época se propaga nas instituições políticas, principalmente em âmbito municipal, onde o espírito do clã se mostra mais vivo. Para Vianna, a constituição dos partidos políticos nacionais, está ligada a este espírito, mantendo firme o Direito Público Costumeiro. Destaca que os partidos locais (o dos coronéis), denominados por ele de clãs eleitorais, são as “células-originárias” da inserção pública, institucional e político-partidária do Direito Costumeiro. Reforçando que a sua concepção se deu da união do clã feudal e parental em torno, unicamente, de fins políticos e eleitorais. (FEREZIN; FONTANA, 2016, p. 7-8)

Defende ainda que o Direito Costumeiro tem mais força que o Constitucional, em razão de sua ligação com o agir, sentir e pensar de um povo. A falta de conexão entre os aspectos culturais de uma sociedade e a forma das leis, bem como a problemática circunscrita à importação de “complexos culturais”, é a explicação que o autor encontrou para a não predisposição do brasileiro a formas democráticas de governos. (FEREZIN, FONTANA, 2016, p.8)

Assim, a vida constitucional brasileira ocorreu no Império e na República à base de lideranças políticas e caudilhos, que conduziam posicionamentos ou interesses, valendo-se dos partidos somente como trampolim político, não como organizações de luta e ação. (BONAVIDES, 2017, p. 407).

Segundo Evaristo Moraes Filho, a formação da nacionalidade brasileira, foi também fortemente afetada pela dispersão do território nacional e as diferenças geográficas, econômicas, populacionais, aduz também que houve a constituição clânica de isolamento do povo, que se deu em torno de indivíduos e famílias, em propriedades extensas e isoladas, promovendo o individualismo e o egoísmo brasileiro, a ausência de solidariedade entre os grupos e as pessoas e a falta de espírito público (MORAES FILHO, 1979, p. 35). O autor ainda aduziu que:

...Sempre foram as classes dominantes que decidiam. Oliveira Vianna mostra \_ e isso é curioso \_ nas Instituições que é preciso organizar o povo, o homem-massa, criar a opinião nacional, consciente e esclarecida. É preciso despertar o povo brasileiro. Aí, nesse sentido, ele não é nada reacionário, é até democrata, mas de uma democracia, é bem verdade, a sua maneira, talvez orgânica demais. De qualquer maneira, combateu sempre o coronelismo e a clientela eleitoreira dos políticos proporcionais. (MORAES FILHO, 1979, p.42)

Embora haja um espaço temporal considerável separando o passado descrito por Vianna em 1955 e de Moraes Filho em 1971, e uma transformação social sem precedentes nas últimas seis décadas, é possível ainda assim, abstrair alguns apontamentos específicos sobre as práticas políticas de outrora. Pois, conforme ensinamento de Hofmeister, a forma como a democracia se apresenta em cada nação vai depender do contexto em que ela se desenvolve, que é formado a partir de questões históricas, culturais e socioeconômicas. (HOFMEISTER, 2007, p.9)

Assim, denota-se que os partidos políticos como instituições políticas, não se formaram à margem de fatos históricos e culturais anteriores ao seu início, e, refletiram e ainda refletem de um modo geral, fraquezas e vícios deste passado, onde o privado se confunde com o particular, onde interesses individuais prevalecem sobre o coletivo, de modo que as relações político-partidárias atuais, ainda trazem em seu bojo muitos destes aspectos.

### 2.1.2 Trajetória dos Partidos Brasileiros – 1824 a 1988

Especificamente sobre a trajetória dos partidos políticos brasileiros, do período da Regência entre 1837 e 1838, onde duas organizações partidárias: o Partido Conservador e o Partido Liberal se alternavam no controle do gabinete imperial e na luta de seus interesses, percebe-se que não refletiam uma atuação típica das verdadeiras organizações políticas. (MEZZARROBA, 2003, p.189)

Na Primeira República restou apenas a agremiação dos republicanos, que em 1893, tornou-se Partido Republicano, sem crescimento qualitativo, uma vez que se primou pela descentralização em contraponto à centralização do período imperial, resultando numa política que fortaleceu as oligarquias regionais em detrimento da formação de partidos políticos de abrangência nacional. A lei máxima e a infraconstitucional se fizeram silentes quanto à regulamentação das organizações partidárias, numa tendência à cultura política antipartidária, onde o regime

representativo é introduzido quando os mecanismos de intermediação política ainda não o foram, num ambiente de grupos camuflados em Partidos, enaltecimento de lideranças individuais e ausência de representatividade. (MEZZARROBA, 2003, p.192-93)

Segundo Ferreira Filho, ocorreram três gerações de partidos políticos no Brasil, durante a década de 1930 até o término do governo militar. Afirma que os verdadeiros partidos, aqueles com organização, vínculo entre a militância e a representação, programas (ainda que apenas nominais) e caráter nacional só surgiram no país após 1930, graças ao Código de 1932 e a adoção de representação proporcional. Com vida curta essa primeira geração de partidos, uma vez que o Estado Novo logo se encarregou de sepultá-la. (FERREIRA FILHO, 1996, p.103)

Durante o Estado Novo (1937-1945), houve um movimento muito forte antipartidário, sendo que o Decreto-Lei n.º 37 extinguiu todos os partidos existentes e proibiu a criação de novos partidos. O governo federal passou a intervir diretamente na economia, controlar os sindicatos, ampliou a máquina do Estado, com a criação de ministérios e expandiu o poder central do Estado, como forma de absorver politicamente as velhas e novas oligarquias, buscando retirar dos agentes as suas identidades partidárias, utilizando da nomeação de interventores para os governos estaduais que fossem dos próprios estados, com ligações com as elites, mas que deviam as suas permanências ao executivo federal, tendo assim um vínculo muito mais asseverado com o governo do que com as elites ou antigos partidos políticos. Além disso, houve neste período o fortalecimento das forças armadas, centralizando principalmente no Exército o papel de formulação de planos de desenvolvimento industrial. (SOUZA, 1976, 87-102)

Em seguida, surge a segunda geração, com o final da 2ª Guerra Mundial, a população começou a questionar o governo ditatorial de Getúlio Vargas e a buscar a “redemocratização” em 1945, que ocorre com sua deposição, e então sob a égide da CF de 1946, no sistema eleitoral de representação proporcional, muitas tendências se manifestaram: surgimento de muitos partidos, pouca qualidade dos programas partidários, partidos que atendiam a um líder apenas e de “aluguel”, cisões, dissidências, infidelidade dos eleitos que abandonavam os partidos por questões pessoais, financiamento eleitoral corrompido, controle oligárquico. Fatos estes condenados e encarados como negativos para a democracia do país. Sendo então está segunda geração encerrada com o AI nº 2 de 27/10/1965. (FERREIRA

FILHO,1996, p. 104)

Na vigência do AI nº2 surge a terceira geração dos partidos, com a extinção dos existentes e sugestão de um novo recomeçar, com partidos que surgem de forma inversa, ou seja, de cima para baixo, de modo a garantir a vitória do governo nas eleições ou alcançar uma maioria parlamentar, assim instituiu-se o voto vinculado, favorecimento de cadeiras a Estados aliados do governo, em detrimento dos demais. (FERRREIRA FILHO ,1996, p.104 -05)

Mezzaroba discorre sobre o período de 1964 a 1984, como um período marcado pela edição de inúmeras leis, emendas e Resoluções. Brevemente, são elencadas disposições legais vigentes durante estes anos, dentre elas Lei Orgânica dos Partidos de 15 de julho de 1965, que estabeleceu regras rígidas no sentido de impedir a criação e o fortalecimento dos partidos políticos, após três meses, editou-se o AI 2, extinguindo todos os partidos políticos e cancelando seus registros, em seguida, no mês de novembro o AI 3, impondo o sistema bipartidário. (MEZZAROBA, 2003, p.192-93)

Em 13 de dezembro de 1968, é editado o AI-5, sepultando qualquer chance do surgimento de novas agremiações partidárias e representativas, uma vez que poderiam ser enquadradas como opostas aos propósitos previstos. Em 29 de setembro de 1969 é editada Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 898/1969) mais uma medida cerceadora para os partidos políticos. A EC nº 1, de 17 de outubro de 1969, conhecida como Constituição de 1969, visto ter modificado consideravelmente a estrutura da Constituição de 1967, não promoveu alteração quanto à criação e funcionamento das organizações partidárias, mesmo havendo o bipartidarismo, o que houve foi apenas um abrandamento quanto às exigências de apoio.

A segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos, a Lei 5682 de 21 de julho de 1971, manteve-se fiel ao previsto na Constituição de 1969. A partir do resultado das eleições de 1974, o governo militar adotou um conjunto de medidas únicas, fragilizando ainda mais a cultura política do país: Lei Falcão (Decreto-Lei 6.639), Pacote de Abril e promulgou a EC nº 11, de 13/10/1978, valendo a partir de 1979. Com o avanço da oposição nas eleições de 1978, o governo militar se prepara e toma medidas urgentes e rápidas para atingir a oposição, em 21 de julho de 1979, a Lei 6767 impõe uma reforma na Lei Orgânica do Partidos Políticos de 1971, extinguindo todos os Partidos criados como organizações, por não preencherem, para seu

funcionamento, os requisitos estabelecidos pela nova Lei, resultando na aglutinação em blocos políticos no decorrer da legislatura até o registro e funcionamento dos novos Partidos Políticos. A resolução nº 10.785, do TSE (BRASIL, 1980) estabelecia que os novos partidos políticos só adquiriam existência a partir de seu registro no TSE e que deveriam adicionar a palavra Partido antes da sigla, assim como a manutenção das medidas previstas na Lei nº 5682/1971 e na Lei nº 6767/1979.

Nova lei é aprovada em 19 de janeiro de 1982, a Lei 6978/82, introduzindo várias mudanças no sistema eleitoral, dentre elas a candidatura nata, o que provocou um desgaste interno nos partidos, que se viam obrigados a fornecer sua legenda para o candidato nato, gerando uma divisão entre os que detinham mandatos e os demais, mais uma vez o regime militar tentava controlar a oposição. Em 1984, novos ventos sopram sobre a história política nacional, com o movimento das Diretas Já para a presidência da República, que culminou com a escolha, via colégio eleitoral, de Tancredo Neves para presidente do Brasil. (MEZZARROBA, 2003, p. 213-27)

Em 15/05/1985 é promulgada a EC nº 25, permitindo a reorganização de agremiações partidárias. Nos anos seguintes, no processo da constituinte de 1987 a 1988, houve a valorização das organizações partidárias como veículo para a conquista da Democracia, na busca da liberdade partidária e consequentemente da participação efetiva dos partidos na construção da vontade estatal.

No fim, os debates culminaram no disposto do artigo 17 da Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988, com as alterações de duas EC a de nº52 de 2006 e a de nº 97 de 2017. No texto original eliminaram as imposições do bipartidarismo, foi permitida a livre criação e estruturação das instituições partidárias, definidos como pessoa jurídica de direito privado e optado pelo mínimo de interferência estatal.

### 2.1.3 Os Partidos Políticos como Base Democrática Representativa (Preceitos Constitucionais)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 constitui-se em Estado Democrático de Direito e determina que o “poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, nos termos da própria Constituição. Assim, os partidos políticos são instituições decisivas e imprescindíveis

nos sistemas democráticos representativos, pois garantem a ampla e livre participação popular.

Os artigos 14 e 17 respectivamente, da mesma Carta traçam o conjunto de normas regulamentadoras da atuação da soberania popular e discorrem sobre os partidos políticos, garantindo-lhes autonomia para a criação, funcionamento e estrutura, bem como impondo-lhes observância a princípios constitucionais, procedimentos obrigatórios e algumas vedações, autorizando a legislação infraconstitucional regular aspectos mais específicos.

Na obra *Os Partidos Políticos*, Maurice Duverger, de forma singela, definiu Democracia como “regime em que os governantes são escolhidos pelos governados; por intermédio de eleições honestas e livres”. (DUVERGER, 1980, p.387).

Paulo Bonavides cunhou um conceito seu para os partidos políticos defendendo que é uma organização de indivíduos unidos por ideais ou guiados por interesses que almeja alcançar o poder através de meios legais e nele se manter para a consecução dos fins propugnados. (BONAVIDES, 2017, p.372)

O sistema partidário proporciona à sociedade o exercício do direito de votar e de ser votado, para o preenchimento de cargos no Legislativo e Executivo. Aos partidos políticos devidamente organizados em consonância com a legislação vigente é conferido o monopólio das candidaturas, não se permitindo em regra candidaturas avulsas.

Duverger, esclarece que na teoria de representação o eleitor confere ao eleito mandato para falar e agir em seu nome como expressão da soberania nacional. Mas, diante do desenvolvimento dos partidos, a eleição, como doutrina da representação, sofreu abalos no diálogo entre eleito e eleitor, entre Nação e Parlamento, porque é o partido que intermedia este diálogo, quando escolhe o candidato e lança este nome para o eleitor. (DUVERGER, 1980, p.387).

Sobre os postulados da representação política e da soberania popular, o ordenamento jurídico pátrio dispõe nos Títulos I, II, da Constituição Federal, no artigo 1º, que a república brasileira se constitui em Estado Democrático de Direito e que o poder emana do povo, que o exerce ou diretamente ou através de representantes eleitos, nos termos da Constituição. No artigo 14 traça o conjunto de normas regulamentadoras da atuação da soberania popular e no artigo 17 discorre sobre a criação dos partidos políticos, impondo-lhes observância a princípios constitucionais, procedimentos obrigatórios e algumas vedações. Este é o arcabouço jurídico

constitucional garantidor da estrutura política e seu respectivo funcionamento. A legislação infraconstitucional, regula aspectos mais específicos, através da Lei dos Partidos Políticos, Lei das Eleições, além de Resoluções, e outras normas, a fim de garantir a democracia, na sua plenitude.

Na trajetória das agremiações partidárias, percebeu-se que os partidos políticos sofreram intensas campanhas antipartidárias, foram marcados pela prevalência de lideranças políticas com interesses eleitoreiros, por práticas clientelistas e pelo predomínio de interesses individuais em detrimento do coletivo.

O texto constitucional condicionou as candidaturas à filiação partidária. Ao conceder garantia tão nobre aos partidos, o legislador, de certo modo, enaltece a democracia e busca legitimar a forma de transmissão de poder, que ocorre hoje, inquestionavelmente, por meio de eleições. Assim cabe aos partidos políticos a consciência de que agem na esfera política e que devem obediência às doutrinas democráticas, com o compromisso de promover uma direção democrática, onde os atos internos reflitam atitudes democráticas (BLASZAK, 2018, p.307).

Os partidos políticos são instituições decisivas no sistema democrático representativo, pois são os únicos que participam do processo eleitoral, detêm o monopólio das candidaturas e recebem recursos públicos para tal. Deste modo, as organizações partidárias atuam como um veículo de consolidação da Democracia, sendo instituições privadas, mas com finalidades públicas.

#### 2.1.4 A Questão da Autonomia Partidária

Ao criar em favor dos partidos o instituto da autonomia partidária e reconhecê-la como área de reserva estatutária, o texto constitucional lhes conferiu grande poder para desenvolver práticas e se estruturar. Esta reserva estatutária não foi concebida como absoluta, pois subordina-se à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana.

O verbete autonomia pode ser definido como “Faculdade de se governar por si mesmo. [...] Direito ou faculdade de se reger (uma nação) por leis próprias” (AURÉLIO, 2004, p.233). O instituto da autonomia partidária pode ser compreendido como uma atribuição outorgada pela Constituição Federal aos mesmos a fim de definirem livremente, através de seu estatuto, a estrutura interna, organização e funcionamento

da legenda, assim como as normas de disciplina e fidelidade partidária, conforme se abstrai do artigo.

Esta liberdade é legal, mas não absoluta, subordinando-se aos princípios constitucionais e devendo, em regra, respeitar as questões relativas a uma disciplina interna coerente, com ênfase à transparência e a ampla defesa, como também com garantia de maior participação dos filiados nas diretrizes partidárias.

Contesta-se a atuação dos partidos políticos quando pretendem fazer uso das garantias que lhes são conferidas, beneficiando-se a si próprios e deixando de servir aos cidadãos. Sob a égide da Lei nº 9096/1995, os partidos agirão como garantidores da autenticidade do sistema representativo e poderão participar do processo eleitoral.

A prática partidária hoje tem demonstrado que a liberdade interna nos partidos políticos está distante do ideal democrático esperado de um instituto idealizado, justamente, para promover sua defesa. A existência, ainda que latente, de oligarquias e caciquismos no ambiente partidário, precisa ser combatido, para fomentar a participação popular, a descentralização de poder e a transparência no processo eleitoral interno.

Entende-se o termo oligarquia, como o predomínio de um pequeno grupo no poder, em especial, para governar em interesse próprio. (HOUAISS, 2010, P. 559)

Este processo de oligarquização dos partidos políticos é alimentado pelo desinteresse das massas e a necessidade de serem conduzidas. (MICHELS, 1982, p.118)

A Constituição Federal de 1988 conferiu amparo jurídico às agremiações, com regras aprimoradas na construção de um verdadeiro Direito dos Partidos, efetivado pela Lei nº 9096/95.

Mas, apesar de tudo, os partidos não desfrutam de uma boa imagem na sociedade e atravessam uma crise de gigantescas proporções. Aproveitam-se do fato de serem imprescindíveis para o processo democrático e tentam fazer do “Estado uma estrutura a seu favor”, cabendo aos intérpretes do Direito Partidário, perceber este fato. (SANTANO, 2016, p. 25)

Na lição de Robert Michels o ser humano no fundo, deseja dominar, ou para o bem ou para mal, e quando toma consciência do poder que possui se deixa guiar pelo sentimento de sua superioridade e de que é indispensável (MICHELS, 1949, p.116)

Assim, o “representante”, orgulhoso de se saber indispensável, inverte a posição e se transforma facilmente de servidor em patrão do povo. (MICHELS, 1982,



p. 94)

Maurice Duverger, explica que se todos partidos se organizarem com base em princípios democráticos, ótimo, mas se um deles se organizar diferente disso, os outros ficarão em condições de inferioridade. Ocorre que quanto mais os dirigentes conservam e aumentam seu poder, sem oposição dos seus membros, mais esforçam-se por manter a aparência democrática, é uma técnica de camuflagem. (DUVERGER, 1980, p.172)

Como a democracia está associada à liberdade que por sua vez alia-se à busca da satisfação coletiva, a vida numa democracia é subentendida na abstração da vontade coletiva por meio de mecanismos representativos, que no Estado democrático de direito, expressam-se através dos partidos políticos.

#### 2.1.5 A Crise Representativa

Se por um lado, o financiamento público busca dar maior impessoalidade ao suporte das campanhas eleitorais, por outro lado esta mesma característica pode dar um efeito rebote bastante preocupante para a manutenção de uma democracia representativa: ela tem um ponto máximo de despersonalização pelo que, depois, gera-se um distanciamento perigoso da sociedade civil. É o que Greco (2022, p. 144) chamou de “hiato representativo”.

As agremiações partidárias dependem de suporte para desenvolver suas atividades, ainda mais em período de eleições, porém, o financiamento maciçamente público acarretou uma série de problemas:

O que se viu, em verdade, não foi nem o atingimento dos objetivos democráticos, porquanto a distribuição dos recursos públicos continuou concentrado em alguns candidatos e partidos como, ainda, foi mais um fator de agravamento da crise de representatividade, e por várias razões: i) o eleitor passou a financiar involuntariamente as campanhas, favorecendo-se, com o cálculo de distribuição, não necessariamente aos partidos de sua predileção; ii) o valor repassado (sempre crescente) é indiferente à opinião pública que vê com maus olhos esta majoração; iii) em períodos de crise econômica, o gasto com financiamento público eleitoral é visto como exagerado em detrimento de outros gastos considerados como de maior relevância e iv) a dependência das agremiações em relação aos apoiadores fica diminuída, enfraquecendo-lhes o poder de pressão após o pleito, ao passo que a dependência dos recursos estatais tende a aumentar a

ingerência do Estado na condução dos mandatos (GRECO, 2022, p. 143-144).

Deste modo, a premissa de representatividade, a qual se baseia na relação entre eleitores e partidos/candidatos, fica fragilizada, pois as doações têm sua importância diminuída, assim como o poder de pressão sobre as agremiações. Assim, “em razão do poder econômico no financiamento eleitoral, de pressões corporativas e de apropriação de verbas públicas por certos grupos, esses sistemas não representariam a vontade majoritária da população” (FARIA, 2018, p. 30).

(...) se o grosso dos gastos dos partidos é custeado com recursos públicos produz-se uma relação de dependência com o Estado, uma espécie de "estatização" dos partidos. Essa dependência se torna politicamente mais perigosa para o livre jogo democrático quando a administração dos fundos de financiamento público está nas mãos do governo e não de uma entidade independente. Ao mesmo tempo, isso gera um distanciamento dos partidos em relação à população, aprofundando a crise de confiança que os afeta (RUBIO, 2005, p. 9-10).

Para que este distanciamento entre a sociedade e os partidos políticos possa ser minimizado (vez que outros fatores atuam neste “hiato”, qual a corrupção) é bastante importante o resgate do papel das doações privadas, “ou seja, a atividade de angariar recursos junto à sua base de apoio (que, por sinal, legitima a própria existência partidária) fica cada vez menos importante às greis, tornando-as mais agentes do interesse do Estado do que da sociedade civil” (GRECO, 2021, p. 144). Outro aspecto importante é o de regularizar os usos de recursos públicos, alinhando-os tanto com o interesse público, quanto com a finalidade existencial das próprias agremiações, como estruturas da democracia representativa.

Veja-se que a proposta de uma melhor utilização do FP e do FEFC pode gerar uma melhor qualidade em termos democráticos, uma vez que, para tanto, haveria um microcosmos intrapartidário no gerenciamento de interesses variados, qual ocorre no macrocosmo da democracia representativa.

Ocorre que os critérios de utilização precisam sempre ter em mente que seu norte não pode se desgarrar do primado do interesse e público e da moralidade administrativa, convergindo com os ideais republicanos, tanto na condução do modelo de regramento jurídico do financiamento, quanto em qualquer limitação derivada deste

mesmo modelo normativo. Antes, porém, de se lançar a este tema, é de suma importância a compreensão do sistema de financiamento.

## 2.2 FINANCIAMENTO POLÍTICO

Ao permear a maior parte da vida cotidiana dos cidadãos, o dinheiro “financia e movimenta o embate político” (DOWBOR, 2013, p. 06). Desse modo, o dinheiro constitui um elemento de suma importância para manutenção das sociedades contemporâneas, inclusive da democracia.

Nesta acepção, merece destaque a relevância que detêm os partidos políticos para democracia e desta forma, como o capital econômico interage nessa relação.

A democracia custa dinheiro, isso é claro. Todos os direitos fundamentais custam e, considerando que a democracia é o pilar de toda a concepção republicana trazida pela Constituição de 1988, evidente é que muitos são necessários para a concretização democrática, a exemplo dos direitos políticos e do direito à liberdade.

Financiar estruturas que promovam a democracia, portanto, está entre os gastos aceitáveis para recursos públicos e privados, desde que esse financiamento seja utilizado para seus fins, o que não se deixa transparecer ter ocorrido no Brasil.

[...]

Dessa forma, regular e fiscalizar os gastos partidários, sejam eles para sua manutenção interna ou participação em eleições, evitando-se a influência exagerada do poder econômico e o locupletamento pessoal dos responsáveis pela administração financeira do processo é essencial para a segurança democrática do país. (AGRA; CASAGRANDE; FUX, 2018, p. 153).

Inerente à estrutura democrática do Estado de Direito, os partidos contemporâneos se constituíram como verdadeiras unidades de representações democráticas. Historicamente, seu desenvolvimento se tornou possível quando o sistema político apresentou “certo grau de complexidade interna, autonomia e divisão do trabalho com a participação de diversas esferas da sociedade nas decisões políticas” (BARBOSA, 2013, p. 11).

Por sua vez, segundo o artigo 1º da lei que dispõe sobre partidos políticos (Lei n.º 9.096/95), as agremiações possuem a nobre missão de resguardar, no interesse democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defesa dos direitos fundamentais definidos na Constituição Cidadã de 1988.

De significância crucial para o processo político, as agremiações prestam um

serviço público indispensável para manutenção do Estado Democrático de Direito, independentemente da “estrutura de cada partido, sua posição e ideologia, são inerentes a todos que promovem a formação e participação dos cidadãos no debate político, discutindo com a sociedade os problemas existentes nela mesma” (BARBOSA, 2013, p. 29). Com efeito, os partidos “agregam interesses, desenvolvem alternativas de política e, em geral, constituem o principal elo entre a cidadania e o governo” (ZOVATTO, 2005, p. 07).

Nesta mesma perspectiva, posicionou-se o Supremo Tribunal Federal:

A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo – fonte de que emana a soberania nacional – tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado. As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional (BRASIL, 2007).

Dado o papel positivo que desempenha as agremiações nas democracias, nesse processo, os partidos políticos necessitam de recursos financeiros para realização de campanhas eleitorais, a fim de “alcançar o eleitorado e explicar seus objetivos e políticas, bem como receber informações das pessoas sobre seus pontos de vista”. Assim, o financiamento político tem uma relevante missão a promover nas democracias: “ele pode ajudar a fortalecer os partidos políticos e candidatos, e fornecer oportunidades para concorrer em condições mais igualitárias” (UFEN, 2015, p. 23).

Apesar de ser fundamental para a “qualidade e estabilidade” da democracia, a relação entre dinheiro e política, “é e continuará sendo complexa”, essa relação “mais que nenhum outro fator é a competição entre partidos com recursos equilibrados (políticos, humanos, econômicos) que gera democracia” (SARTORI, 2012, p. 201).

Segundo o cientista político e sociólogo francês Maurice Duverger, “à democracia não está ameaçada pelo regime de partidos, mas pelo financiamento deles” (HERNÁNDEZ, 2003, p. 13). Embora o regime democrático não tenha um preço, ele possui um alto custo de funcionamento, dessa forma, é fundamental que a

própria democracia controle o dinheiro e não o contrário (WOLDENBERG, 2003, p. 172).

Em termos gerais, o financiamento político refere-se a “todo dinheiro utilizado no processo político, legal e ilegal de atividades em curso de um partido político e de campanhas eleitorais, em particular, as campanhas de candidatos e partidos políticos” (UFEN, 2015, p. 24). O financiamento político sofreu várias tentativas de regulamentação, tanto nas democracias mais antigas como nas mais recentes, conforme destaca o Manual sobre financiamento político:

[...] O Banco de Dados do Internacional Idea sobre Financiamento Político (Banco de Dados de Financiamento Político) mostra que todos os 180 países incluídos utilizam pelo menos alguma forma de regulamentação da função do dinheiro na política, como a proibição de doações de determinadas fontes, limites aos gastos e às provisões para o financiamento público. Regulamentos desse tipo são atualmente uma parte integrante das transições políticas: apenas seis meses após declarar sua independência, o Sudão do Sul aprovou uma Lei dos Partidos Políticos com diversas disposições sobre financiamento, enquanto a nova legislação nesse domínio foi aprovada pelo Conselho Nacional de Transição (CNT) da Líbia menos de cinco meses após a derrubada do regime Gaddafi.

[...] Não há dúvida de que os partidos políticos precisam ter acesso a fundos, de modo a desempenhar seu papel no processo político. Ao mesmo tempo, o papel do dinheiro na política.

Essa ameaça é clara em todos os continentes — desde enormes doações para campanhas corporativas nos Estados Unidos e dinheiro de drogas se infiltrando na política da América Latina, até escândalos de corrupção em toda a Ásia e Europa (UFEN, 2015, p. 13-26).

Desse modo, em decorrência da polêmica interação que necessariamente envolve dinheiro na política, surgem mecanismos legais destinados a garantir a lisura do processo democrático eleitoral, de forma a coibir o abuso político e econômico, muitas vezes responsáveis pelo descrédito na democracia.

Os questionamentos quanto ao modelo ideal para o financiamento de campanhas são inúmeros e impõem uma série de riscos e desafios para as democracias, e é na tentativa de encontrar soluções para esses enfrentamentos que os países possuem formas de regulamentar o capital a financiar o sistema político. Em geral, o objetivo desses regulamentos é evitar certos tipos de comportamento ao criar transparência na forma como o dinheiro é levantado e gasto”, bem como para prever o “cumprimento efetivo das normas e punir aqueles que as violem” (UFEN, 2015, p. 25).

As fontes de financiamento destinadas às campanhas eleitorais são as públicas e privadas, com preponderância do sistema misto, que ocorre quando ambas fontes

de recursos são empregadas em campanha.

No Brasil, a exemplo de vários outros países democráticos, é adotado o sistema de financiamento misto, considerado o que melhor representa os preceitos constitucionais, a saber:

O financiamento misto tem a vantagem de manter a aproximação da militância, filiados, simpatizantes e da própria sociedade aos partidos. Além disso, mantém a autonomia dos partidos em relação ao Estado, sem perder o caráter público de representação do “povo” ou comunidade, em razão dos aportes estatais como parte da fonte financiadora. Sendo assim, a maioria das democracias adota este modelo, até mesmo como forma buscar inserir apenas “lado positivo” dos modelos exclusivos.

Entretanto, sabemos que os prejuízos são inerentes a qualquer sistema que se opte, sendo possível apenas a amenização, mas não abolição dos malefícios (OLIVEIRA; TONIAL, 2014, p. 112).

Nesse passo, considerada a interdependência entre democracia representativa e campanha eleitoral, seja qual for a forma de financiamento utilizada, a campanha eleitoral deve ser realizada, visto ser o instrumento efetivo para que “partidos e candidatos apresentem aos eleitores seu pensamento e suas propostas de trabalho, fornecendo-lhes parâmetros para decisão no momento do voto; por isso mesmo, inviável cogitar pura e simplesmente da supressão das campanhas eleitorais” (DECOMAIN, 2018, p. 37).

A Constituição Federal não estabeleceu um determinado sistema de financiamento específico, e sim um regramento estrutural a ser levado em consideração quando utilizado, fundado nos princípios basilares da democracia, dos ideais republicanos e da igualdade política. Ainda nos dizeres de Daniel Sarmento e Aline Osório, ao “desviar destes princípios no tratamento da matéria, o legislador incide em inconstitucionalidade, sujeitando-se à censura judicial” (SARMENTO; OSÓRIO, 2013, p. 3).

Assim, adentraremos no tema, expondo como se dá cada forma de financiamento.

### 2.2.1 Financiamento Privado

O financiamento privado é a forma mais antiga de arrecadação de recursos financeiros, bens e serviços utilizados nas campanhas eleitorais e sua

regulamentação possibilita a influência do capital privado nas eleições, de forma a não caracterizar abuso econômico. Essa forma de financiamento subsiste basicamente da contribuição de filiados, pessoas físicas ou jurídicas e de recursos particulares do candidato.

Segundo Pedro Lenza, a finalidade da regulamentação do regime de financiamento privado é impedir o desequilíbrio eleitoral decorrente da influência do poder econômico já que seu uso não é proibido (LENZA, 2010, p. 469).

Ao não tolerar a influência e o abuso do poder econômico nos pleitos eleitorais, a Constituição Federal objetiva preservar a igualdade, dada sua capacidade de “influir na vontade do eleitorado, produzir distorções e, principalmente, acarretar desigualdades insuperáveis entre os que são e os que não são detentores de poder econômico” (DECOMAIN, 2018, p. 21).

É importante levar em consideração que em nenhum momento à Constituição Federal e os dispositivos infra legais atinentes à regulamentação das eleições proíbe o uso de dinheiro proveniente do meio privado nas campanhas políticas, desde que seu uso seja exercido estritamente em observância dos diplomas legais aos quais se submetem, de forma a não caracterizar influência ou abuso do poder econômico.

Até as eleições de 2014, o Brasil adotava o financiamento privado como principal forma de arrecadação de recursos para campanhas eleitorais. O setor empresarial, manifestamente composto pelo setor financeiro, da construção civil e da indústria pesada, em geral fornecedores de produtos e serviços com quem o poder executivo e legislativo costuma interagir, exerciam papel fundamental no fornecimento de recursos para os partidos (LIMA, 2010, p. 34).

Consoante destaca Pedro Roberto Decomain, “O financiamento privado de campanhas eleitorais permite que a maior abundância de recursos econômicos possa influir no resultado das eleições, o que decididamente o §9º do art. 14 da Constituição não deseja”, o que se agrava ainda mais com o poderio econômico que detêm as grandes empresas, de forma que esse tipo de financiamento possibilita “melhores oportunidades de obtenção de votos àqueles que tenham ao seu dispor maior volume de recursos de campanha, em detrimento daqueles que possam servir-se apenas de cifras mais modestas” (DECOMAIN, p. 23), o que vai em desconformidade com o princípio constitucional da isonomia.

De outra banda, é importante ressaltar que os particulares podem ter interesses legítimos em apoiar uma determinada campanha, vez que no exercício de sua

liberdade de expressão, ao realizar alguma doação em sede de campanha eleitoral, o particular destina recursos a agremiação que considera representá-lo, de forma que essa relação acaba por representar o vínculo social que o partido possui na sociedade (DECOMAIN, 2018, p. 50).

O financiamento das eleições encontra-se regulamentado pela Lei n.º 9.504/97 (Lei das Eleições) e, ainda, pela Lei n.º 9.096/96 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

A lei das Eleições permite que pessoas físicas façam doações para campanhas eleitorais (artigo 23), respeitado o teto máximo de 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição (§1º, do artigo 23). O limite previsto no §1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador ou à prestação de serviços próprios, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) (§ 7º).

De igual modo, o candidato poderá usar recursos próprios para gerir sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que esteja concorrendo (§2º-A, do artigo 23).

Ainda, considerado o anterior cenário de financiamento privado das campanhas eleitorais, a pessoa jurídica também era autorizada a fazer doações e contribuições para campanhas eleitorais (artigo 81 da Lei das Eleições), respeitado o teto de 2% (dois por cento) de seu faturamento bruto do ano anterior à eleição. Todavia, com a Minirreforma Eleitoral de 2015, ao incorporar decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação direta de inconstitucionalidade n.º 4.650-DF, relatada pelo Ministro Luiz Fux, que julgou a ação procedente para afastar o financiamento de campanha eleitoral por parte da pessoa jurídica, o Congresso Nacional revogou o artigo 81 da Lei n.º 9.504/97.

Além disso, o artigo 24 da Lei das Eleições (BRASIL, 1997) proíbe o financiamento eleitoral por parte dos seguintes grupos:

- Entidade ou governo estrangeiro;
- Órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- Concessionário ou permissionário de serviço público;
- Entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- Entidade de utilidade pública;
- Entidade de classe ou sindical;
- Pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;
- Entidades beneficentes e religiosas;
- Entidades esportivas;



Organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;  
Organizações da sociedade civil de interesse público.

Por força do artigo 23 do Código Eleitoral (Lei n.º 4.737/1965), o Tribunal Superior Eleitoral, privativamente, possui competência para expedir instruções que julgar convenientes à execução do referido diploma. Desse modo, consoante Resolução recente do TSE aplicada durante o Ano Eleitoral de 2020 (Res. TSE n.º 23.607/2019), os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados seus limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de:

- I - recursos próprios dos candidatos;
- II - doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas;
- III - doações de outros partidos políticos e de outros candidatos;
- IV - comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político;
- V - recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes:
  - a) do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/1995;
  - b) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC);
  - c) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos;
  - d) de contribuição dos seus filiados;
  - e) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação;
  - f) de rendimentos decorrentes da locação de bens próprios dos partidos políticos

O princípio da transparência impera sobre o financiamento privado, é necessário que se divulgue aos eleitores a origem e o destino dos recursos captados, “sob pena de votarem ignorando os verdadeiros patrocinadores do candidato escolhido, o que ensejaria representação política mendaz, isso porque o eleitor votaria em candidato que, na verdade, irá empenhar-se na defesa de interesses não coincidentes com os seus, podendo até mesmo contrariá-los” (GOMES, 2018, p. 451).

A arrecadação de recursos no meio privado submete-se a complexo regramento legal, havendo controle estrito quanto à origem e quem pode contribuir, o montante que cada pessoa pode doar, o destino dado aos recursos. Além disso, os beneficiários são obrigados a prestar contas minuciosas à Justiça Eleitoral. Segundo o artigo 34 da Lei nº 9.096/95, a Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas “das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais (GOMES, 2018, p. 451-452).

De forma a evitar o abuso do poder político e econômico que culmina na deslegitimação do sistema representativo e no conseqüente rompimento dos ideais democráticos e republicanos, o ordenamento jurídico pátrio regula de forma cada vez

mais restritiva o financiamento de campanha privado e público no Brasil, porém, não de modo suficiente a gerar satisfação social quanto ao tema. Desse modo, como ressalta Michael Walzer “a forma mais comum de impotência decorre da dominação do dinheiro na esfera política, cidadãos sem dinheiro compartilham uma profunda convicção de que a política não lhes oferece nenhuma esperança,” e assim possuem a sensação de não estarem sendo devidamente representados, tendo em vista o bem comum, e não o de apenas determinadas classes sociais (WALZER, 1983, p. 310-311).

### 2.2.2 Financiamento Público

Em termos gerais, o financiamento público refere-se a todo recurso estatal utilizado no processo político, seja de forma direta ou indireta. Na forma direta, o ingresso se dá através da transferência do recurso público em espécie. Já na forma indireta, são incentivos concedidos pelo governo aos partidos e candidatos, como o custeio da propaganda eleitoral gratuita, no rádio e na televisão e a renúncia fiscal.

Idealizado com o fim de garantir maior nível de equilíbrio entre os concorrentes eleitorais, de forma a viabilizar um processo de escolha desapegado do “vultoso marketing despendido nas campanhas” (OLIVEIRA; TONIAL, 2014, p. 112), o financiamento público reflete o momento histórico pelo qual, no mundo e no Brasil, “a sedimentação do sistema partidário ao perder espaço para a preocupação com a corrupção da, supostamente advinda de relações espúrias entre empresas privadas e agentes políticos durante o processo eleitoral” (RABAT, 2011, p. 04).

Para Denise Schlickmann, no processo eleitoral brasileiro, “os partidos políticos são os atores essenciais à consolidação da democracia representativa”. Nesse contexto, o financiamento de campanhas eleitorais em que há expressiva participação de recursos públicos, são “determinantes para propiciar ou não as condições materiais à eleição dos candidatos que se lançam ao pleito” (SCHLICKMANN, 2018, p. 96).

Para Pedro Roberto Decomain, o financiamento público de campanhas eleitorais, com a distribuição de recursos de forma a garantir o suficiente para uma campanha eleitoral eficaz, é o instrumento capaz de afastar a “influência do poder econômico sobre a normalidade e a legitimidade das eleições e, de outro, equalizar os candidatos, na perspectiva dos recursos disponíveis para suas campanhas”

(DECOMAIN, 2018, p. 36).

Por outro lado, em contraponto ao financiamento público como solução, além de não garantir “o fim do recebimento de aportes privados por meios ilegais, os partidos tradicionais poderiam ser mais privilegiados, de acordo com o sistema de distribuição do Fundo adotado, fortalecendo a ossificação dos partidos junto ao Estado, bem como o enfraquecimento dos novos” (OLIVEIRA; TONIAL, 2014, p. 97).

No Brasil, os partidos e candidatos contam com duas fontes de financiamento para suas campanhas advindas de recursos públicos: o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), também conhecido como Fundo Eleitoral, e o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, o Fundo Partidário, que serão a seguir detalhados.

Em 2018, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) recebeu o valor estimado de R\$ 1,7 bilhão e o Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos recebeu R\$ 1 bilhão, totalizando R\$ 2,7 bilhões em recursos públicos. No ano de 2020, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) recebeu o valor estimado de R\$ 2 bilhões e o Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos recebeu R\$ 959 milhões, totalizando cerca de R\$ 3 bilhões em recursos públicos. No ano de 2022, a previsão é que o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) receba o valor estimado de R\$ 4,9 bilhões e o Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos receba R\$ 1 bilhão, totalizando R\$ 5,9 bilhões em recursos públicos.

### 2.2.3 Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário – FP)

Instituído por força da Lei dos Partidos Políticos (Lei n.º 9.096/95), o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos foi por muitos anos a principal fonte de recursos de origem pública destinada a financiar campanhas eleitorais e custear despesas dos partidos.

A Lei n.º 9.096/95 prevê que todas as agremiações e seus respectivos candidatos podem receber recursos destinados do Fundo Partidário, no entanto, o acesso a estes recursos está condicionado ao cumprimento dos requisitos da cláusula de desempenho, estipulada pelo § 3º do artigo 17 da CRFB. O artigo 38 da dispõe

que o Fundo Partidário será composto por multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas, recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual, doações de pessoa física, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário e dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995 (os valores são atualizados anualmente pelo Índice de Preços de Consumidor Amplo - IPCA).

Quanto ao modo de distribuição, os recursos do FP devem ser compartilhados com os partidos que tenham seus estatutos registrados no TSE na seguinte proporção 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário e 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Repassado anualmente as agremiações, o FP tem sua aplicação nas campanhas eleitorais regulamentada pela Resolução TSE nº 23.607/2019, que aduz que os partidos políticos podem aplicar nas campanhas eleitorais os recursos do Fundo Partidário, inclusive aqueles recebidos em exercícios anteriores.

Assim, a aplicação dos recursos provenientes do Fundo Partidário nas campanhas eleitorais pode ser realizada mediante transferência bancária eletrônica para conta bancária do candidato ou pagamento dos custos e das despesas diretamente relacionados às campanhas eleitorais dos candidatos e dos partidos políticos, procedendo-se à sua individualização.

Deste modo, os partidos políticos devem manter as anotações relativas à origem e à transferência dos recursos na sua prestação de contas anual e devem registrá-las na prestação de contas de campanha eleitoral de forma a permitir a identificação do destinatário dos recursos ou do seu beneficiário.

Em 2021 houve uma importante decisão do TSE ao incorporar na Resolução TSE nº 23607/2019 o entendimento consolidado jurisprudencialmente acerca da obrigatoriedade da destinação de cotas do Fundo Partidário para o financiamento de candidaturas femininas e de pessoas negras, para que a representação do partido político na circunscrição do pleito destine os seguintes percentuais relativos aos seus gastos contratados com recursos do Fundo Partidário:

I - para as candidaturas femininas o percentual corresponderá a proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento);

II - para as candidaturas de pessoas negras o percentual corresponderá à proporção de: a) mulheres negras e não negras do gênero feminino do partido; e b) homens negros e não negros do gênero masculino do partido;

III - Os percentuais de candidaturas femininas e de pessoas negras será obtido pela razão dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas da representação do partido político na circunscrição do pleito.

Assim, a regularidade da aplicação mínima dos percentuais acima mencionados será apurada na prestação de contas da representação do partido político na circunscrição do pleito.

Ressaltando que a verba do Fundo Partidário destinada ao custeio das campanhas femininas e de pessoas negras deve ser aplicada exclusivamente nestas campanhas, sendo ilícito o seu emprego no financiamento de outras campanhas não contempladas nas cotas a que se destinam.

Outro ponto relevante é que a vedação de repasse de recursos do Fundo Partidário, dentro ou fora da circunscrição, por partidos políticos ou candidatos não pertencentes à mesma coligação e/ou não coligados. Sendo que a inobservância desta vedação configura irregularidade grave e caracteriza o recebimento de recursos de fonte vedada.

Assim, o emprego ilícito de recursos do Fundo Partidário nos termos dos §§ 5º e 6º do artigo 19 Resolução TSE nº 23607/2019, sujeitará os responsáveis e beneficiários às sanções do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, inclusive na hipótese de desvio de finalidade, sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis.

E na hipótese de repasse de recursos do Fundo Partidário em desacordo com as regras da Resolução TSE nº 23607/2019, configura-se a aplicação irregular dos recursos, devendo o valor repassado irregularmente ser recolhido ao Tesouro Nacional pelo órgão ou candidato que realizou o repasse tido por irregular, respondendo solidariamente pela devolução o recebedor, na medida dos recursos que houver utilizado.

Ainda, conforme o artigo 44 da Lei dos Partidos Políticos os recursos advindos do Fundo Partidário podem ser utilizados na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total

recebido, os seguintes limites de 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional e de 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal.

Também podem ser utilizados recursos do Fundo Partidário na propaganda doutrinária e política, no alistamento e campanhas eleitorais, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido, podendo no exercício financeiro em que a fundação ou instituto de pesquisa não despende a totalidade dos recursos que lhe forem assinalados, a eventual sobra poderá ser revertida para outras atividades partidárias.

Os recursos do Fundo Partidário também podem ser utilizados na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total, no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado, no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes, na contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de constitucionalidade e em demais processos judiciais e administrativos de interesse partidário, bem como nos litígios que envolvam candidatos do partido, eleitos ou não, relacionados exclusivamente ao processo eleitoral.

Outras possibilidades de utilização do Fundo Partidário são para compra ou locação de bens móveis e imóveis, bem como na edificação ou construção de sedes e afins, e na realização de reformas e outras adaptações nesses bens e no custeio de impulsionamento, para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no País, incluída a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, inclusive plataforma de compartilhamento de vídeos e redes sociais, mediante o pagamento por meio de boleto bancário, de depósito identificado ou de transferência eletrônica diretamente para conta do provedor, proibido, nos anos de eleição, no período desde o início do prazo das convenções partidárias até a data do pleito.

A Lei dos Partidos Políticos determina que na prestação de contas dos órgãos de direção partidária de qualquer nível devem ser discriminadas as despesas realizadas com recursos do Fundo Partidário, de modo a permitir o controle da Justiça Eleitoral sobre o cumprimento dos percentuais mínimos de manutenção da sede e serviços do partido e nos programas de promoção da participação feminina, podendo a Justiça Eleitoral, a qualquer tempo, investigar sobre a aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário.

O partido político que não cumprir a aplicação dos percentuais mínimos nos programas de promoção da participação feminina deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor, a ser aplicado na mesma finalidade, ficando a critério das agremiações partidárias, a possibilidade de acumulação de tais recursos em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

Assim, temos que o Fundo Partidário não se restringe ao financiamento de campanhas eleitorais, “sua existência, expressa o reconhecimento legal da relevância da instituição partido político enquanto instrumento de elaboração, discussão e divulgação de projetos para a sociedade e de articulação e canalização”(RABAT, 2011, p. 09-10).

A valoração dos efeitos do Fundo Partidário envolve questões mais complexas. Parece indiscutível que o Fundo facilitou que as estruturas básicas dos partidos fossem mantidas em funcionamento, permitindo, possivelmente, que uma parte maior das energias dos filiados se voltasse para tarefas menos burocráticas.

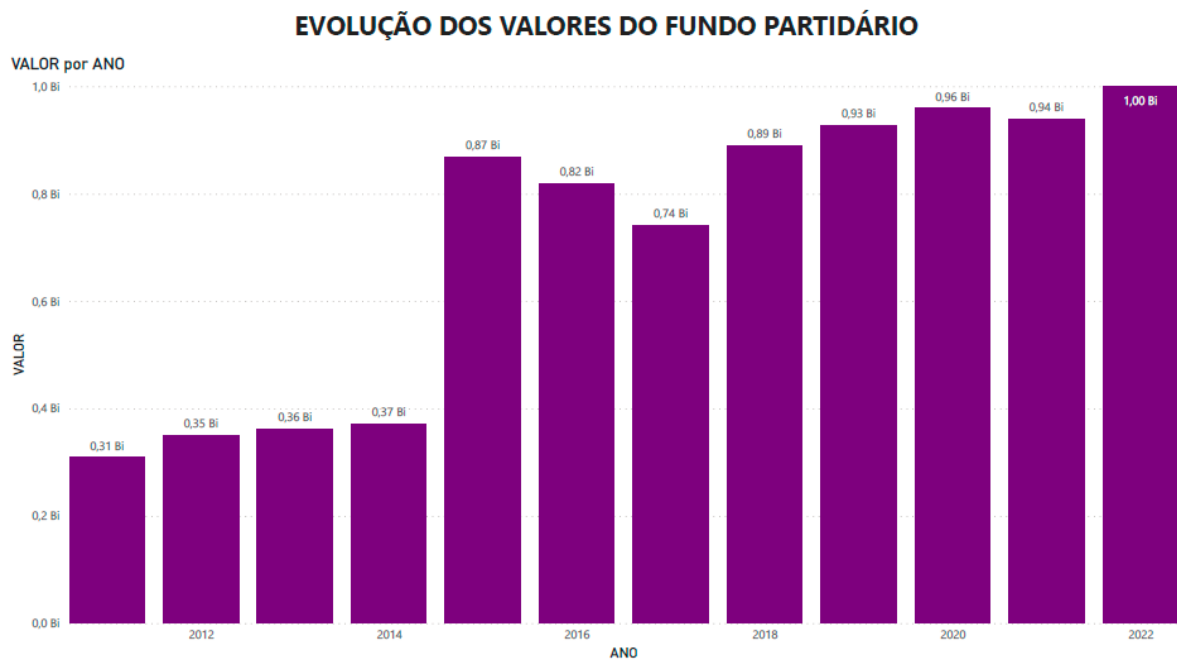
[...] Tudo isso tanto pode ser tido como um estímulo ao financiamento público de campanhas, pois ele permitiria transferir as energias dos partidos da tarefa de arrecadação de recursos para a tarefa mais elevada de elaboração de programas políticos consistentes e atraentes, como pode ser visto como uma indicação de que o estado já faz sua parte ao garantir os recursos materiais mínimos para os partidos se organizarem, cabendo a eles, a partir daí, estabelecer uma relação de confiança com suas bases que lhes permita conduzir as campanhas eleitorais com autonomia frente ao poder público (RABAT, 2011, p. 10-11).

O Fundo Partidário tem se mostrado essencial para os partidos políticos, mas existe a necessidade de mais mecanismos de controle para a melhor utilização destes recursos públicos. É importante salientar que a Lei dos Partidos Políticos traz

expressamente no §3º, do art.44 que os recursos do Fundo Partidário não estão sujeitos ao regime da Lei no 8.666/1993 (Lei que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública), tendo os partidos políticos autonomia para contratar e realizar despesas. Porém, mesmo não tendo que seguir os ritos das licitações, devem obedecer aos princípios públicos envolvidos, não podendo confundir autonomia com liberdade irrestrita.

No gráfico a seguir podemos ver a evolução dos valores do fundo partidário.

**Gráfico 1**



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo TSE

Denota-se no gráfico acima o aumento expressivo do fundo partidário a partir do ano de 2015, tendo pequenos decréscimo nos anos de 2016 e 2017, e evoluindo anualmente a partir de 2018. Assim, considerando as grandes quantias de dinheiro público destinadas através do Fundo Partidário, necessita-se de uma análise mais aprofundada de quais negócios jurídicos estão sendo celebrados com tais recursos e também com os provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, que estudaremos a seguir.



## 2.2.4 Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Com a proibição de doações de pessoas jurídicas imposta pelo STF no julgamento da ADI n.º 4.650, o Congresso Nacional instituiu no ano de 2017, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, disciplinado pela lei n.º 13.487, que inseriu o artigo 16-C na Lei n.º 9.504/97. Nos dizeres de Orides Mezzaroba, o FEFC contribui para que os partidos “se desvinculem de qualquer financiamento particular, o que reforça, sem dúvida alguma, a independência e a autonomia dos Partidos frente aos interesses econômicos e políticos de particulares e grupos isolados” (MEZZAROBA, 2016, p. 54).

Com vigência restrita ao ano eleitoral, conforme dispõe o caput do artigo 16-C da Lei das Eleições, o FEFC tornou-se a principal fonte de financiamento público e por consequência uma das principais fontes de receita dos partidos para realização da campanha eleitorais.

O FEFC é constituído por dotações orçamentarias da União e mais 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do §3º do artigo 12 da Lei n.º 13.473/17, em valor ao menos equivalente ao definido pelo TSE, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei (artigo 16-C da Lei n.º 9.604/97).

Nos termos do artigo 16-D da Lei n.º 9.504/97, os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos pelo TSE entre os diretórios nacionais dos partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios:

- I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;
  - II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;
  - III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;
  - IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares;
- [...]

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição geral, ressalvados os casos dos detentores de mandato que migraram em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.

§ 4º Para fins do disposto no inciso IV do caput deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para o Senado Federal na última eleição geral, bem como os Senadores filiados ao partido que, na data da última eleição geral, encontravam-se no 1º (primeiro) quadriênio de seus mandatos.

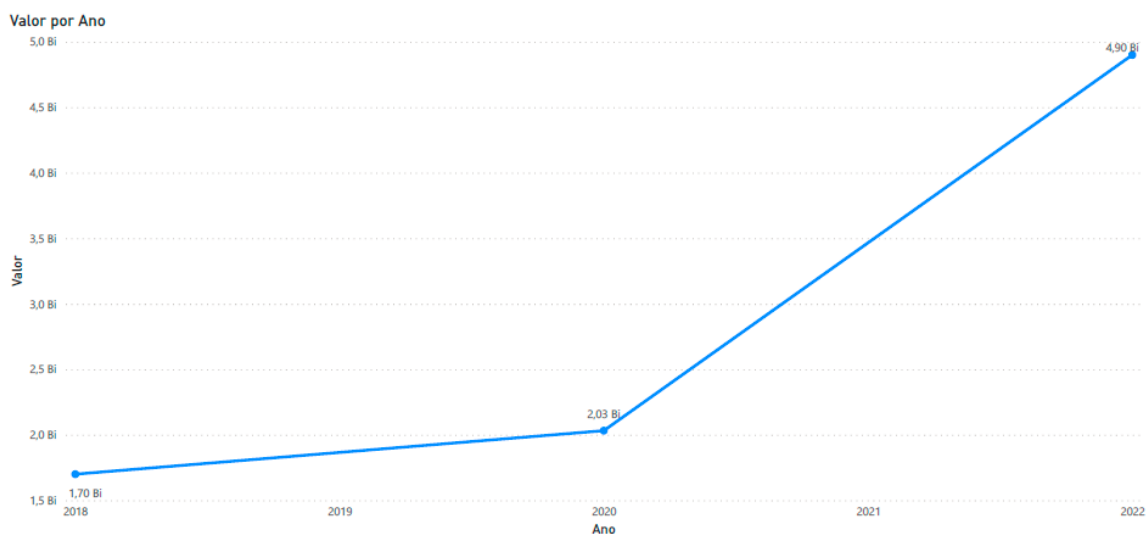
As agremiações podem renunciar ao FEFC, sendo vedada a redistribuição do recurso aos demais partidos políticos. Quando o recurso não for utilizado, deverá, caso já tenha sido transferido para o partido, ser devolvido integralmente ao Tesouro Nacional, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

É importante destacar que os recursos provenientes do FEFC, assim como do Fundo Partidário, não poderão ser utilizados para pagamento de: encargos decorrentes de inadimplência de pagamentos, tais como multa de mora, atualização monetária ou juros, ou para pagamento de multas relativas a atos infracionais, ilícitos penais, administrativos ou eleitorais.

Ainda, a Lei n.º 9.504/97 estabelece que as despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma da legislação vigente.

**Gráfico 2**

## EVOLUÇÃO DE VALORES FEFC



Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo TSE

Analisando o gráfico acima denota-se o crescimento exponencial dos recursos

disponibilizados, principalmente para as eleições de 2022, o que traz grande apreensão da sociedade acerca da forma de utilização de tamanha quantia de recursos públicos.

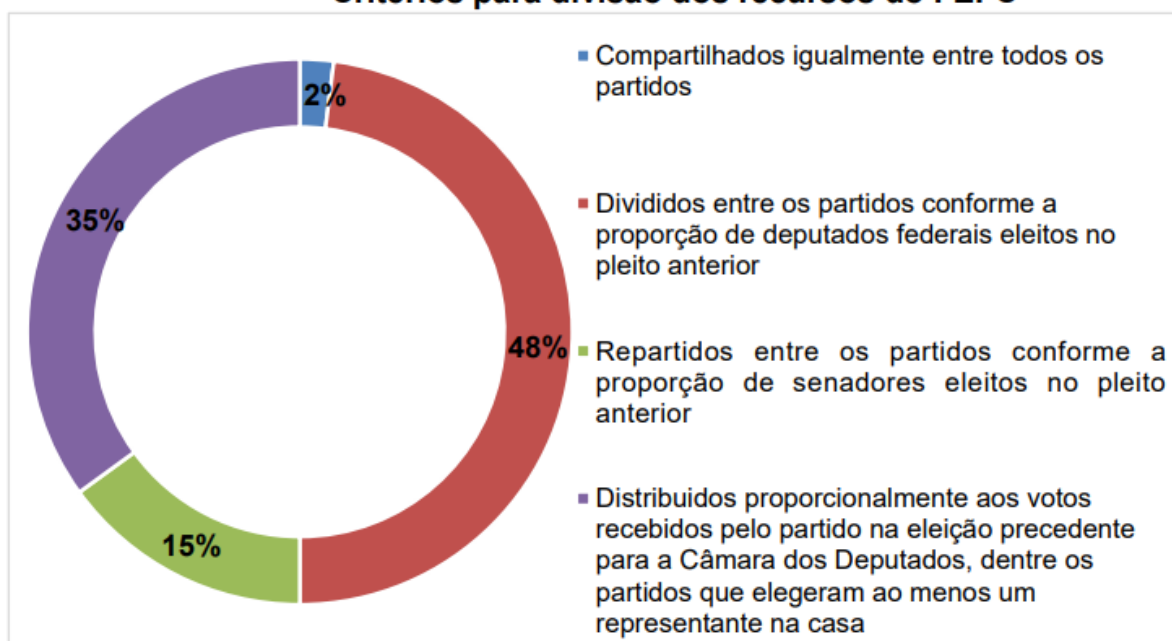
Assim, a distribuição de recursos públicos pelos partidos políticos se encontra entre os principais parâmetros para o efetivo exercício da democracia, uma vez que propicia, entre outros aspectos, a consolidação da influência partidária no que se relaciona ao seu poder de alcance social, além de um maior nivelamento na concorrência do partido para fins de elegibilidade de seus membros.

Na condição de instituição de direito privado com notável finalidade pública, resta vedado aos partidos políticos auferir lucros, o que requer o financiamento partidário com verbas que podem advir tanto dos setores públicos, quanto privados. Cabe ressaltar, porém que dentre as possibilidades de receitas estão os ganhos com rendimentos em aplicações financeiras. Logo, partidos podem sim ter ganhos financeiros, porém não constituem lucro e devem ser injetados nos programas partidários.

As previsões do financiamento pelo FEFC estão reguladas nos artigos 16-C e 16-D da lei 9.504/97 e foram instituídas pela lei nº 13.487/2017, sendo formado integralmente por recursos públicos e substituindo as doações realizadas por pessoas jurídicas a candidatos.

**Gráfico 3**

**Critérios para divisão dos recursos do FEFC**



Fonte: (VEQUI, 2021, p. 128)

Os recursos provenientes do Fundo Partidário não podem ser gastos indiscriminadamente por seus beneficiários, uma vez que 5% deles devem obrigatoriamente ser utilizados na promoção da participação política feminina, sob penalidade de acréscimo de um percentual de 25% no ano seguinte ao descumprimento da regra. Ademais,

Vinte por cento devem ser gastos na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política. Por outro lado, não se permite ao órgão partidário nacional gastar mais do que cinquenta por cento dos valores para pagamento de pessoal (60%, se órgão estadual), art. 44, I, da Lei dos Partidos Políticos. (GONÇALVES, 2018, p. 178)

O uso desses recursos públicos pelos partidos políticos promove a atuação do Estado a fim de promover uma maior desconcentração sobre o acesso às verbas entre as organizações partidárias.

A gestão dessas verbas está norteada pela Resolução nº 23.605/2019. Em seu art. 6º, § 1º, o diploma traz que os critérios a serem fixados pelos partidos devem prever a obrigação de aplicação do total recebido do FEFC de acordo com as proporções relacionadas para as candidaturas femininas, onde “o percentual corresponderá a proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento)” (6º, § 1º, I); e nas candidaturas correspondentes às pessoas negras o percentual corresponderá à proporção de

- a) mulheres negras e não negras do gênero feminino do partido;
- b) homens negros e não negros do gênero masculino do partido;
- III - os percentuais de candidaturas femininas e de pessoas negras será obtido pela razão dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas do partido em âmbito nacional.

Também haverá um limite de gastos norteado pela Resolução nº 23.665/2021, que alterou a Resolução nº 23.607/2019, e cujas previsões trazem em seu art. 17, § 6º que

A verba do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas (FEFC) destinada ao custeio das campanhas femininas e de pessoas negras deve ser aplicada exclusivamente nestas campanhas, sendo ilícito o seu emprego no financiamento de outras campanhas não contempladas nas cotas a que se destinam.

Desse modo, além da tentativa de distribuição mais equitativa das verbas, a fim de promover uma maior igualdade na atuação social e política dos partidos, existe uma orientação em se determinar o investimento das verbas em seguimentos sociais minorizados e que ainda se encontram mais afastados da representação política, em um viés inclusivo.

Porém, a única exigência para o acesso tanto ao FP quanto ao FEFC aos partidos que cumprem os requisitos, é que informem os critérios que serão utilizados para distribuir os valores. Contudo, conforme entendimento jurisprudencial estes parâmetros não são analisados em seu mérito e não podem sofrer controle dos órgãos estatais, haja vista autonomia garantida pela CRFB/88. Na maioria dos casos, os critérios adotados são extremamente vagos, sendo as únicas exceções para este poder discricionário o caso das cotas destinadas às candidaturas femininas e dos negros.

Outros pontos questionáveis são se a distribuição dos recursos é igualitária ou privilegia determinados perfis de candidatos, se há democracia interna nos partidos, se a destinação segue critérios esperados pela população, se há renovação política e critérios técnicos para a disponibilização dos fundos públicos eleitorais.

Sobre os questionamentos trazidos acima, a professora Eneida Salgado traz importantes reflexões aduzindo que a maior parte dos partidos não apresenta estruturas organizacionais e processos de tomada de decisão democráticos. Prevendo, na verdade, a concentração dos recursos e do poder decisório nos órgãos centrais. A centralização dos poderes em dirigentes que utilizam sua posição privilegiada para beneficiar aliados políticos, inviabiliza a existência da principal condição para a efetivação da democracia, qual seja, a competição política (SALGADO, 2020. p. 129).

A ausência de procedimentos participativos, possivelmente decorrente do desprezo das lideranças pelos demais membros, aparenta gerar os seguintes reflexos: (1) “o isolamento do grupo dirigente e seu conseqüente afastamento dos interesses do resto do partido; a tendência a instrumentalizar ou suprimir procedimentos, a fim de evitar qualquer renovação que fuja ao controle das autoridades partidárias”; (2) a precaução em face de “qualquer mudança nas pautas de legitimação da trajetória política interna que possa implicar em uma substituição de valores capaz de abalar a estrutura da relação entre o grupo dirigente, os militantes e

o eleitorado”, bem como (3) “a derrocada das defesas democráticas do partido contra os embates dos partidos “antissistema” que proliferam. A disputa eleitoral dá-se entre líderes, não entre partidos” (SALGADO; HUALDE, 2015. p. 76-77).

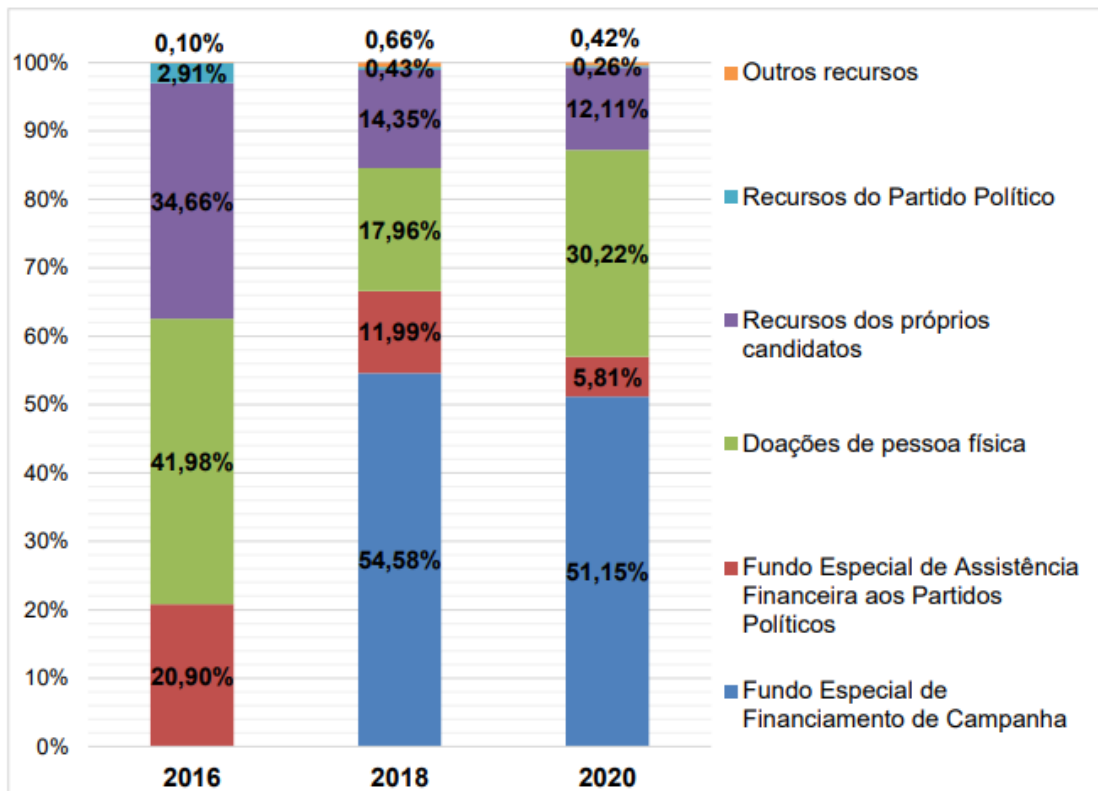
Assim, considerando a falta de critérios legais ou intrapartidários objetivos para a distribuição dos fundos eleitorais públicos, precisamos analisar o papel do estado na regulamentação da distribuição de recursos e de gastos eleitorais celebrados em campanhas eleitorais, para verificar se podem ter seu mérito analisado e sofrer controle dos órgãos estatais, haja vista que a autonomia não é irrestrita conforme já estudado anteriormente nos conceitos do republicanismo e da liberdade como não dominação.

### 3 O PAPEL DO ESTADO NA REGULAMENTAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS E DE GASTOS ELEITORAIS CELEBRADOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS

O desenvolvimento das atividades partidárias exige que os seus custos sejam suportados e, conforme pôde ser exposto no capítulo anterior, há uma formatação, no ordenamento brasileiro, o qual vem, nos últimos tempos, sinalizando por uma preferência majoritária de recursos públicos, conforme se demonstra no quadro a seguir.

**Gráfico 4**

**Composição das receitas das campanhas eleitorais**



Fonte: (VEQUI, 2021, p. 116)

A própria opção de um sistema de financiamentos baseado mais neste tipo de receitas já demonstra uma dupla ingerência estatal: a) por um lado é o Estado que dita as regras de quais recursos podem ou não ser usados e as limitações de uso; e b) ao preferir um sistema suportado com mais recursos públicos do que privados, atrai para si um interesse público latente na forma como estes gastos serão efetuados.

Colocadas estas observações, o capítulo que se segue se ocupará, em grande parte, da compreensão do modo pelo qual o Estado pode se imiscuir nas relações privadas, qual a medida e limitações de suas intervenções, como elas se operam e, por fim, em que medida estas mesmas limitações são legítimas.

### 3.1 O PAPEL DO ESTADO NAS RELAÇÕES PRIVADAS

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece limitações ao poder Estatal frente ao âmbito privado. Enquanto o Direito Público “se ocupa de interesses da sociedade como um todo, interesses públicos, cujo atendimento não é um problema pessoal de quem os esteja a curar, mas um dever jurídico inescusável” (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 24-25), de modo inverso, o Direito Privado regula relações entre particulares, “governado pela autonomia da vontade, de tal sorte que nele vige o princípio fundamental de que as partes elegem as finalidades que desejam alcançar [...] contanto que tais finalidades ou meios não sejam proibidos pelo Direito” (BANDEIRA DE MELLO, p. 24-25).

Nessa linha, o direito administrativo nasce com o Estado de Direito, que passa a regular o comportamento da administração:

O Direito Administrativo [...] disciplina as relações entre Administração e administrados, e só poderia mesmo existir a partir do instante em que o Estado, como qualquer, estivesse enclausurado pela ordem jurídica e restrito a mover-se dentro do âmbito desse mesmo quadro normativo estabelecido genericamente. Portanto, o Direito Administrativo não é um Direito criado para subjugar os interesses ou os direitos dos cidadãos aos do Estado. É, pelo contrário, um Direito que surge exatamente para regular a conduta do Estado e mantê-la afivelada às disposições legais, dentro desse espírito protetor do cidadão contra descomedimentos dos detentores do exercício do Poder estatal.

Ele é, por excelência, o Direito defensivo do cidadão - o que não impede, evidentemente, que componha, como tem que compor, as hipóteses em que os interesses individuais não de se fletir aos interesses do todo, exatamente para a realização dos projetos de toda a comunidade, expressados no texto legal. É, pois, sobretudo, um filho legítimo do Estado de Direito, um Direito só concebível a partir do Estado de Direito: o Direito que instrumenta, que arma o administrado, para defender-se contra os perigos do uso desatado do Poder (BANDEIRA DE MELLO, p. 47-48).

Em que pese o ordenamento jurídico brasileiro restringir a atuação do Estado ao que previsto em lei e estabelecer ampla liberdade as relações individuais, dentro do que não lhe for expressamente proibido, pressupostos como o bem comum e a



justiça social não podem ser submetidos a ingerência de pequenos agrupamentos.

Ademais, segundo Adam Przeworski, as eleições democráticas resultam de recursos advindos de diversas formas aos futuros representantes políticos:

Os participantes da competição democrática investem recursos econômicos, organizacionais e ideológicos desiguais na disputa. Alguns grupos têm mais dinheiro do que outros para gastar na política. Alguns dispõem de mais competência e vantagens organizacionais do que outros. Uns possuem recursos ideológicos melhores, isto é, argumentos mais convincentes. Se as instituições democráticas são universalistas – isto é, neutras em relação à identidade dos participantes – os que detêm maiores somas de recursos têm mais probabilidades de sair vencedores nos conflitos submetidos ao processo democrático (PRZEWORSKI, 1994, p. 26-27).

Tendo em vista a crescente participação do financiamento público nas eleições, o Estado é chamado a intervir em tal processo, com o desafio de não ferir os direitos fundamentais e aprimorar a democracia.

### 3.2 INDISPONIBILIDADE DE BENS E INTERESSES PÚBLICOS EM CONTRATOS PRIVADOS CELEBRADOS COM VERBAS PÚBLICAS

No Direito Administrativo (pertencente ao Direito Público) o princípio jurídico principal que se pode verificar ser básico é a supremacia do interesse público sobre o privado, que verifica ser absoluto, ou seja, não há como não cumprir tal princípio. O princípio é superior a própria norma, pois ao descumprir um princípio significa estar violando um conjunto de valores basilares, fonte do próprio Direito.

Outro princípio extremamente necessário e fundamental é o da indisponibilidade do interesse público, em que no sentido literal, esclarece que não se pode dispor do interesse público, em benefício de interesses privados, seja de pessoas ou de grupos. Cabe a conceituação de interesse público, que não é tão simples quanto se parece.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que seu conceito é:

[...] o interesse público é o interesse do todo, do próprio corpo social, para precaver-se contra o erro de atribuir-lhe o status de algo que existe por si mesmo, dotado de consistência autônoma, ou seja, como realidade independente e estranha a qualquer interesse das partes. [...] não pode existir um interesse público que se choque os interesses de cada um dos membros da sociedade. [...] na verdade, o interesse público, o interesse do todo, do

conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado) (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 60-61).

Neste sentido, pode-se dizer que não necessariamente o interesse individual será sempre contrário ao interesse público. Por exemplo, é interesse individual que a corrupção seja criminalizada no Brasil, mas também interesse público que não haja desgastes aos cofres públicos. Ou então, em outro sentido, não é porque ocorrem crimes de furtos contra o cidadão individual que poderá ocorrer o de peculato.

Os interesses tanto individuais quanto os públicos caminham juntos, não há o choque de interesses (mesmo sendo sujeitos diversos). Também não é correto dizer que o interesse público é necessariamente o interesse do Estado. Pelo fato de os indivíduos serem membros da sociedade, já possuem a qualidade de membro partícipe, sendo este conjunto de interesses os chamados de interesse público.

Ainda, sobre a supremacia do interesse público, manifesta Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] fácil é ver-se que as prerrogativas inerentes à supremacia do interesse público sobre o interesse privado só podem ser manejadas legitimamente para o alcance de interesses públicos; não para satisfazer apenas interesses ou conveniências tão só do aparelho estatal, e muito menos dos agentes governamentais. [...] A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuser a *intentio legis* (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 73-76).

Ou seja, os bens jurídicos protegidos não são do Estado, mas sim da coletividade como um todo. Não podem dispor em prol de interesse individual ou coletivo, mas são por si só indisponíveis em sua natureza.

De outra parte, pode-se dizer que o titular do interesse público é o Estado, porém não se entende Estado como máquina pública, mas sim coletividade, o interesse comum do conjunto dos indivíduos que formam a nação, ou seja, em prol de um bem comum.

Os contratos celebrados pela Administração Pública são aqueles que se empregam o regime jurídico do Direito Administrativo visando única e simplesmente o interesse público, obedecendo aos princípios da indisponibilidade do interesse público

e da supremacia do interesse público sobre o privado (FURTADO, 2000, p. 41). São feitos através de licitações, obedecendo uma série de regras e imposições do Estado ao terceiro interessado na contratação.

Já os contratos privados celebrados pela Administração Pública, aplicam-se subsidiariamente as regras de Direito Privado e de Direito Público. Ambos os contratos possuem a mesma essência, obedecendo aos mesmos requisitos, porém a única diferença seria com relação ao interesse público e com relação à fiscalização do contrato.

Nos contratos administrativos obrigatoriamente a Administração Pública deve impreterivelmente verificar se houve a correta execução do contrato, pois não se pode aguardar a boa vontade da outra parte no cumprimento do contrato, ou melhor dizendo, aguardar o fim do contrato para verificar se a obrigação fora devidamente cumprida (FURTADO, 2000, p. 72).

Conforme a lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro, nos contratos privados celebrados pela Administração Pública há a relação entre as partes de horizontalidade, ou seja, igualdade, enquanto nos contratos eminentemente administrativos predomina a verticalidade:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. Costuma-se dizer que, nos contratos de direito privado, a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da horizontalidade e que, nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da verticalidade (DI PIETRO, 2012, p. 259).

A administração pública pode celebrar contratos privados, conforme preconiza o Art. 62, §3º Lei nº 8.666/93, no tocante a seguro, financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja predominantemente regido por norma de Direito Privado. Ou seja, a parte final da lei permite a celebração de outros contratos.

Porém observa João Antunes dos Santos Neto que a Administração Pública também pode formar contratos privados conforme o Art. 173 da Constituição Federal:

[...] a título de exemplificação, podemos apontar como contratos de direito privado celebrados pela Administração Pública todos aqueles em que ela participa da relação jurídica na forma estatuída pelo artigo 173 da Constituição Federal, ou, fora destes casos, aqueles que ela não os integre na qualidade de Poder Público, isto é, quando seja parte no contrato sem suas prerrogativas mais marcantes (SANTOS NETO, 2007, p. 243).

Há por exemplo o Código do Consumidor, bem como a Consolidação das Leis trabalhistas, que são regimes privados e se aplicam aos contratos privados, mas com regulamentações com finalidades em prol da sociedade. No mesmo sentido, podemos analisar a possibilidade de adotarmos essa visão na realização de contratos celebrados por partidos e candidatos utilizando recursos públicos, é evidente o interesse público em tal controle, haja vista a escassez de recurso disponíveis.

Segundo Bandeira de Mello,

Uma vez reconhecido que os interesses públicos correspondem à dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, que consistem no plexo dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto incluído o depósito intertemporal destes mesmos interesses, põe-se a nu a circunstância de que não existe coincidência necessária entre interesse público e interesse do Estado e demais pessoas de Direito Público. Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados. (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p.67)

Neste sentido, Justen Filho classifica o interesse público em primário e secundário:

O interesse público primário é a razão de ser do Estado, e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica – quer se trate da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas.(JUSTEN FILHO, 2005. p. 39)

Assim, percebe-se que o interesse público no caso dos negócios jurídicos celebrados com verbas públicas classifica-se com interesse primário.

O princípio da supremacia do interesse público deve nortear toda ação da Administração Pública, quer praticada em regime privado, quer praticada em regime público ou mesmo misto. Para isto, poderá fazer uso das prerrogativas que lhe são atribuídas por conta de sua natureza jurídica intrínseca pública

(que não se confunde com o regime jurídico de seus atos) (CARVALHAES NETO, 2011, p. 14).

Assim, denota-se que os gastos eleitorais e partidários que são despendidos através de verbas públicas são relações jurídicas que objetivam interesses primários da Administração. Neste sentido, a Administração Pública não é um sujeito que diretamente contrata, porém os negócios jurídicos deste conteúdo são dotados de interesse público, e devem obedecer aos princípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado, podendo então ser regulamentados, ter seu mérito analisado e sofrer controle dos órgãos estatais, haja vista autonomia partidária deve obedecer os princípios públicos e republicanos para que não ocorra a dominação da sociedade.

### 3.3 CONTORNOS CONCEITUAIS DE NEGÓCIO JURÍDICO

Os elementos chaves para se constituir um negócio jurídico são vontade, norma e liberdade individual, de modo que causem efeitos jurídicos (obrigações); sendo somente desta forma para que se torne um fato jurídico.

Emílio Betti afirma que negócios jurídicos são diferentes do exercício de direitos subjetivos, pois possuem divergência com relação aos pressupostos, atuação de seus elementos e finalidades (BETTI, 2018, p. 116). O negócio jurídico regula as ações, mas não modifica as relações jurídicas pré-existentes; não regula necessariamente um direito, mas sim um pressuposto de legitimação; cria poderes e vínculos jurídicos que anteriormente eram inexistentes; ao contrário do exercício dos direitos subjetivos que realiza o fato ou o direito através de previsão legal com ou sem ajuda de outrem (BETTI, 2018, p. 116-117).

Sobre a vontade, Marcos Bernardes de Mello afirma:

[...] a vontade somente pode ter alguma importância para o mundo jurídico se prevista como suporte fático de alguma norma jurídica. [...] A vontade não constitui, só por si, o negócio jurídico, mas precisa de que a norma jurídica a transforme, juntamente com os demais elementos por ela previstos como necessários, em fatos jurídicos. [...] Sem a incidência da norma, a vontade não entrará no mundo jurídico e, portanto, não há como se falar em negócio jurídico ou outra qualquer espécie de fato jurídico (MELLO, 1998. p. 171-172).

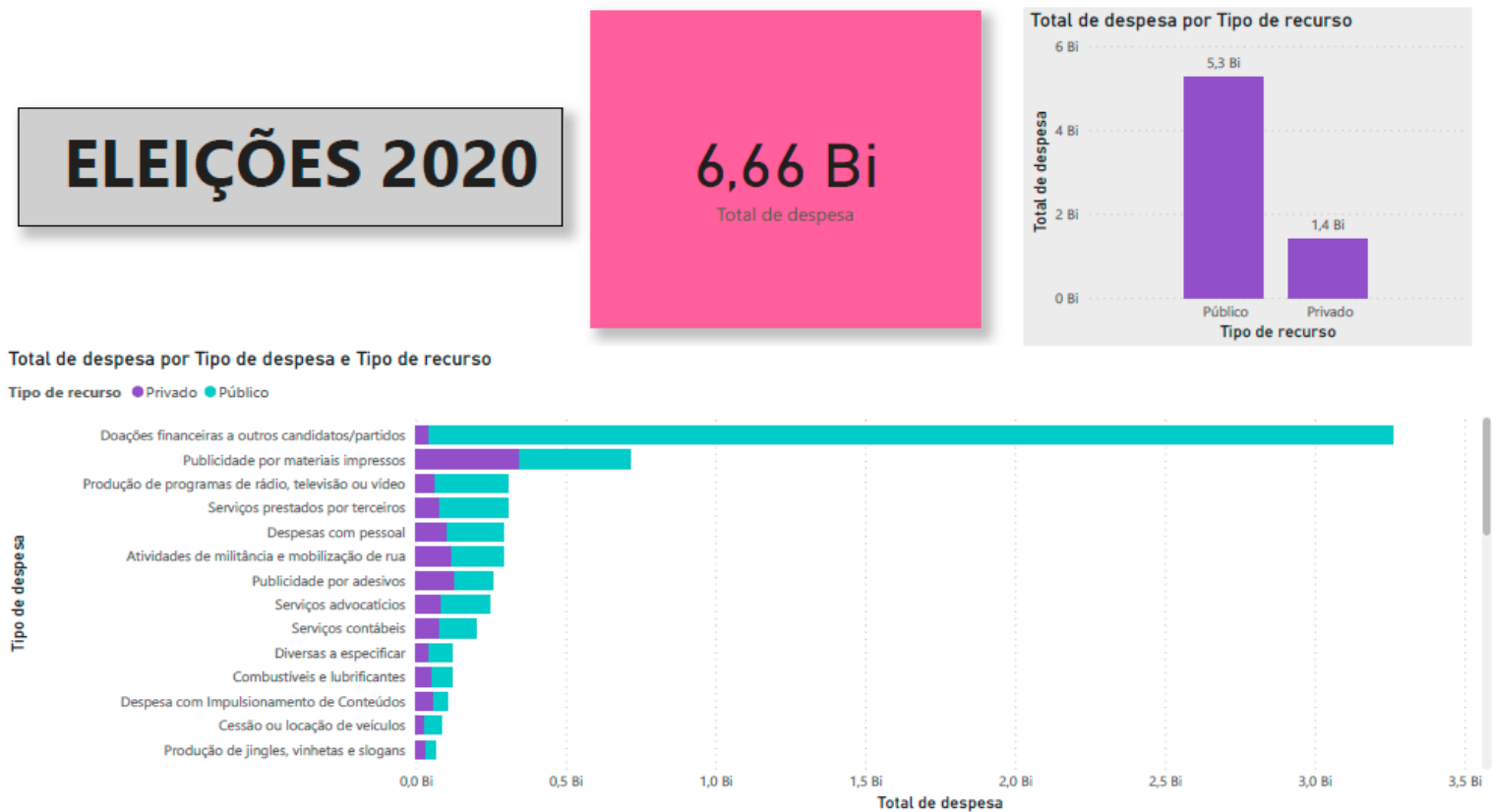
Maria Helena Diniz classifica os negócios jurídicos quanto: a) às vantagens (oneroso, gratuito, bifronte ou neutro); b) às formalidades (solene e não solene); c) ao conteúdo (patrimonial ou extrapatrimonial); d) manifestação da vontade (unilateral ou bilateral); e) ao tempo (inter vivos ou causa mortis); f) aos efeitos (ex nunc ou ex tunc); g) à existência (principal ou acessório); h) ao exercício dos direitos (disposição ou simples administração) (DINIZ, 2012, p. 477-478).

Maria Helena Diniz atribui atribui normas interpretativas com relação ao negócio jurídico com base na declaração de vontade, porém destaca-se apenas duas de uma forma geral: a) deve se atentar à intenção do que o sentido literal da escrita; b) a interpretação é restritiva quando há transação; c) Os negócios devem ser interpretados sempre de acordo com a boa-fé objetiva, estando presente em todas as fases das negociações – preliminares, formação, execução e extinção –, garantindo o interesse social, segurança das relações jurídicas, lealdade, probidade (DINIZ, 2012, p. 480-481).

Ou seja, os negócios jurídicos devem ser interpretados de uma forma que haja a segurança da declaração de vontade das partes, respeitando a boa-fé objetiva (ou seja, a intenção de cumprimento sem que haja nenhum vício ou falha, de forma que seus efeitos sejam verídicos e leais, sem violação do interesse social contratual). Vale dizer que o interesse social pode se associar ao interesse público do contrato.

Abaixo trazemos os principais negócios jurídicos celebrados nas eleições de 2020, fazendo um comparativo dos negócios realizados utilizando recursos públicos e privados.

Gráfico 5 - Principais despesas nas eleições de 2020



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo TSE

Analisando o gráfico acima percebe-se a discrepância do volume de dinheiro público em detrimento do privado e que em todos os principais negócios jurídicos celebrados há predominância de recursos públicos. Desta feita, vamos passar para a análise desses dois tipos de negócios jurídicos, pois defende-se a diferença entre eles.

### 3.4 NEGÓCIOS JURÍDICOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS CELEBRADOS COM RECURSOS PRIVADOS

O financiamento de campanhas eleitorais são os recursos utilizados pelos partidos e candidatos com o fim de organizar campanhas e convencer os eleitores a lhe concederem votos e/ou votarem em prol de projetos políticos; não fazendo parte destes gastos os custos do processo eleitoral (registro de eleitores, instalação de

urnas, recrutamento de profissionais e voluntários para trabalhar no dia de eleição, entre outros), pois são da competência do Estado (SPECK, 2007, p. 153).

As campanhas eleitorais devem ser financiadas durante o período eleitoral, para que possam ser mantidas ativas e consigam disseminar informações aos eleitorados através de qualquer meio de comunicação.

O Art. 5º da Resolução TSE 23.604/2019 prevê quais recursos podem ser destinados aos partidos políticos:

Art. 5º Constituem receitas dos partidos políticos:

I - Recursos oriundos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/1995;

II - Doações ou contribuições de pessoas físicas destinadas à constituição de fundos próprios;

III - Sobras financeiras de campanha, recebidas de candidatos;

IV - Doações de pessoas físicas e de outras agremiações partidárias, destinadas ao

financiamento de campanhas eleitorais e das despesas ordinárias do partido, com a

identificação do doador originário;

V - Recursos decorrentes:

a) da alienação ou da locação de bens e produtos próprios;

b) da comercialização de bens e produtos;

c) da realização de eventos; ou

d) De empréstimos contraídos com instituição financeira ou equiparados, desde que autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB);

VI - Doações estimáveis em dinheiro;

VII - Rendimentos de aplicações financeiras, respeitando-se a natureza dos recursos aplicados; ou

VIII - Recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

§ 1º Não podem ser utilizados, a título de recursos próprios, valores obtidos mediante

empréstimos pessoais contraídos com pessoas físicas ou entidades não autorizadas pelo BCB.

§ 2º O partido deve comprovar à Justiça Eleitoral a realização do empréstimo e o pagamento das parcelas vencidas até a data da apresentação das contas, por meio de documentação legal e idônea, identificando a origem dos recursos utilizados para a quitação.

No tocante ao financiamento coletivo (ou crowdfunding), possibilitado pelo Art. 21, III, Resolução TSE 23.607/2019, por meio de aplicativos ou páginas da Internet. Porém para se abrir tal recurso, é necessário seguir várias etapas burocráticas elencadas no Art. 22, Resolução TSE 23.607/2019, tais como:

Art. 22. O financiamento coletivo, se adotado, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - Cadastro prévio na Justiça Eleitoral pela instituição arrecadadora, observado o atendimento, nos termos da lei e da regulamentação expedida



pelo Banco Central do Brasil, dos critérios para operar arranjos de pagamento;

II - Identificação obrigatória, com o nome completo e o número de inscrição no cadastro de pessoas físicas (CPF) de cada um dos doadores, o valor das quantias doadas individualmente, a forma de pagamento e as datas das respectivas doações;

III disponibilização, em sítio eletrônico, de lista com identificação dos doadores e das respectivas quantias doadas, a ser atualizada instantaneamente a cada nova doação, cujo endereço eletrônico, bem como a identificação da instituição arrecadadora, devem ser informados à Justiça Eleitoral, na forma por ela fixada;

IV - Emissão obrigatória de recibo de comprovação para cada doação realizada, sob a responsabilidade da entidade arrecadadora;

V - Envio imediato para a Justiça Eleitoral, na forma por ela estabelecida, e para o candidato de todas as informações relativas à doação;

VI - Ampla ciência a candidatos e eleitores acerca das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço;

VII - Não incidência em quaisquer das hipóteses de vedação listadas no art. 31 desta Resolução;

VIII - observância do Calendário Eleitoral para arrecadação de recursos, especialmente quanto aos requisitos dispostos no art. 3º desta Resolução;

IX - Movimentação dos recursos captados na conta bancária destinada ao recebimento de doações para campanha;

X - Observância dos dispositivos da legislação eleitoral relacionados à propaganda na internet.

Tais etapas são extremamente necessárias para que se evite qualquer fraude com relação aos dados do doador, valores e movimentações dos recursos pela conta bancária. Porém acredita-se ser difícil a fiscalização de sua regularidade.

Júlia Rocha de Barcelos relembra que a lei possui fragilidades com relação ao financiamento coletivo, no tocante a fraudes ou erros cometidos por doadores sem conhecimento do candidato, partidos ou coligações, que não ensejarão a responsabilidade destes nem a rejeição de suas contas eleitorais; porém tal “brecha” já existia, mas que foi estendida aos crowdfunding ou doações pela Internet (BARCELOS, 2018, p. 90).

Porém, há negócios jurídicos que podem ser firmados durante as campanhas eleitorais com recursos privados, públicos (com fundo partidário e com fundo especial de financiamento de campanha). De forma privada, apenas as pessoas físicas podem realizar doações aos partidos políticos e candidatos, ou utilização dos próprios recursos do candidato a eleição.

Anteriormente a 2015 permitia-se doações por pessoas jurídicas. Porém o Supremo Tribunal Federal julgou em 2015 que, a partir de 2016 estariam vedadas as contribuições para partidos políticos de pessoas jurídicas, conforme ADI nº 4650-DF, relator Ministro Luiz Fux. De acordo com Denise Goulart Schlickmann mais de 40%

dos recursos de financiamento de campanha advinham de pessoas jurídicas, caracterizando-se, portanto, a principal fonte (SCHLICKMANN(b), 2018, p. 60).

Podem ser considerados gastos eleitorais passíveis de utilização de recurso privado os seguintes itens, dispostos no Art. 26, I ao XV da Lei nº 9.504/97:

- I - Confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho; observado o disposto no § 3º do art. 38 desta Lei;
- II - Propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;
- III - Aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;
- IV - Despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas, observadas as exceções previstas no § 3º deste artigo;
- V - Correspondência e despesas postais;
- VI - Despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;
- VII - Remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;
- VIII - Montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;
- IX - A realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;
- X - Produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;
- XII - Realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;
- XIII – Revogado
- XIV – Revogado
- XV - Custos com a criação e inclusão de sítios na internet e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no País.

Dentre os impulsionamentos de conteúdo, inclui-se a possibilidade de gastos com a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na Internet, conforme Art. 35, §1º, Resolução TSE 23.607/2019.

As despesas com consultoria, assessoria e pagamento de honorários realizadas em decorrência da prestação de serviços advocatícios e de contabilidade no curso das campanhas eleitorais poderão também serem adimplidos com recursos privados, conforme Art. 26, §5º Lei nº 9.504/97, bem como o Art. 35º da Resolução TSE 23.607/2019.

Há outras despesas que foram incluídas com a Resolução TSE 23.607/2019, em seu Art. 35º, podendo serem pagas com recursos privados, tais como:

- XIII - Multas aplicadas, até as eleições, aos candidatos e partidos políticos por infração do disposto na legislação eleitoral;
- XIV - Doações para outros partidos políticos ou outros candidatos;
- XV - Produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral.

Os gastos com combustíveis, em tese, não são incluídos como despesas eleitorais. Abre-se exceção no Art. 35, §11º da Resolução TSE 23.607/2019, podendo então serem pagos com recursos privados:

Art. 35, § 11. Os gastos com combustível são considerados gastos eleitorais apenas na hipótese de apresentação de documento fiscal da despesa do qual conste o CNPJ da campanha, para abastecimento de:

I - Veículos em eventos de carreata, até o limite de 10 (dez) litros por veículo, desde que feita, na prestação de contas, a indicação da quantidade de carros e de combustíveis utilizados por evento;

II - Veículos utilizados a serviço da campanha, decorrentes da locação ou cessão temporária, desde que:

a) Os veículos sejam declarados originariamente na prestação de contas; e

b) Seja apresentado relatório do qual conste o volume e o valor dos combustíveis adquiridos semanalmente para este fim; e

III - Geradores de energia, decorrentes da locação ou cessão temporária devidamente comprovada na prestação de contas, com a apresentação de relatório final do qual conste o volume e valor dos combustíveis adquiridos em na campanha para este fim.

A única problemática com relação aos veículos, é que não há indicação da quantidade de veículos que se pode participar na carreata. Ou seja, são 10 litros que podem ser utilizados por veículos, mas necessariamente se faz um controle transparente? Não há a possibilidade de indicação dos recibos de veículos diversos, quando na verdade colocaram combustível em carros repetidos? É um problema que aparentemente não há solução até o presente momento pelo Direito Eleitoral.

Há a discussão na doutrina sobre a necessidade de pequenos doadores e de maior participação popular. Conforme Vitor de Moraes Peixoto:

Por outro lado, as pequenas doações são consideradas benéficas ao sistema partidário, pois fariam parte de uma relação importante entre os partidos e os cidadãos. [...] Manter um equilíbrio entre a atuação desproporcional dos “big donors” e, ao mesmo tempo, fortalecer a ligação dos cidadãos com os partidos talvez seja um dos maiores desafios dos sistemas regulatórios do financiamento de campanhas (PEIXOTO, 2010, p. 47-48).

O fato de haver doação de cidadão ao candidato de sua preferência nada mais é do que o exercício da cidadania. Se o eleitor se sente confortável em doar por acreditar nos ideais de tal partido político ou candidato, não há como se proibir, desde que haja um limite necessário para que não onere demasiadamente e adentre na possibilidade de extorsão e estelionato.

Vitor de Moraes Peixoto estipula caminhos para limites de financiamento, que seriam:

“[...] um é a imposição de tetos de arrecadação aos partidos, e a segunda é a imposição diretamente aos doadores. Pode-se supor que, ao impor limite aos partidos, a preocupação maior seja com a competitividade do sistema; e quando os limites são direcionados aos doadores, a preocupação seja com a influência dos “big donors” (PEIXOTO, 2010, p. 48).

Ou seja, os “big donors” por doarem maiores quantidades de dinheiro em tese beneficia um partido específico, possibilitando maior alcance de sua publicidade e de seus ideais; podendo ser determinante ao sucesso de uma campanha política.

As doações de pequeno vulto são aquelas que não ultrapassam meio salário-mínimo, proibindo-se o fracionamento das despesas, vide Art. 40, Resolução TSE 23.607/2019.

Os limites para pagamento de gastos de pequeno vulto são determinados no Art. 39 da Resolução TSE 23.607/2019, podendo constituir uma reserva em dinheiro (Fundo de Caixa), respeitando o saldo máximo de 2% (dois por cento) dos gastos contratados (vedada a recomposição), que os recursos destinados à respectiva reserva transitem previamente pela conta bancária específica de campanha, que o saque para constituição do Fundo de Caixa seja realizado mediante cartão de débito ou emissão de cheque nominativo em favor do próprio sacado, e por fim o candidato vice e suplente não poderão formar um Fundo de Caixa.

No Brasil há a possibilidade de qualquer cidadão doar recursos ao candidato de sua preferência, desde que respeite o valor limite de R\$ 1.064,10 (um mil e sessenta e quatro reais e dez centavos), sem necessidade de contabilização e não reembolsáveis, conforme regra do Art. 43, Resolução TSE 23.607/2019.

Sendo assim, como não é reembolsável, por óbvio que o limite não deve ser alto, para que não haja discussões sobre possíveis indenizações caso o candidato da preferência não logre êxito nas eleições. Não há uma resposta confortável dentro do Direito Eleitoral que possibilite solucionar tal impasse.

### 3.5 NEGÓCIOS JURÍDICOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS CELEBRADOS COM RECURSOS PÚBLICOS

As formas de financiamento público dos gastos eleitorais se dividem de três formas: a) isenções de impostos aos doadores e partidos políticos; b) acesso gratuito ou subsidiado aos serviços públicos e instalações; c) recursos orçamentários de forma

direta (SPECK, 2007, p. 157).

Podem ser considerados gastos eleitorais passíveis de utilização de recurso públicos os dispostos no Art. 26, I ao XV da Lei nº 9.504/97.

As despesas com consultoria, assessoria e pagamento de honorários realizadas em decorrência da prestação de serviços advocatícios e de contabilidade no curso das campanhas eleitorais poderão também serem adimplidos com recursos públicos, conforme Art. 26, §5º Lei nº 9.504/97.

Existem algumas diferenças de negócios jurídicos realizados com o FP e com FEFC, por isso será importante entendermos as especificidades que se operam no emprego de um e de outro, para o suporte dos gastos eleitorais e partidários.

### 3.5.1 Negócios Jurídicos em Campanhas Eleitorais Celebrados com Fundo Partidário

Os fundos partidários são impenhoráveis e não podem ser dados como garantias (conforme Art. 17, §3º da Resolução TSE 23.604/2019), devendo também cumprir os requisitos de seu merecimento conforme Art. 17, §3º da Constituição Federal.

Este recurso nada mais é do que uma fonte pública, porém, que é confiado a pessoas jurídicas de Direito Privado<sup>1</sup>, ao ser encaminhado aos partidos políticos; e em sua maioria é constituída pelas dotações orçamentárias da União e das multas por infrações ao Código Eleitoral (DECOMAIN, 2018, p. 28).

A gestão deste recurso fica a critério do partido em si, podendo ou não ser utilizado para campanhas eleitorais; porém não é suficiente para financiá-la totalmente (DECOMAIN, 2018, p. 28-29).

Todos os depósitos e movimentações dos recursos do Fundo Partidário são feitos em estabelecimentos bancários controlados pelo Poder Público Federal, pelo Poder Público Estadual ou, inexistindo estes, no banco escolhido pelo órgão diretivo do partido, conforme Art. 43 da Lei nº 9.096/95 e Art. 6º, §9º da Resolução TSE

---

<sup>1</sup> Tal é a redação do artigo inaugural da Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096/1995: “Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Parágrafo único. O partido político não se equipara às entidades paraestatais. (incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)” (BRASIL, 1995)

23.604/2019.

Caso o órgão partidário não esteja impedido de receber recursos do Fundo Partidário (Art. 23, §1º Resolução TSE 23.604/2019), determina o Art. 44 da Lei nº 9.096/95 e o Art. 17, §1º da Resolução TSE 23.604/2019 que esse Fundo só pode realizar pagamentos que se referem a:

Art. 44 da Lei nº 9.096/95: Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I - Na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites: a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional; b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal;

II - Na propaganda doutrinária e política;

III - no alistamento e campanhas eleitorais;

IV - Na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido;

V - Na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

VI - No pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado;

VII - No pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes;

VIII - Na contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de constitucionalidade e em demais processos judiciais e administrativos de interesse partidário, bem como nos litígios que envolvam candidatos do partido, eleitos ou não, relacionados exclusivamente ao processo eleitoral;

X - Na compra ou locação de bens móveis e imóveis, bem como na edificação ou construção de sedes e afins, e na realização de reformas e outras adaptações nesses bens;

XI - No custeio de impulsionamento, para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no País, incluída a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, mediante o pagamento por meio de boleto bancário, de depósito identificado ou de transferência eletrônica diretamente para conta do provedor, o qual deve manter conta bancária específica para receber recursos dessa natureza, proibido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à eleição.

Em anos eleitorais, os partidos políticos, em cada esfera, devem destinar ao financiamento de campanhas de suas candidatas no mínimo 30% dos gastos totais contratados nas campanhas eleitorais com recursos do Fundo Partidário, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/1995 (Art. 22, §6º Resolução TSE 23.604/2019).

O art. 20, caput, da Resolução TSE 23.604/2019 determina que, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos recursos do Fundo Partidário recebidos no exercício financeiro devem ser utilizados para criação ou manutenção de instituto ou fundação de pesquisa, de doutrinação e educação política.

Ainda, os recursos do Fundo Partidário não podem ser utilizados para a quitação de multas relativas a atos infracionais, ilícitos penais, administrativos ou eleitorais ou para a quitação de encargos decorrentes de inadimplência de pagamentos, tais como multa de mora, atualização monetária ou juros, vide Art. 17, §2º da Resolução TSE 23.604/2019.

Bruno Wilhelm Speck afirma que, nesta dinâmica de distribuição, 99% do total de recursos do Fundo Partidário é recebido graças ao sucesso eleitoral da última eleição, o que constata uma relação de força entre os partidos através dos subsídios públicos (SPECK, 2007, p. 157).

### 3.5.2 Negócios Jurídicos em Campanhas Eleitorais Celebrados com Fundo Especial de Financiamento de Campanha

Com a vedação das doações por partes das pessoas jurídicas, recurso este que era um valor considerável para o custeio das campanhas eleitorais, não se viu outra alternativa a não ser a criação de um recurso como outra forma de patrocínio (DECOMAIN, 2018, p. 30). Porém, mostra-se em um valor instável, pois depende de dois fatores: a) será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir (vide Art. 3º, Lei nº 13.487/17); b) II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual (com redação da Lei nº 13.877/2019

O FEFC integra o Orçamento Geral da União e será disponibilizado, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano eleitoral, ao TSE, de acordo com o Art. 2º da

Resolução TSE 23.605/2019. A movimentação destes recursos será efetuada exclusivamente pela conta única do Tesouro Nacional.

Os partidos podem renunciar a este recurso, sendo vedada a sua distribuição para outros. Deve ser apurado o número de representantes titulares na Câmara dos Deputados para quantificar os valores do FEFC (Art. 4º, Lei nº 13.488/2017).

Os partidos políticos devem destinar no mínimo 30% (trinta por cento) do montante do FEFC para aplicação nas campanhas de suas candidatas, conforme Art. 17, §4º Resolução TSE 23.607/2019. Em havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos do FEFC deve ser aplicado no financiamento das campanhas de candidatas na mesma proporção, sendo ilícito seu emprego (no todo ou em parte) exclusivamente para financiar candidaturas masculinas (vide Art. 17, §5º e §6º Resolução TSE 23.607/2019).

Por outro lado, não há impedimento de utilizar a verba do FEFC para pagamento de despesas comuns com candidatos do gênero masculino; a transferência ao órgão partidário de verbas destinadas ao custeio da sua cota-parte em despesas coletivas; outros usos regulares dos recursos provenientes da cota de gênero; desde que, em todos os casos, haja benefício para campanhas femininas (Art. 17, §7º Resolução TSE 23.607/2019).

Caso haja repasse de recursos do FEFC em desacordo com as regras legais, configura-se em aplicação irregular dos recursos, devendo o valor repassado irregularmente ser recolhido ao Tesouro Nacional pelo órgão ou candidato que realizou o repasse, respondendo solidariamente pela devolução o recebedor, na medida dos recursos que houver utilizado (Art. 17, §9º Resolução TSE 23.607/2019).

Podem ser adquiridos bens permanentes com os recursos do FEFC, porém devem ser alienados ao final da campanha, revertendo os valores obtidos com a venda para o Tesouro Nacional (Art. 50, §6º Resolução TSE 23.607/2019).

Trinta dias após o primeiro turno, é o último dia de prazo para os candidatos, inclusive a vice, transferirem ao Tesouro Nacional os valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) eventualmente não utilizados, inclusive os decorrentes da alienação de bens permanentes obtidos com recursos do Fundo (Anexo I da Resolução TSE 23.627/2019).

Um dos questionamentos mais interessantes sobre a utilização de recursos públicos é a contratação de parentes do candidato ou de membros de partidos políticos, a legislação não veda, mas será que atende a finalidade pública? Será que



atende a moralidade? Será que cabe ao judiciário conceder juízo de valor sobre este tipo de negócio jurídico? Este importante julgado traz a resposta jurisprudencial:

ELEIÇÕES 2018. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DEPUTADO FEDERAL. DESAPROVAÇÃO. GASTOS COM RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA. CONTRATAÇÃO DE PARENTES. SÚMULA Nº 13/STF. INAPLICABILIDADE. AUSÊNCIA DE EXPERTISE E EXCESSOS. NÃO COMPROVAÇÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 24/TSE. LIMITES. CONTRATAÇÃO. NORMATIZAÇÃO. INEXISTÊNCIA. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. INCIDÊNCIA. PECULIARIDADES DO CASO. DESPROVIMENTO. 1. In casu, as contas do candidato foram desaprovadas em função da existência de dívidas de campanha que representaram 22% do total de despesas realizadas e da ausência dos documentos de autorização do órgão nacional para assunção da dívida pelo órgão regional, bem como do acordo de assunção de dívidas formalizado, devidamente assinado pelo representante do partido em Alagoas. 2. O apontamento feito pelo Parquet quanto à irregularidade na realização de despesas com recursos públicos mediante a contratação de parentes foi afastado pela Corte de origem em virtude da ausência de vedação legal e da inaplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13/STF, a qual proíbe a nomeação de parentes, até o terceiro grau, para cargos comissionados de natureza administrativa. 3. Segundo o STF, o nepotismo alcança nomeação "para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada" na administração direta e indireta. 4. A Resolução CNJ nº 7/2005 e o instrumento sumular nº 13/STF convergem para reprimenda de delimitação clara e precisa, ostentando o inequívoco sentido de que a proibição não atinge outros cargos que não aqueles cuja natureza foi especificamente referida, certo que, nos moldes de conhecida regra de hermenêutica, a norma não traz palavras e expressões inúteis. 5. Ainda que a referida súmula vinculante não traga, em si, rol exaustivo de situações passíveis de, em tese, caracterizar o nepotismo, até por impossibilidade material de se anteverem todas as possibilidades fáticas possíveis, não menos verdadeiro é que ela se volta aos cargos de natureza administrativa, não guardando, assim, relação com o presente caso. 6. Correta a interpretação adotada pelo TRE/AL de que a situação posta nos autos escapa à regra geral de aplicação da Súmula nº 13/STF, porquanto o próprio STF, no AgR–Rcl nº 28024, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, 1ª Turma, DJe de 25.6.2018, ao decidir sobre sua extensão, "restringiu sua aplicação para excluir de sua incidência as hipóteses de nomeação de parentes de autoridades públicas em cargos públicos de natureza política, sob o fundamento de que tal prática não configura nepotismo" (ID nº 23048638). 7. A Suprema Corte definiu que tal restrição somente deve ser afastada quando presente inequívoca falta de razoabilidade ou por evidente ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral. 8. Na hipótese dos autos, não se encontram presentes os requisitos autorizadores para apartar a restrição definida pelo STF quanto à incidência da Súmula nº 13/STF na medida em que não foram identificados pela Corte de origem elementos suficientes para aferir excessos nos montantes despendidos ou ausência de expertise por parte das beneficiárias. A reforma de tal conclusão esbarra no vedado reexame de fatos e provas em sede extraordinária (Súmula nº 24/TSE). 9. A matéria é bastante instigante, porquanto se discutem os limites de contratação por candidato de serviços fornecidos por parentes, tendo em vista que os recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha são, por natureza, públicos. 10. Ante a inexistência de regulamentação específica sobre o tema, mister discutir caso a caso, segundo as peculiaridades consignadas nos autos, observando-se as regras de hermenêutica e os princípios constitucionais. 11. Na hipótese,

dadas as peculiaridades assinaladas no voto condutor e considerando o cenário vertido nos presentes autos, a situação descrita não afetou a transparência da transação entre as partes nem se mostrou eivada de má-fé, fatos que não afrontam a legislação que norteou a prestação de contas relativa às eleições de 2018, não havendo, portanto, falar em devolução dos valores despendidos ao Tesouro Nacional. 12. Recurso especial desprovido. (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 214, Data 23/10/2020)

No caso paradigmático acima, denota-se que em razão de falta de vedação legal, considerou lícita a contratação de parente de candidato. No mesmo sentido, caminha a jurisprudência ao considerar a autonomia partidária e dos candidatos nas contratações e nos mais diversos tipos de negócios jurídicos celebrados.

### 3.6 CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS GASTOS DE CAMPANHA REALIZADOS COM RECURSOS PRIVADOS E PÚBLICOS

Há o estabelecimento de limites em relação ao total de gastos em campanhas eleitorais, conforme Art. 42 da Resolução TSE 23.607/2019 e Art. 26, §1º da Lei nº 9.504/97:

Art. 42: São estabelecidos os seguintes limites em relação ao total dos gastos de campanha contratados:

- I - Alimentação do pessoal que presta serviços às candidaturas ou aos comitês de campanha: 10% (dez por cento);
- II - Aluguel de veículos automotores: 20% (vinte por cento).

Cumpra a necessidade de limites com relação aos gastos acima, de forma a impedir qualquer tentativa de fraude em relação a recibos falsos de alimentação e aluguel de veículos.

Em que pese há a possibilidade de pagamento de pessoal que realize militância e mobilização nas ruas, deve haver uma regularização da quantidade despendida para tal fim, bem como do número de pessoas. O Art. 41 da Resolução TSE 23.607/2019 e o Art. 100-A da Lei nº 9.504/97 são claros nesse sentido:

Art. 41. A realização de gastos eleitorais para contratação direta ou terceirizada de pessoal para prestação de serviços referentes a atividades de militância e mobilização de rua nas campanhas eleitorais, que se incluem no previsto no inciso VII do art. 35 desta Resolução, observará os seguintes critérios para aferição do limite de número de contratações:

- I - Em municípios com até 30 mil eleitores, não excederá a 1% (um por cento) do eleitorado;
- II - Nos demais municípios e no Distrito Federal, corresponderá ao número máximo apurado no inciso I, acrescido de uma contratação para cada mil eleitores que excederem o número de 30 mil.

Com relação aos outros cargos, tais como Presidente da República, Governadores, Deputados federais e estaduais, prefeitos e vereadores, observar-se-á a regra do Art. 41, §1º da Resolução TSE 23.607/2019 e Art. 100-A, §1º da Lei nº 9.504/97, tanto no primeiro como no segundo turno:

Art. 41, § 1º: As contratações observarão ainda os seguintes limites nas candidaturas aos cargos a:

- I - Presidente da República e senador: em cada estado, o número estabelecido para o município com o maior número de eleitores;
- II - Governador de estado e do Distrito Federal: no estado, o dobro do limite estabelecido para o município com o maior número de eleitores, e, no Distrito Federal, o dobro do número alcançado no inciso II do caput;
- III - Deputado federal: na circunscrição, 70% (setenta por cento) do limite estabelecido para o município com o maior número de eleitores, e, no Distrito Federal, esse mesmo percentual aplicado sobre o limite calculado na forma do inciso II do caput, considerado o eleitorado da maior região administrativa;
- IV - Deputado estadual ou distrital: na circunscrição, 50% (cinquenta por cento) do limite estabelecido para deputados federais;
- V - Prefeito: nos limites previstos nos incisos I e II do caput;
- VI - Vereador: 50% (cinquenta por cento) dos limites previstos nos incisos I e II do caput, até o máximo de 80% (oitenta por cento) do limite estabelecido para deputados estaduais.

O Tribunal Superior Eleitoral fará a divulgação pela Internet dos limites quantitativos do Art. 41, após o fechamento do cadastro eleitoral, obedecendo o Art. 41, §º 4 e 5º da Resolução TSE 23.607/2019.

Os partidos políticos também podem contratar pessoal, desde que seja limitado à quantidade de cargos de candidatos à eleição, sob pena de incidência ao crime do Art. 299 do Código Eleitoral e de apuração de existência de abuso de poder pela Justiça Eleitoral, de acordo com o Art. 41, §§ 6º, 7º, 8º e 9º da Resolução TSE 23.607/2019.

As exceções à regra do artigo anteriormente mencionado são as pessoas não remuneradas, pessoal contratado para apoio administrativo e operacional, fiscais e delegados credenciados para trabalhar nas eleições e advogados dos candidatos ou dos partidos políticos e das coligações, vide Art. 41, §8º da Resolução TSE 23.607/2019.

O limite de gastos máximos das campanhas eleitorais são definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral, conforme Art. 18 da Lei nº 9.504/97, com exceção dos gastos advocatícios e de contabilidade referentes a consultoria, assessoria e honorários, relacionados à prestação de serviços em campanhas eleitorais e em favor destas, bem como em processo judicial decorrente de defesa de interesses de candidato ou partido político, com o fim de não prejudicar o exercício da ampla defesa (Art. 18, parágrafo único, Lei nº 9.504/97).

A exceção de limite de gastos com advogados e contadores pode ser uma porta aberta para a lavagem de dinheiro e é duramente criticada por parte da doutrina.

O Poder Judiciário pode ser movimentado, por ofício ou por provocação (de partidos políticos, pelo Ministério Público, coligação ou candidatos), a realizar a verificação da regularidade dos gastos informados pelos partidos políticos e pelos candidatos, desde que haja provas da alegação. Caso contrário, poderá acarretar crime de calúnia, difamação ou injúria, dependendo do conteúdo da acusação. Verifica-se o Art. 44, Resolução TSE 23.607/2019:

Art. 44. A autoridade judicial pode, a qualquer momento, mediante provocação ou de ofício, determinar a realização de diligências para verificação da regularidade e efetiva realização dos gastos informados pelos partidos políticos ou candidatos.

§ 1º Para apuração da veracidade dos gastos eleitorais, a autoridade judicial, mediante provocação do Ministério Público ou de qualquer partido político, coligação ou candidato, pode determinar, em decisão fundamentada:

I - A apresentação de provas aptas pelos respectivos fornecedores para demonstrar a prestação de serviços ou a entrega dos bens contratados;

II - A realização de busca e apreensão, exibição de documentos e demais medidas antecipatórias de produção de prova admitidas pela legislação;

III - A quebra do sigilo bancário e fiscal do fornecedor e/ou de terceiros envolvidos.

§ 2º Independentemente da adoção das medidas previstas neste artigo, enquanto não apreciadas as contas finais do partido político ou do candidato, a autoridade judicial poderá intimá-lo a comprovar a realização dos gastos de campanha por meio de documentos e provas idôneas.

Nayaria Cristina Lima dos Santos explica que a accountability é necessária para aumentar a confiança pública no desempenho do governo, sendo necessária, portanto, a sua análise, no Direito Eleitoral. Não possui exatamente um significado na língua portuguesa, mas abrange três aspectos: “[...] a obrigação do administrador público de prestar contas à sociedade; a responsabilização dele por seus atos e resultados; e sua disposição de adotar as políticas preferidas por seus governados (responsividade)” (SANTOS, 2019, p. 33).

Este conceito traz uma dimensão horizontal e vertical, sendo que a horizontal abrangeria a necessidade de existência de instituições (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público no caso do Brasil) para controlar os três poderes; já a dimensão vertical seria a possibilidade da população bonificar (reeleição do candidato) ou punir governantes nas eleições (voto no adversário) (SANTOS,2019, p. 33).

Portanto, as instituições mencionadas que exercem a accountability horizontal devem, além de exercer o controle punitivo, exercer uma answerability no mesmo sentido, ou seja, produzir “informações respostas” à população (no sentido dos gastos eleitorais, doações), de forma a prevenir as punições em si (PEIXOTO, 2010, p. 52-53).

Lembrando que o Direito não deve ser utilizado apenas como forma de punição, mas, também, de prevenção, sendo, portanto, uma possibilidade de intermediação dos problemas sociais, econômicos e judiciais, para que, deste modo, haja uma resposta mais rápida e segura à sociedade.

### 3.7 LIMITES E CONTROLES LEGAIS

Um dos principais limites de financiamento de campanha é a vedação de determinadas fontes de receitas, cujas contribuições são vedadas, sejam elas efetuadas de maneira direta ou indireta, sob qualquer forma ou pretexto, sob a forma de contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, conforme expresso no Art. 30 da Lei nº 9.096/95 e Art. 24 da Lei nº 9.504/97.

O partido ou candidato que receber recursos provenientes dessas fontes vedadas ou de origem não identificada, deverá proceder a devolução dos valores recebidos ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-los para a conta única do Tesouro Nacional.

Portanto, estão proibidas as contribuições de: a) entidade ou governo estrangeiros; b) entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 da Lei nº 9.096/95 e as proveniente do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; c) entidade de classe ou sindical; d) pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político; e) órgão da

administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; f) concessionário ou permissionário de serviço público; g) entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; h) entidade de utilidade pública; i) pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; j) entidades beneficentes e religiosas; k) entidades esportivas; l) organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; m) organizações da sociedade civil de interesse público.

O parágrafo único do art. 19 da Resolução TSE 23.406/2014 estabeleceu que utilização de recursos próprios dos candidatos é limitada a 50% do patrimônio informado à Receita Federal do Brasil na Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física referente ao exercício anterior ao pleito.

Como forma de controle legal, os gastos relacionados ao impulsionamento de conteúdos contratados diretamente com provedor da aplicação de internet, caso não utilizados, devem ser transferidos como sobra de campanha ao Tesouro Nacional caso forem pagos com recursos do FEFC e aos partidos políticos em conta do Fundo Partidário ou em conta das origens dos outros recursos, conforme Art. 35, §2º, Resolução TSE 23.607/2019.

Conforme o Art. 12 da Resolução TSE 23.604/2019, há algumas fontes diretas e indiretas de doação, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, que são vedadas o seu recebimento pelos partidos políticos, que venham de: a) origem estrangeira; b) entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações orçamentárias do Fundo Partidário e do FEFC; c) pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de permissão; d) autoridades públicas.

A lei já limitou quem seriam as autoridades públicas mencionadas anteriormente. De acordo com o Art. 12, §1º da Resolução TSE 23.604/2019, são a pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partidos políticos.

As despesas com consultoria, assessoria e pagamento de honorários realizadas em decorrência da prestação de serviços advocatícios e de contabilidade no curso das campanhas eleitorais estão excluídas dos limites de gastos de campanha, conforme Art. 35, §3º, Resolução TSE 23.607/2019 e Art. 26, §4º, Lei nº 9.504/97.

Há alguns gastos que não são considerados eleitorais, ou seja, não podem ser financiados através de recursos públicos ou privados, apenas com recursos próprios do candidato, os seguintes itens:

Art. 35, §6º, Resolução TSE 23.607/2019: Não são consideradas gastos eleitorais, não se sujeitam à prestação de contas e não podem ser pagas com recursos da campanha as seguintes despesas de natureza pessoal do candidato:

- a) combustível e manutenção de veículo automotor usado pelo candidato na campanha;
- b) remuneração, alimentação e hospedagem do condutor do veículo a que se refere à alínea "a" deste parágrafo;
- c) alimentação e hospedagem própria;
- d) uso de linhas telefônicas registradas em seu nome como pessoa física, até o limite de três linhas.

É lícito que não se sujeitem a prestações de contas pelo fato de não serem pagas com recursos mencionados anteriormente e utilizados pelo próprio candidato ou a benefício, porém resta claro que abre a possibilidade de qualquer forma de corrupção, posto o famoso “caixa dois” ser instaurado sem qualquer fiscalização.

Os recursos próprios dos partidos políticos na verdade são os arrecadados anteriormente; ou com a comercialização de bens e/ou serviços realizada diretamente pelo candidato, comitê financeiro ou pelo partido; promoção de eventos realizados diretamente pelos candidatos, comitês financeiros ou pelo partido; e por fim aplicação financeira destes recursos.

Conforme o §º 12 do Art. 35 da Resolução TSE 23.607/2019, as despesas com pessoal devem ser detalhadas com a identificação integral dos prestadores de serviço, dos locais de trabalho, das horas trabalhadas, da especificação das atividades executadas e da justificativa do preço contratado. Essa forma de controle é totalmente necessária, visto que há a necessidade de transparência para evitar qualquer tipo de vínculo trabalhista ou passível de indenizações.

As multas de mora, atualização monetária, juros, pagamento de multas de atos infracionais, administrativos ou eleitorais não podem ser adimplidos com recursos públicos, conforme convencionada o art. 37 da Resolução TSE 23.607/2019:

Art. 37: Os recursos provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas não poderão ser utilizados para pagamento de encargos decorrentes de inadimplência de pagamentos, tais como multa de mora, atualização monetária ou juros, ou para pagamento de multas relativas a atos infracionais, ilícitos penais, administrativos ou eleitorais.

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

Tal entendimento é válido, pois os recursos públicos devem ser lícitamente utilizados para a criação e manutenção da campanha eleitoral. Qualquer ato que desvirtue as finalidades eleitorais deve ser julgado pelos órgãos competentes e adimplido com recursos privados ou do próprio candidato, de modo que a pedagogia da pena seja aplicada para evitar quaisquer outros rompimentos legais. Caso contrário, seria uma forma de encorajamento de realização de qualquer ato ilegal e punição ao próprio Estado de atos de particulares, violando, portanto, o princípio da pessoalidade da Lei Penal.

A forma como deve ser feito o pagamento dos gastos eleitorais, são através de cheques nominais cruzados, transferência bancária identificadas, depósitos bancários identificados, cartão de débito ou débito em conta (corrente ou poupança), conforme Art. 38 da Resolução TSE 23.607/2019:

Art. 38. Os gastos eleitorais de natureza financeira, ressalvados os de pequeno vulto previstos no art. 39 e o disposto no § 4º do art. 8º, ambos desta Resolução, só podem ser efetuados por meio de:

I - Cheque nominal cruzado;

II - Transferência bancária que identifique o CPF ou CNPJ do beneficiário;

III - Débito em conta; ou IV - cartão de débito da conta bancária.

§ 1º O pagamento de boletos registrados pode ser realizado diretamente por meio da conta bancária, vedado o pagamento em espécie.

§ 2º É vedado o pagamento de gastos eleitorais com moedas virtuais.

A vedação de pagamentos relacionados a moedas virtuais é indispensável, visto que ainda não há uma regulamentação pelo Banco Central sobre criptomoedas. Sendo assim, totalmente dificultoso o controle sobre tais origens e gastos.

Por mais que o candidato tenha em sua conta pessoal a posse de moedas virtuais, é necessário verificar a origem de sua arrecadação, se não houve qualquer desvirtuamento de qualquer verba (pública ou privada) para sua aquisição. Caso não tenha a pesquisa da fonte originária, facilitado seria a utilização do “caixa dois” para proveito econômico próprio do candidato.



### 3.8 CORRUPÇÃO POLÍTICA E LIMITAÇÕES NA FISCALIZAÇÃO

Retomando a análise acerca da legitimação das limitações sobre a utilização dos recursos em campanhas e dos recursos partidários, é importante compreender que, a utilização dos recursos públicos devem justificar a dinâmica representativa, porquanto o modelo democrático representativo é mediado pelas organizações partidárias apenas na medida em que estas representem seus cidadãos e não porque tais recursos sejam carta branca para qualquer sorte de gastos, protegidos sob o argumento da autonomia partidária.

No mesmo sentido, é a compreensão republicana, para quem o aspecto coletivo pesa e encontra nestas limitações um alinhamento aos desejos sociais e que não podem beneficiar um recorte da sociedade.

Vê-se, portanto, que vedações de certos tipos de fontes, reserva de percentuais para ações afirmativas, quais as candidaturas femininas e negras, imposição de teto de arrecadação e de gastos, necessidade de accountability e de máxima transparência, além de uma fiscalização efetiva são desdobramentos necessários quando se falam nas engrenagens que movimentam pecuniariamente o jogo representativo.

Sob este viés, não se pode admitir qualquer sorte de negócios jurídicos, sob o risco de desnaturação da finalidade existencial dos próprios partidos políticos. Mas há de se deduzir que, para que tais limitações sejam efetivas e eficazes, deve-se ter uma entidade que zele pela observância das normas, sejam elas regras legais ou princípios corolários da ordem constitucional estabelecida. Aí resume uma das mais importantes atividades da Justiça Eleitoral: a fiscalização das contas e que pode, não apenas manter as regras do jogo, como, ainda, facilitar um combate mais eficaz da corrupção.

Michel Bertoni Soares afirma que o Brasil adotou três estratégias ao financiamento eleitoral: a) Determinar vedações de pessoas contribuírem às campanhas e designação de limites às doações (Art. 23, §1º e Art. 24, Lei nº 9.504/97); b) Substituir financiamento privado por público (recursos advindos do Fundo Partidário e Fundo especial de Financiamento de Campanha; financiamento estatal indireto através dos programas de televisão e rádio); c) Exaltação à transparência (instauração de mecanismos de transparência e ao voto informado; divulgações pelo TSE antes das eleições dos relatórios financeiros e prestações de contas parciais de candidatos

e partidos – Art. 28, §4º, Lei nº 9.504/97) (SOARES, 2018, p. 47). Porém, percebe-se que tais medidas ainda não foram suficientes para evitar surgimento de problemas.

Como solução à desigualdade dos recursos privados de forma a proteção da democracia representativa, ao princípio da isonomia e melhor oportunidade de adquirir votos, Pedro Roberto Decomain afirma que seria a aplicação apenas de recursos públicos (DECOMAIN, 2018, p. 27).

Em contrapartida, Michel Bertoni Soares afirma que o financiamento público direto é uma ideia interessante, porém exclusivamente esse modelo não garante a igualdade de oportunidade entre candidatos e partidos políticos, pois depende dos critérios de distribuição que beneficiem a competitividade e pluralismo político (SOARES, 2018, p. 48).

O mesmo autor complementa sua crítica que o financiamento exclusivamente público aumenta ainda mais a crise de representatividade:

Com efeito, considerando o alto grau de desigualdade social existente no país, os inúmeros direitos sociais não atendidos, os índices de desconfiança da população nos partidos políticos e nos Poderes Legislativo e Executivo federais, as recentes medidas macroeconômicas e reformas que afetam direitos sociais, como o congelamento dos gastos públicos e os debates atinentes à reforma da previdência, a adoção do financiamento exclusivamente público não teria legitimidade social e aumentaria a crise de representatividade. Assim, entende-se que melhor solução se encontra no já adotado financiamento misto, que permite combinar as vantagens entre o financiamento público (menor necessidade de recursos privados, com possibilidade de contribuição para a diminuição da dependência das agremiações com relação aos financiadores de campanha e reconhecimento da importância do papel exercido pelas agremiações nas democracias contemporâneas) e o financiamento privado (possibilidade de permissão do enraizamento social das agremiações). Portanto, o modelo atual deve ser mantido e aperfeiçoado, com o incentivo a pequenas doações realizadas por particulares e o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização – objetivo constante da Justiça Eleitoral. Nesse passo, destaca-se, como medida positiva promovida pela minirreforma eleitoral de 2017, a permissão de doações por meio de arrecadação coletiva (crowdfunding) (SOARES, 2018, p. 48).

Ou seja, para o autor o modelo atual ainda é a melhor resposta a todos os problemas, porém deve ser aperfeiçoado com a fiscalização.

A realidade brasileira é que se trata de um país de economia subdesenvolvida, então é provável que o cidadão realmente vote com a esperança de ter uma renda melhor. Se o candidato faz tais promessas, infelizmente o brasileiro de baixa renda (não se considera na má-intenção) pode aceitar esse tipo de corrupção. E este

problema econômico não se resolve rapidamente, pois trata-se de uma questão endêmica.

Quando se fala em corrupção, automaticamente pensa-se apenas no campo público (feita contra a máquina pública ou por funcionário público). Porém, este ato se estende aos demais setores, sendo no privado, empresarial, mercado financeiro, entre outros. Este ato em si é um retrocesso a todo o corpo de valores jurídicos e morais defendido pela Constituição Federal, tais como sociedade livre, justa e solidária, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais, e por fim a promoção do bem de todos sem preconceitos de raça, cor, idade, sexo, origem, e qualquer outra forma de discriminação.

O termo corrupção, segundo Mônica Herman Salem Caggiano, possui o seguinte conceito:

[...] o termo corrupção indica quaisquer ações praticadas de forma camuflada, a partir de uma zona de penumbra, à margem das linhas comportamentais norteadas pela lei e pela moral, sempre com vistas à obtenção de vantagens individuais ou em prol de um grupo, intangíveis pelas vias ordinárias (CAGGIANO, 2002, p. 28).

Mônica Herman Salem Caggiano afirma que, no tocante a corrupção eleitoral, o dinheiro em si seria um mero simbolismo, tratando-se na verdade na luta de poder, dominação e busca de prestígio:

Em verdade, falar em dinheiro como fator de corrupção no campo das campanhas eleitorais é mero simbolismo. A luta que nesses domínios é travada constitui pura disputa de poder ou busca de prestígio. Portanto, o dinheiro comparece como algo instrumental, o meio que viabiliza alcançar o poder, o prestígio ou outros objetivos perseguidos. Por isso, relevante é identificar a sua origem, como, ainda, o seu destino, ou seja como é gasto, pois essa é a trilha que irá desvendar a linha utilizada para a conquista de influência a ser convertida em outras vantagens e recursos próprios da esfera do poder político (CAGGIANO, 2002, p. 30).

Pedro Roberto Decomain, a respeito da extinção de possibilidade de doação por pessoas jurídicas aos partidos políticos, faz uma crítica sobre a inexistência de sanção para tal fim, além de afirmar que pode ocorrer contribuições de maneiras disfarçadas através de uma soma de doações por pessoas físicas (empregados) de sua empresa em benefício de um mesmo candidato, porém por trás o verdadeiro doador seria a pessoa jurídica em si (DECOMAIN, 2018, p. 24).

Se as respostas aos problemas fossem a realização de uma reforma eleitoral, com certeza tudo já teria sido resolvido com as alterações legais promovidas em 2015.

A corrupção existe em todos os países, não sendo apenas um caso exclusivo do Brasil. A criminalização contra atos dessa nuance já existe. Por isso, volta-se a dizer que não há uma resposta definida e rápida para isso.

Limitar a porcentagem dos recursos privados não seria uma resposta positiva, porém é uma alternativa a se considerar. Os recursos públicos caso sejam definitivamente suspensos não seria outra solução, tendo em vista tornar ainda mais desigual a participação de candidatos e partidos políticos.

Michel Bertoni Soares afirma que a igualdade de oportunidades é violada no financiamento privado quando se autoriza ilimitadamente o autofinanciamento das campanhas; e no financiamento público é infringida quando a distribuição dos recursos públicos beneficiar apenas os partidos que se encontram no poder (SOARES, 2018, p. 45).

O mesmo autor acima mencionado defende que o Direito Eleitoral deve pensar a estrutura básica de sua legislação com base em princípios garantidores da igualdade entre os candidatos, caso contrário as campanhas eleitorais irão demonstrar as distorções dessa estrutura (SOARES, 2018, p. 45).

O processo democrático é muito recente, visto que a atual Constituição Federal é apenas de 1988, 34 de sua aplicação é ainda muito recente, por isso é necessário o auxílio do Poder Judiciário e Legislativo para a complementação nas lacunas.

Michel Bertoni Soares afirma que transparência e recursos para fiscalização há o suficiente, porém:

O grande problema do ponto de vista da transparência são arrecadações e gastos de campanha não declarados, que podem vir ou não a ser descobertos nos trabalhos de auditoria das prestações de contas de candidatos e partidos políticos. Ocorre que esse problema não desaparece como reflexo da simples adoção do financiamento exclusivamente público. A medida extinguiria o financiamento privado e deveria, portanto, ser acompanhada do aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e de imposição de sanções. Ocorre que a história demonstra que medidas muito restritivas tendem a ser inócuas e prejudicam a transparência (SOARES, 2018, p. 49).

Deste modo, o Direito Eleitoral brasileiro possui recursos legais que podem ser aprimorados para uma campanha eleitoral lícita, transparente e coerente. Porém a

corrupção aparentemente está longe de acabar, tendo em vista que o problema não está no sistema, mas sim em quem o exerce.

### 3.9 DOMINAÇÃO DA SOCIEDADE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS E CANDIDATOS

Os partidos políticos detêm exclusividade sobre as candidaturas no Brasil. Embora sejam pessoas jurídicas de direito privado, os partidos políticos exercem função pública, uma vez que têm a prerrogativa de mediação entre a sociedade e candidatos.

Nossa Lei Maior apresenta, assim, o partido como instrumento de acesso ao poder, pelo qual pessoas – consideradas idôneas pela agremiação – e projetos governamentais são apresentados ao povo. Mas ele não é apenas uma legenda para conquista dos cargos públicos, pois a Constituição com a exigência de filiação partidária para lançar-se candidato e a imposição de fidelidade partidária, obriga o partido a controlar a atuação de seus membros. Ele é, portanto, responsável pelos atos praticados por seus membros. Nesse ambiente, podemos dizer que o Direito Eleitoral se apresenta como a regulamentação de uma atividade privada destinada à conquista de uma função pública. Isto porque o partido político, como sujeito de direito privado, é uma associação de sujeitos que pretende governar o Estado, através de um programa idealizado por seus membros, o qual deverá ser julgado pelo povo. Caso vença as eleições, com a aprovação popular, aquele programa, antes apenas ideal de um grupo de pessoas, apenas proposta de uma associação de sujeitos de direito privado, será implantado como oficial do Estado. (SOARES, 2003, p.107)

Assim, para atender as finalidades do bem comum os partidos políticos devem ser mais transparentes, representativos e democráticos como contrapartida pelo uso de recursos públicos, sejam eles em forma de repasse direto ou na utilização do horário eleitoral gratuito.

Denota-se que a liberdade partidária está prevista no inciso III do artigo 17 da Constituição Federal entre os direitos e garantias fundamentais, mas seu exercício está dependente de algumas condicionantes como por exemplo o dever de prestar contas, o pluripartidarismo e a preservação do regime democrático.

Ademais, o inciso XXXIII de seu artigo 5º da CF, traz que a transparência das informações de interesse coletivo são direitos e garantias fundamentais e é evidente que os dados sobre as agremiações partidárias são de interesse coletivo pois elas são detentoras da exclusividade das candidaturas, resguardam a democracia e utilizam vultosas quantias de dinheiro público, devendo portanto transparência à sociedade. Nesta perspectiva:

Essas limitações impostas pelo Direito Eleitoral decorrem dos objetivos apresentados por esses sujeitos de direito privado: conquistar o poder do Estado, impor como oficial o seu projeto de governo, representar o povo. As limitações têm a intenção de manter a legitimidade no exercício, na conquista e na oposição ao poder do Estado. Podemos dizer que o objetivo é conquistar cargos para o exercício de funções públicas, comandando os destinos do Estado. Porém, considerando que todo o poder emana do povo e, também, os princípios democrático e da igualdade, podemos dizer que a conquista do poder não pode ocorrer de modo selvagem, mas pressupõe limites estreitos à atividade privada para que predomine o interesse público, no desempenho de funções públicas, e não o interesse privado. (SOARES, 2003, p.108).

Neste sentido, denota-se a visão republicana de liberdade, que em sua vertente neorromana, para a liberdade não basta uma não interferência, mas sim uma ausência de dominação, mesmo em potencial. Trazendo tal concepção em termos práticos, para o caso em exame, tem-se a preocupação de não deixar tantos centros de interesse reféns de uma dominação dos partidos políticos desprovida de um controle estatal.

Para que a ideia de liberdade como não-dominação seja efetivada, necessário pressupor a existência de salvaguardas institucionais para sua efetivação, e também o amplo apoio da civilidade ou virtude cívica, neste ponto se diferenciando em muito da concepção liberal. Isto porque a ideia da não-dominação alcança não só a noção de não interferência, concreta ou potencial, de outros grupos da sociedade, como também em relação ao próprio Estado. Vale dizer, não havendo uma efetiva participação cidadã, abre-se margem para a corrupção e a arbitrariedade do Poder Público, fatores estes deletérios à própria liberdade. (NASCIMENTO, 2019, p. 44)

Da mesma forma, um modelo de regulamentação que assegure uma participação, de forma democrática, tal como se depreende da concepção neorromana de liberdade republicana.

Entende-se, portanto, que no caso da regulamentação de limitações aos negócios jurídicos celebrados com recursos públicos eleitorais, os partidos políticos e candidatos devem respeitar sempre o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Assim, constata-se a necessidade de um modelo de regulamentação em que estejam presentes preceitos indispensáveis da corrente republicana, de modo a assegurar o equilíbrio dos centros de interesses da sociedade. Tal é a bem observada colocação de César Ramos (2011, p. 63), ao discorrer sobre as “virtudes cívicas” da corrente neorromana:

Somente leis justas e legítimas de um Estado republicano garantem a existência das liberdades individuais e asseguram os direitos subjetivos. E esses direitos encontram sua efetividade apenas com a vigilância ativa do dever cívico de cidadãos virtuosos, os quais impedem que as leis e as instituições sejam o resultado da ação dominadora, principalmente do poder econômico, que busca perpetuar relações de dominação.

Ora, não é outro o modelo de Estado Democrático de Direito concebido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, isto é, um modelo de Estado Social que buscou o equilíbrio na adoção dos postulados liberal e republicano, ao assegurar, como fundamento da República. Assim também o fez quando dispôs sobre, conjugando princípios de ordem liberal e republicana, a se depreender que o Constituinte Originário primou pelo equilíbrio dessas concepções em matéria de liberdade na autonomia partidária.

Assim, a relação entre direito e liberdade diz respeito a um sistema jurídico que garanta a proteção aos que nele encontram respaldo, demonstrando que a existência de leis republicanas não simboliza um risco para os indivíduos, mas um resguardo às suas liberdades e direitos fundamentais.

Desta forma, os negócios jurídicos realizados com dinheiro público (dinheiro público dado aos partidos políticos) está submetido aos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público; e caso esses princípios não sejam respeitados a sociedade estará sob a dominação dos partidos políticos, à mercê dos partidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o estudo apresentado, o qual analisou as limitações aos negócios jurídicos celebrados com recursos públicos eleitorais fazendo um resgate teleológico da atuação partidária à luz das doutrinas liberal e republicana, concluiu-se que a prática política no país hoje, reflete ainda vestígios da presença do fisiologismo e do clientelismo nas relações de poder apontadas na pesquisa.

Os interesses de alguns grupos ou indivíduos se sobrepõem ao interesse público ou ao bem de todos. Há um descolamento entre a ocorrência de certas práticas espúrias com os valores éticos cultivados em âmbito social, o que se pode creditar, em boa medida, ao descompromisso com um planejamento de uma educação política cívica séria. O evento de horizontes e possibilidades que se apresentam, portanto, não traz uma válvula de escape que conduza para a socialização política e a construção de valores e procedimentos democráticos.

Neste cenário, os partidos políticos, como que alheios ao que ocorre a sua volta e, em certa medida, blindados por prerrogativas normativas, como a autonomia partidária, podem encontrar meios de fugir ao telos normativo. Não obstante, ainda exercem de modo pouco satisfatório suas funções e são menos admirados e muito criticados pelo descaso em suas práticas nada democráticas.

A práxis política não por menos alimenta sentimentos de demonização da política e certo receio com o andamento das instituições democráticas, o que lança um perigoso terreno para que a lógica da representatividade, ceda espaço à perigosas autocracias.

A legitimação de limitações à utilização desmedida de recursos em campanhas e em atividades partidárias encontra amparo em males há muito conhecidos do brasileiro: corrupção, uso indevido do poder, desinteresse em estimular o surgimento de novas lideranças, relações tóxicas com o Estado, manipulação na corrida eleitoral, falta de procedimentos democráticos na política interna, negação a mudanças e adaptações aos novos tempos, distanciamento entre as lideranças e o eleitorado, incapacidade de desenvolver programas partidários próprios nem projetos políticos para as demandas urgentes, dentre tantos outros.

A democracia no Brasil é um regime político em construção, com bases jurídicas sólidas e até agora, não se vislumbra, nem vagamente, alternativas melhores para uma proposta de governo pautada em bases democráticas. Esta, numa avaliação



geral, alcança um resultado aceitável, embora a sociedade demonstre um grau de insatisfação elevado diante do desempenho de seus sistemas partidários e governos democráticos, incapazes de apresentar soluções para problemas antigos como a superação da desigualdade social, uma melhor distribuição de renda, mais segurança pública e principalmente a qualidade do trabalho e da conduta de muitos políticos, maculada por frequentes escândalos.

O ambiente jurídico nacional permite a criação de partidos independentes e capazes de garantir o sistema democrático. Dentre suas principais funções destacam-se a de articular e agregar os interesses da sociedade, elaborar programas políticos que espelhem a vontade da sociedade, estimular a participação política dos cidadãos, intermediar a relação entre cidadão e Estado, promover a criação de novas gerações de políticos, ocupar cargos no Legislativo e Executivo e contribuir para a legitimidade do sistema político, restando aos partidos políticos cumprirem o que é estabelecido no exercício destas funções.

Somada a esta crise nos partidos, a sociedade também vive drásticas transformações, provenientes do poder exercido pelas mídias de massa, das inovações tecnológicas, da revolução ética e cultural. Hoje os partidos políticos veem abalada a função de agregar os interesses da sociedade, a de mediar a relação entre o cidadão e o Estado, já que esse papel está fugindo de sua alçada, atraído por outros segmentos.

No decorrer da pesquisa estudamos sobre os aspectos da liberdade na teoria liberal e republicana, e podemos perceber uma deturpação da liberdade nos gastos de dinheiro público pelos candidatos e partidos políticos, pois deveria tanto ocorrer o predomínio dos interesses públicos, como proposto pelo pensamento republicano.

Da forma como está hoje, há certa dominação da sociedade, pois os partidos arrecadam como ente de direito público e gastam como privado, o que gera indignação por parte da sociedade. Grupos econômicos cooptam grupos políticos e se afastam dos princípios democráticos, porque não acabou o lobby, não acabou a corrupção e não acabou o caixa dois.

O financiamento público é importante, mas não pode se dar sem regras mais rígidas e maior fiscalização visando o bem público, pois a lei quando é manipulada leva a dominação da população. Os princípios republicanos expressos na nossa Constituição demandam partidos políticos transparentes, democráticos e verdadeiramente operantes dos interesses sociais legítimos que devem representar.

Deste modo, constata-se a necessidade de fortalecimento da legislação e da Justiça Eleitoral para aprimorar a fiscalização dos partidos e enfrentamento tanto por parte da classe política, quanto dos demais segmentos da sociedade na construção de um modelo mais eficiente de representação política, na qual a sociedade participe, acompanhe e fiscalize a atuação dos partidos e estes cumpram inteiramente o papel assumido no momento em que se comprometeram, por meio da disputa eleitoral, a participar do processo democrático do país. Desta feita, com uma melhor regulamentação, mais fiscalização, transparência e participação, os partidos serão mais abertos e representativos, fortalecendo nossas instituições e aprofundando a democracia no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura; CASAGRANDE, Luiz Fernando; FUX, Luiz. **Financiamento e Prestação de Contas**: Tratado de Direito Eleitoral. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

AUTONOMIA. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. 3ed. **Novo dicionário Aurélio**. Curitiba: Editora Positivo, 2004, p. 233.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. Ed. 32. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BARBOSA, José Antônio. **Os partidos políticos na construção democrática no Brasil**. São Paulo: FEMA, 2013.

BARCELOS, Júlia Rocha de. Financiamento de campanha e participação: o financiamento coletivo na internet. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Financiamento e prestação de contas**: tratado de Direito eleitoral. Vol. 5. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. 10 ed. Salvador: Jus podium, 2020.

BERLIN, Isaiah. **Quatro ensaios sobre a liberdade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

BETTI, Emílio. **Teoria geral do negócio jurídico**. Campinas: Servanda Editora, 2018.

BLASI, Ana Cristina Ferro. Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para sua articulação sociopolítica de aproximação com o cidadão. In: PECCININ, Luiz Eduardo (Org), AGRA, Walber de Moura; FUX Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Pereira (Coord.) **Tratado de Direito Eleitoral. Direito Partidário**, v. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 354; 365-66.

BLASZAK, José Luiz. Democracia interna dos partidos. In: PECCININ, Luiz Eduardo (Org), AGRA, Walber de Moura; FUX Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Pereira (Coord.) **Tratado de Direito Eleitoral. Direito Partidário**, v.2. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 307-326.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Edipro, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: de 05 de outubro de 1988**. (Org) Alexandre de Moraes. 45 ed., ver. ampl., São Paulo: Atlas, 2018, p. 3-4, 24-28.

BRASIL. **Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 out. 1996.

BRASIL. **Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 01 out. 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Pleno, **Mandado de Segurança nº 26.603/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 04/10/2007**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2513846>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Paraná. **Prestação de Contas: Arrecadação**. Paraná: SEAD, 2020, p. 11.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n.º 23.607, de 17 de dezembro de 2019**. **Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em: 21.04.2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n.º 10.785 de 15 de fevereiro de 1980**. Sítio do TSE. Disponível em < <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/1980/RES107851980.htm>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais. **Paraná Eleitoral**, Curitiba, n. 43, p. 25-44, jan./mar. 2002.

CAGGIANO, Mônica Herman. Democracia. Há tratamento geriátrico para o seu rejuvenescimento? In: MESSA, Ana Flávia; SIQUEIRA NETO, José Francisco; BARBOSA, Susana Mesquita (Coord.). **Transparência Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHAES NETO, Eduardo Hayden. **Contratos privados da Administração Pública: uma análise do regime jurídico aplicável**. 2011. 145 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2011.

CASTRO, Edson Rezende. **Curso de Direito Eleitoral**. 9 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. v. 2. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Financiamento público de campanhas eleitorais: influência do poder econômico, o fundo especial de financiamento de campanha (FEFC), instituído pela Lei nº 13.487, de 2017, limites máximos de gastos em campanhas eleitorais e outros temas correlatos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Financiamento e prestação de contas: tratado de Direito eleitoral**. Vol. 5. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 259.

DINIZ, E. **Empresariado e estratégias de desenvolvimento**. São Paulo: Lua Nova, 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Vol. 1, 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DOWBOR, Ladislau. **Os estranhos caminhos do nosso dinheiro**. São Paulo: Fundação Perseu, 2013.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 2ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

ELIAS, Maria Ligia Ganacim Granado Rodrigues. **Liberdade como não interferência, liberdade como não dominação, liberdade construtivista: Uma leitura do debate contemporâneo sobre a liberdade**. Tese Doutorado em Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

EREJO, Lourival. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2016.

FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Partidos em crise: a busca por respostas**. Curitiba: Íthala, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Reforma Constitucional: O Sistema Eleitoral e Partidário**. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mario da Silva. Coordenadores. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1996.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. 3ed. **Novo dicionário Aurélio**. Curitiba: Editora Positivo, 2004.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos**. São Paulo: Editora Saraiva, 1992.

FILHO, Exedito. A campanha está no ar. **Revista Veja**, São Paulo, ed. 1.535, ano 31, n. 8 pp. 20-22, 25 fev 1998.

FONTANA, Felipe e FERREZIN, Carla C. W. **As contribuições de Oliveira Vianna para a análise da formação dos partidos políticos no Brasil**. Aurora (UNESP. Marília), v. 09, 2016, p. 1 - 27.

FURTADO, Lucas Rocha. **Contratos Administrativos e Contratos de Direito Privado celebrados pela Administração Pública**. Revista TCU, v. 31, n. 86, out/dez 2000. Brasília: TCU, 2000.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

GOMES, Suzana de Camargo. **A Justiça Eleitoral e sua competência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

GRECO, Patrícia Gasparro Sevilha. **O financiamento eleitoral como negócio jurídico qualificado**: a inserção política de empresas éticas e socialmente responsáveis. Dissertação (mestrado em Direito Negocial). Universidade Estadual de Londrina. Londrina, p. 185. 2022.

GRECO, Raul. **Liberalismo social**: as visões de Popper e de Merquior. Monografia (especialização em Filosofia Política e Jurídica). Universidade Estadual de Londrina. Londrina, p. 30. 2021.

HERNÁNDEZ, Pablo. **Financiamiento de los partidos políticos. Replanteamiento y estudio comparado en Iberoamérica**. Sevilha: VIII Congresso Iberoamericano de Direito Constitucional, 2003.

HOBBS, Tomas. **O leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 1997.

HOFMEISTER, Wilhelm. Problemas da Democracia Partidária. América Latina à luz das experiências internacionais. In: **Cadernos Adenauer** VIII, nº3, 2007, p.9-31.

HOUAISS, Antonio. **Minidicionário da língua portuguesa**. 4 ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010, p. 599.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005

KLEIN, Antonio Carlos. **A importância dos Partidos Políticos no Funcionamento do Estado**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais**. São Paulo: Juruá, 2010.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. (Coleção Clássicos do Pensamento Político).

LORENCINI, Bruno Cesar. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência: um estudo comparado**. São Paulo: Mackenzie, 2008.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Davos, 2004, p.514.

MARICATO, Carla Andrade. **Revista de Direito Público: Republicanismo**, Londrina, V. 2, N. 2, maio/ago. 2007.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. São Paulo: É realizações, 2014.

MEZZARROBA, Orides. **A democracia representativa partidária brasileira: A necessidade de se (re) pensar o conceito de povo como ator político**. Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política. Curitiba, v.I, n.1, p.41-48, mês/ano.

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2016.

MICHELS, Robert. **Os partidos políticos**. São Paulo. Editora Senzala, 1949.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MORAIS FILHO, Evaristo. In: Ângela Maria de Castro Gomes. **Burguesia e trabalho - Política e legislação social no Brasil, 1917-1937**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

NASCIMENTO, Itamar André Rodrigues do. **A regulamentação estatal dos aplicativos de mobilidade urbana**: Uma análise da intervenção do estado à luz das teorias liberal e republicana de liberdade. Dissertação de Mestrado elaborada no âmbito do Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, 2019.

NIESS, Pedro Henrique Távora. **Ação de impugnação de mandato eletivo**. Bauru, São Paulo: Edipro, 1996.

OLIVEIRA, Elton Somensi de; TONIAL, Raíssa. **Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro**. Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 112, jan./jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: Aegitas, 2015.

OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

OVEJERO, Félix; MARTÍ, José Luis; GARGARELLA, Roberto (Orgs.). **Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad**. Barcelona: Paidós, 2004.

PAIM, Antonio. **Evolução histórica do liberalismo**. 2ª ed. São Paulo, LVM, 2019.  
PANEBIANO, Angelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. **Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil**. Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010

PEREIRA, Diego Franco; WASILEWSKI, Tatiana; VALENCIANO, Tiago. **Direito Eleitoral: teoria e prática**. 1ed. Curitiba: Ponto Vital, 2018.

PETTIT, Philip. Liberalismo y republicanismo. In: OVEJERO, Félix; MARTÍ, José Luis; GARGARELLA, Roberto (Orgs.). **Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad**. Barcelona: Paidós, 2004. p. 115-135.

PETTIT, Philip. **Teoria da liberdade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

RABAT, Márcio Nuno. **O Financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2011.

RABELLO, Filho Benjamim Alves. **Partidos Políticos no Brasil: Doutrina e Legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

RAMOS, Cesar Augusto. A cidadania como intitulação de direitos ou atribuição de virtudes cívicas: liberalismo ou republicanismo? **Revista Síntese**. Belo Horizonte: v. 33, n. 105, 2006.

RAMOS, Cesar Augusto. A Concepção de Liberdade Republicana como não dominação. **Crítica Revista de Filosofia**, Londrina, v.12, n. 36, p. 301 – 336, out. 2007.

RAMOS, Cesar Augusto. **Revista Trans/Form/Ação**. O modelo liberal e republicano de liberdade: uma escolha disjuntiva Marília, v.34, n.1, 2011.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no Direito Eleitoral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mario da Silva. Coordenadores. **Direito Eleitoral. Belo Horizonte**: Editora Del Rey, 1996. Reforma Constitucional: O Sistema Eleitoral e Partidário.

RODRIGUES, Cíntia Luzardo. **Liberdade**: uma análise entre dois republicanos, Hannah Arendt e Philip Pettit. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Sociologia e Política. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2010.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos CEBRAP [online]**. 2005, n. 73. Acesso em 10 out. 2021, pp. 6-16. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000300001>.

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e Democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.



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

SALGADO, Eneida Desiree; HUALDE, Alejandro Pérez. **A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática**. A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, vol. 15, n. 60, pág. 63-83, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. **Intra-party democracy index: a measure model from Brazil**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 107-136, jan./abr. 2020.

SANDEL, Michael. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. 6. ed. Rop de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTANO, Ana Claudia. Do Surgimento à Constitucionalização dos Partidos Políticos: uma revisão histórica. In: **Resenha Eleitoral**. Florianópolis, v. 20, n.2, p. 9-32, ago/dez, 2016.

SANTOS NETO, João Antunes dos. **Existem contratos de direito privado celebrados pela administração pública?** Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, V, Ano 11. São Bernardo do Campo: FDSBC, 2007, p. 243.

SANTOS, Nayaria Cristina Lima dos. **Mecanismos de accountability horizontal e confiança pública no desempenho organizacional**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 18, n. 54, jul./dez. 2019.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições**. Rio de Janeiro: UERJ2013.

SARTORI, Giovanni. **El homo videns. La sociedad teledirigida**. México: Taurus, 2012, p. 201.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. O fim das doações empresariais: o impacto do julgamento da ADI 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal sobre o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Financiamento e prestação de contas: tratado de Direito eleitoral**. Vol. 5. Belo Horizonte: Fórum, 2018. (b)

SCHLICKMANN, Denise Goulart. O fundo Especial de Financiamento de Campanha como instrumento de financiamento público de campanhas eleitorais no Brasil: natureza e aspectos críticos. **Revista do TRE-RS**. 2018. (a)

SILVA, Ricardo. Maquiavel e o conceito de liberdade em três vertentes do novo republicanismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 72, fev/2010.

SOARES, Marcos Antônio Striquer Soares. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**. São Paulo: Celso Bastos, 1998.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. **Dimensão constitucional da propaganda dos órgãos públicos**. São Paulo, SP, 2003. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003.

SOARES, Michel Bertoni. Financiamento eleitoral exclusivamente público? Ponderações entre o financiamento público e o financiamento privado. FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Financiamento e prestação de contas: tratado de Direito eleitoral**. Vol. 5. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e Partidos Políticos no Brasil**. Ed. Alfa-Omega, São Paulo, 1976.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

UFEN, Andreas; et al. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: Um manual sobre financiamento político**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

VAZ, Orlando. **Impugnação de mandato eletivo**. Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

VÉLEZ-RODRIGUEZ, Ricardo. **A democracia liberal segundo Alexis de Tocqueville**. São Paulo: Mandarin, 1998.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Primeiro Volume Fundamentos Sociais do Estado (Direito Público e Cultura). 2ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1955.

VEQUI, Matheus José. **A democracia intrapartidária e o financiamento político no Brasil: os incentivos à oligarquização**. Itajaí-Sc, 2021. Dissertação de Mestrado. Universidade do Vale Do Itajaí.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos Políticos Brasileiros. Das Origens ao Princípio da Autonomia Político-Partidária**. Criciúma: Unesc, 2010.

WALZER Michael. **Spheres of Justice: A defense of Pluralism and Equality**. New York: Basic Books, 1983, p. 310-311.

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

ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. Campinas, v. 11, n. 2, p. 07, out. 2005. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000200002&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 07 fev. 2021