



Saulo Feitosa de Moura Porto

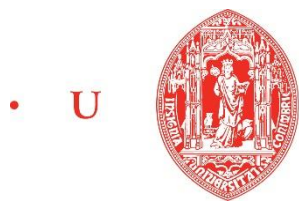
O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E A TRANSPARÊNCIA NO COMBATE À CORRUPÇÃO E A RECUPERAÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA NAS DEMOCRACIAS MODERNAS

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito, conducente ao grau de mestre, na área de especialização em Ciências Jurídico-Política/Menção em Direito Constitucional

Junho/2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



• U • C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Saulo Feitosa de Moura Porto

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E A TRANSPARÊNCIA NO
COMBATE À CORRUPÇÃO E A RECUPERAÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE
POLÍTICA NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS

THE FINANCING OF ELECTORAL CAMPAIGNS AND TRANSPARENCY IN THE
FIGHT AGAINST CORRUPTION AND THE RECOVERY OF POLITICAL
REPRESENTATION IN CONTEMPORARY DEMOCRACIES

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de
Estudos em Direito, conducente ao grau de Mestre, na
área de especialização em Ciências Jurídico-
Políticas/menção em Direito Constitucional.

Orientadora: Doutora Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares Silva

Coimbra/2017

Aos meus pais: Paulo e Sandra;

Ao meu irmão: Pablo;

Meus avós paternos: Joarez e Angelina;

Meus avós maternos: Luciano e Iráides;

Minha namorada e companheira: Débora;

Aos meus familiares: tios, tias, primos e primas.

Dedico esta tese como forma de carinho e retribuição a todo o apoio, estímulo, incentivo, amor e paciência recebidos nesta gratificante jornada.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de externar meus sinceros agradecimentos a toda a minha família por todo o suporte, incentivo, carinho e amor dedicados nessa magnífica jornada pela melhoria de minha qualificação profissional e a incessante busca pelo aprimoramento do conhecimento. Sem eles esse sonho não teria sido realizado de forma tão prazerosa! Ao meu pai, por ser um referencial em minha vida; à minha mãe, por ser o alicerce de toda a minha existência, exemplo de garra e perseverança; ao meu irmão, pelas longas conversas e incentivos nos momentos mais árduos desse caminho, estando sempre ao meu lado e me tranquilizando quando mais precisava.

Não poderia deixar de mencionar meu avós paternos e maternos, exemplos de vida e referenciais de honestidade, integridade, profissionalismo e, principalmente, por toda a dedicação e esforço que proporcionaram a toda a família! À minha namorada e companheira, por todo o amor e paciência a mim dedicado durante essa magnífica jornada.

Elevo os meus agradecimentos a todos os professores doutores, os quais tive o imenso prazer e oportunidade de conhecer, e que me influenciaram imensamente na busca por este sonho, em especial à minha orientadora, Dra. Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares Silva, por toda dedicação e suporte no aprimoramento e, principalmente, por compartilhar tamanho conhecimento e trato no refino do meu aprendizado, sempre disponível e comprometida com o objetivo de educar! Dirijo, ainda, à instituição, Universidade de Coimbra, toda a minha gratidão e o orgulho de ter estudado e aprimorado meus conhecimentos nessa grandiosa Faculdade de Direito.

Por último, mas igualmente importante, a todos os meus amigos e funcionários da Universidade de Coimbra meus singelos agradecimentos. Pessoas magníficas que tive o prazer de conhecer e conviver durante todos esses anos e que me ajudaram a superar os percalços dessa jornada. Além de toda a comunidade portuguesa, em especial aos Coimbrenses, pela estada e as belezas de sua terra natal. Um coração, que até pouco tempo achava-se tupiniquim, percebe o quão lusitano o era antes mesmo de começar a bater.

RESUMO

Escândalos de corrupção ecoam os noticiários das diversas democracias contemporâneas. As manchetes reproduzem o que a população já vem vivenciando na arena política global: o abismo entre representantes e representados reflete o atual sistema de financiamento de campanhas eleitorais. A plutocracia tomou conta das democracias globais! Diante de um quadro altamente preocupante dentro do aspecto republicano surge a indagação: existe algum modelo de financiamento de campanhas eleitorais que possa resgatar a representatividade democrática e acabar com os escândalos de corrupção na política? Esse trabalho tem como escopo analisar os diversos modelos de financiamento de campanhas eleitorais adotados no mundo com o intuito de extrair as principais características e elementos de cada um desses modelos a fim de apresentar uma solução capaz de resgatar a representatividade democrática e acabar com a corrupção que assola os valores republicanos das democracias modernas. O nosso objetivo é, portanto, o de analisar os diversos modelos de financiamento de campanhas eleitorais adotados no mundo, e apresentarmos a transparência como instituto necessário a ser aplicado a um sistema eficaz de financiamento de campanhas eleitorais e como um meio necessário ao combate a corrupção e, conseqüentemente, na recuperação da representatividade democrática. Para tanto, dividimos o presente trabalho em três tópicos. No primeiro, analisaremos os diversos modelos de financiamento de campanhas eleitorais, no segundo, nos debruçaremos nos sistemas de financiamento de campanhas eleitorais utilizados nos Estados Unidos da América, Portugal e Brasil, e no derradeiro capítulo examinaremos o princípio da transparência, e como o mesmo poderá ser utilizado no combate a corrupção e no resgate da representatividade democrática moderna.

Palavras-chave: Corrupção. Crise da Representatividade. Financiamento de Campanhas Eleitorais. Transparência. Democracia.

ABSTRACT

Corruption scandals echo the news of the various contemporary democracies. The headlines reproduce what the population is already experiencing in the global political arena: the chasm between representatives and represented reflects the current electoral campaign financing system. Plutocracy has taken over the global democracies! Faced with a highly disturbing scenario within the republican aspect, the question arises: is there a model of electoral campaign financing that can rescue democratic representation and end corruption scandals in politics? The main purpose of this paper is to analyze the different financing models of electoral campaigns adopted in the world in order to extract the main characteristics and elements of each of these models in order to present a solution capable of rescuing the democratic representativeness and to end the corruption that devastate the republican values. Our objective, therefore, is to analyze the various models of election campaign funding adopted in the world and present transparency as a necessary institute to be applied to an effective electoral campaign financing system as a necessary means to combat corruption and, consequently, to recover democratic representativeness in the global political arena. To do so, we divided the present paper into three topics. In the first one, we will analyze the different financing models for electoral campaigns. In the second, we will focus on the electoral campaign financing systems used in the United States of America, Portugal e Brazil, and in the last chapter, we will examine the principle of transparency, and how it can be used in the fight against corruption and in the rescue of modern democratic representation.

Keywords: Corruption. Representativeness Crisis. Electoral Campaign Funding. Transparency. Democracy.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

BCRA – Bipartisan Campaign Reform Act

CIA – Central Intelligence Agency

CNE – Comissão Nacional de Eleições

ECFP – Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

EUA – Estados Unidos da América

FEC – Federal Election Commission

FECA – Federal Election Campaign Act

FOI – Freedom of Information

GOTV – Get-Out-The-Vote

IAS – Indexante de Apoios Sociais

IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance

JE – Justiça Eleitoral

LE – Lei das Eleições

LOPP – Lei Orgânica dos Partidos Políticos

MCFL – Massachusetts Citizens for Life Inc.

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

SMN – Salário Mínimo Nacional

STF – Supremo Tribunal Federal

TC – Tribunal Constitucional Português

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UFIR – Unidade Fiscal de Referência

USSC – United States Supreme Court

WTO – World Trade Organization

ÍNDICE

Introdução	8
Capítulo I: Modelos de Financiamento Político	11
1. Modelo de Financiamento Privado	12
1.1 Regulamentação e Controle do Financiamento Privado	13
1.1.1 Limites de Contribuições	13
1.1.2 Limites de Gastos	14
1.1.3 Restrições ao Financiamento Privado	15
1.1.4 Transparência	18
1.1.5 Vantagens e Desvantagens do Financiamento Privado	19
2. Modelo de Financiamento Público	21
2.1 Financiamento Público Direto	22
2.2 Financiamento Público Indireto	23
2.3 Formas Alocativas de Financiamento Público (<i>Thresholds</i>)	24
2.4 Vantagens e Desvantagens do Financiamento Público	28
3. Modelo de Matching Funds	29
4. Afinal Para Que Serve os Modelos de Financiamento de Campanhas Políticas?	31
Capítulo II: Sistemas de Financiamento Político	32
1. Sistema de Financiamento Político dos EUA	33
1.1. Buckley v. Valeo	33
1.2. FEC v. Massachusetts Citizens for Life	36
1.3. Austin v. Michigan State Chamber of Commerce	38
1.4. Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA)	39
1.5. McConnell v. FEC	40
1.6. Citizens United v. FEC	42
1.7. McCutcheon v. FEC	44
1.8. Considerações Finais acerca do Sistema de Financiamento Político dos EUA ..	45
2. Sistema de Financiamento Político em Portugal	47
2.1. Evolução Legislativa do Sistema de Financiamento Português	47
2.2. O Atual Sistema Regulatório Português	52

2.2.1. Restrições ao Financiamento Privado	53
2.2.2. Financiamento Público e seus Critérios	54
2.2.3. Mecanismos de Transparência	57
2.2.4. Fiscalização (<i>Accountability</i>)	58
2.3. Considerações Finais Acerca do Sistema de Financiamento de Campanhas Políticas em Portugal	60
3. Sistema de Financiamento Político Brasileiro	61
3.1. Financiamento de Campanha Eleitoral	62
3.2. Limites de Gastos	65
3.3. Restrições ao Financiamento de Campanhas	67
3.4. Formas Alocativas do Financiamento Público Indireto no Brasil	68
3.5. Transparência e <i>Accountability</i>	70
3.6. Considerações Finais do Sistema de Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil	73
Capítulo III: Transparência	77
1. A Ascensão da Transparência	78
2. Dimensões da Transparência e sua Dimensão Democrática	82
3. Os Atores/Diálogos Democráticos	84
Conclusão	88
Referências Bibliográficas	91

INTRODUÇÃO

O conceito de democracia pode ser empregado, segundo os pensadores modernos, como uma sociedade na qual as pessoas são capazes de eleger e controlar governantes como meio de liberdade, da igualdade e da busca de interesses pessoais para todos os indivíduos¹. Partindo dessa premissa, como podemos admitir que o atual sistema de financiamento de campanhas políticas empregado ao redor do mundo respeita padrões democráticos, quando o mesmo possibilita, através do sistema eleitoral, empossar no poder representantes de grupos economicamente abastados em detrimento dos interesses pessoais dos indivíduos de uma sociedade?

Campanhas políticas, organizações político-partidárias, grupos de interesses da sociedade e a publicidade, ou seja, todos os aspectos de um governo democrático e das eleições democráticas envolvem custos. Tais custos são financiados a partir de determinadas receitas. Estas receitas podem ser originárias de setores da iniciativa pública ou de setores da iniciativa privada. O financiamento da vida política é uma necessidade e um problema do atual sistema democrático de governo. A interação do dinheiro com a política tem provocado diversas assimetrias nas instituições democráticas modernas em várias nações.

Escândalos envolvendo financiamento de campanhas políticas eclodem a todo momento e em todas as partes do globo. Na Espanha em 2013, Mariano Rajoy se viu forçado a defender-se de acusações de que o Partido Popular (PP) teria recebido doações ilegais de magnatas da construção civil que, em troca, teriam fechado valiosos contratos. No Brasil, entre 2004 e 2014, fora descortinado um esquema de corrupção que envolvia políticos, empresários e diretores da Empresa Estatal Petrobrás. Diretores da estatal contratavam empreiteiras, através de fraudes em procedimentos licitatórios, que objetivavam o superfaturamento de contratos com a Petrobrás com a finalidade de desviar parte excedente destes contratos para o financiamento de campanhas políticas de vários candidatos de diversos partidos políticos. Em tempos não muito remotos, em 2005, o Brasil já havia sido o palco de outro esquema de corrupção intitulado como Mensalão, o esquema se caracterizava no pagamento de uma espécie de mesada para que os membros do Poder Legislativo votassem a favor de projetos do interesse do Poder Executivo. Ao final, foram

¹ HIDALGO, Oliver. "Conceptual History and Politics: is the concept of Democracy essentially contested?" in *Contributions to the History of Concepts*, vol. 4, issue 2, (2008), pp. 176-201, p. 176.

indiciadas quarenta pessoas, dentre as quais o Ministro da Casa Civil, o Ministro da Fazenda, vários deputados federais, empresários e líderes partidários. Em 2014, Nicolas Sarkozy fora detido para averiguações por suspeitas de corrupção ativa, tráfico de influências e violação de segredo de justiça por diversos casos, dentre os quais o caso da herdeira bilionária do grupo de cosméticos L'Oreal, Liliane Bettencourt, o caso Tapie e o caso do financiamento do ex-chefe de Estado da Líbia Muammar Kadafi no financiamento da campanha do ex-presidente francês. Em tempos não muitos remotos em termos democráticos, na Itália, em 1992, com a prisão de Mário Chiesa, com propina no bolso, fora desencadeada uma investigação que desmontou um grande esquema de corrupção, que culminou com a expedição de 2.993 mandados de prisão; a investigação de 6.059 pessoas, incluindo 872 empresários, 1.978 administradores locais e 438 parlamentares, dos quais quatro haviam sido primeiros-ministros.

Na verdade, os casos acima transcritos demonstram apenas alguns exemplos, dentre os vários testemunhados em diversos países do mundo, seja em democracias maduras, seja em democracias ainda em consolidação, e que tem desafiado as formas de conter o financiamento de campanhas políticas, resultando na fragmentação do ideal da democracia representativa. Com o intuito de resgatar a representatividade, os legisladores locais responderam aos escândalos de corrupção com a criação de modelos de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, com a implementação de subsídios e restrições de forma a equalizar a influência do capital nas democracias modernas.

Mas, afinal, existe um modelo de financiamento de campanhas eleitorais que possa resgatar a representatividade democrática e acabar com os escândalos de corrupção na política?

Para responder a esse questionamento, dividimos o presente trabalho em três tópicos com o propósito de, ao final, apresentarmos uma alternativa para a solução do problema da corrupção e do sistema representativo global. No primeiro capítulo, analisaremos os diversos modelos de financiamento de campanha política que se apresentam na arena política global. Neste momento, iremos analisar as diversas molduras legais e requisitos impostos para o financiamento de campanhas políticas nas democracias contemporâneas.

No segundo capítulo, iremos analisar três sistemas de financiamentos políticos. Momento no qual, apresentaremos como paradigma de análise os sistemas de financiamento de campanhas dos Estados Unidos da América (EUA), Portugal e Brasil. A escolha desses sistemas de financiamentos, como veremos adiante, fora determinada pelos diferentes aspectos legais adotados dos EUA e em Portugal, ao passo que o Brasil fora escolhido pela sua pungente necessidade de mudança, e a desconexão das discussões que se colocam atualmente sobre a aplicação de regras de financiamento de campanhas como resultado para o fim da corrupção e a suposta recuperação da representatividade da política local.

Por fim, o terceiro capítulo abordará o princípio da transparência como pressuposto da *accountability* do sistema de financiamento político. Neste derradeiro capítulo, analisaremos os diversos aspectos da transparência a fim de demonstrar como esse princípio se propõe a ser o mecanismo necessário para alinhar, ou pelo menos diminuir, a sensação de falta de representatividade no cenário político, por trazer uma abordagem de “*accountability social*” como instrumento para revigorar as “legislações anticorrupção”².

² ACKERMAN, John M. “Rethinking the International Anti-Corruption Agenda: Civil Society, Human Rights and Democracy” in *American University International Law Review*, vol. 29, nº 2 (2014), pp. 293-333.

CAPÍTULO I: MODELOS DE FINANCIAMENTO POLÍTICO

O financiamento político nas democracias modernas engloba tanto o financiamento de partidos políticos como o de candidatos, a depender do modelo adotado por cada país. Partidos políticos são instituições vitais nas democracias contemporâneas e eles exercem papéis fundamentais na sociedade como meio de integração de indivíduos e grupos da sociedade no sistema político, mobilização da população nos períodos eleitorais, além de constituírem um importante veículo de articulação e agregação de interesses da sociedade³.

Para que possam continuar a exercer suas funções democráticas essenciais e continuarem competitivos no cenário político local, os partidos necessitam de meios financeiros suficientes para: manter os custos das campanhas eleitorais, seus custos de manutenção entre períodos eleitorais e proporcionar o devido apoio e assistência científica, ou através de outros meios, aos líderes políticos e seus representantes⁴.

As condições e os modos utilizados pelos partidos políticos para exercerem suas atividades, para ganhar visibilidade e o apoio de suas ideias vem sendo alterado ao longo dos anos e cada vez mais os partidos necessitam de mais recursos financeiros para realizarem tais atividades⁵.

A partir dessa dependência, o modelo mais básico de financiamento político parece simples, mas altamente preocupante: os candidatos precisam de votos; para receberem votos, eles precisam financiar suas campanhas eleitorais; os membros mais ricos e mais bem conectados da sociedade têm a capacidade de financiar de forma mais rápida e em maiores proporções. Doadores com maior poder de financiamento são, então, disputados nesse contexto e se encontram numa posição favorável de conseguir realizar seus anseios políticos,

³ VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. University of Birmingham (UK): Council of Europe Publishing, 2003, p. 11.

⁴ PALTIEL, Khayyam Z. “Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms” in *Democracy at the Polls*, David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney (ed.). Washington: American Enterprise Institute, pp. 138-173, 1981, p. 139.

⁵ “Like other sectors of society – business, media and nonprofits – politics has shifted from an activity supported by labor resources to one more dependent on technology and capital. Political campaigns compete for attention of citizens through intense consumer advertising and leisure entertainment. For this reason, politics has turned to techniques of persuasion and mobilization to capture audiences. Modern campaigns now depend on the intensive use of mass media technology, which include the expert service of pollsters, media consultants, and direct mail marketers”. (LA RAJA, Raymond J. *Small Change: money, political parties and campaign finance reform*. Michigan: Michigan University Press, 2008, p. 3).

os quais, muitas vezes, vão de encontro com os desejos e necessidades do restante da sociedade⁶.

Essa forma de arrecadar doações privadas para o financiamento de campanhas estabelece a conexão entre dinheiro e influência política. A mera impressão do mau uso do poder, por si só, é suficiente para corroer a confiança do povo no sistema político e em seus atores, minando, assim, a legitimidade da democracia⁷.

Em razão do efeito provocado pela distorção que o dinheiro gera no processo democrático, os países passaram a regular⁸ as formas de financiamento político e criaram a figura do financiamento público com o escopo de reduzir a dependência dos partidos políticos/candidatos às doações privadas. Por conseguinte, as modalidades de financiamento político utilizados nas democracias modernas são: financiamento privado, financiamento público e *matching funds* (ou financiamento por contrapartidas).

1. MODELO DE FINANCIAMENTO PRIVADO

A modalidade mais tradicional de financiamento político é a privada. Nessa modalidade de financiamento os recursos são arrecadados através de doações da sociedade civil (pessoas físicas e jurídicas) ou advindas de recursos internos do próprio partido político (taxas de adesão, rendimentos de propriedade, receitas de atividades partidárias, atividades de angariação de doações, eventos sociais, etc.).

As taxas de adesão são, de um ponto de vista normativo, o meio de arrecadação de recursos menos problemático de financiamento político. Em geral, elas são consideradas a forma mais democrática e legítima de financiamento político, pois mantém uma estreita ligação entre o partido e seus membros e, por conseguinte, seus representantes se encontram

⁶ CALLAHAN, David and CHA, J. Mijin. *Stacked Deck: How the dominance of politics by the affluent & business undermines economic mobility in America*. New York: Demos, 2013, p. 4. Disponível em: <<http://www.demos.org/sites/default/files/publications/Demos-Stacked-Deck.pdf>>. / LESSIG, Lawrence. *Republic, Lost: How money corrupts Congress – and a plan to stop it*. New York: Twelve, 2011, p. 142-166.

⁷ O conceito de corrupção nesse trabalho pode ser entendido a partir dos ensinamentos de Robert Shapiro: “In democracies, elected officials are expected to make policy decisions that are influenced either by the wants of the constituents who have elected them, by the officials’ own good judgment – the personal quality that may have motivated voters to elect them, or by a combination of constituent influence and the leaders’ judgment. Any outside influences that bypass or thwart these influences contribute to perceptions of corruption of the political process” (SHAPIRO, Robert Y. “Rebuttal to Ayres” in *Inside the Campaign Finance Battle: court testimony on the new reforms*, Anthony Corrado; Thomas E. Mann; Trevor Potter (ed.). Washington: Brookings Institution Press, 2003, p. 280).

⁸ Campanhas políticas ficaram sem regulação até as primeiras reformas trazidas na década de 70 após os escândalos do Watergate. (ORNSTEIN, Norman J.; POPE, Jeremy C. *Campaign Finance: an illustrated guide*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1997, p. 3-4).

numa posição mais próxima de defender os interesses da população em geral do que os interesses exclusivos dos grandes doadores.

Os valores das taxas de adesão são normalmente determinados e regulados pelos próprios partidos, os quais tendem a ser ajustados conforme os interesses de seus membros e representantes a fim de trazer mais afiliações ao partido ou de restringir a sua adesão, conforme os valores estabelecidos. Ao longo das últimas décadas, as taxas de adesão se encontram em total declínio, principalmente nas democracias menos maduras. Uma das razões para esse declínio é o reduzido interesse popular em participar da política e o surgimento de outras formas de financiamento político (i.e. financiamento público)⁹.

Por conseguinte, as formas de financiamento político que guardam pouca ligação com as atividades típicas dos partidos políticos são altamente sensíveis e problemáticas do ponto de vista democrático. O crescente aumento pela procura dessas formas de financiamento político, tais como o financiamento por grandes corporações, as altas doações privadas e o próprio financiamento público, coloca em risco a legitimidade da representatividade política.

Em razão dos efeitos potencialmente corruptíveis que essas formas de financiamento estabelecem com a influência política, é admissível que os Estados adotem um conjunto de princípios e regras que regule as doações privadas sem colocar em perigo a autonomia, a independência, a atividade dos partidos políticos, assim como a própria representatividade democrática.

1.1. REGULAMENTAÇÃO E CONTROLE DO FINANCIAMENTO PRIVADO

1.1.1 LIMITES DE CONTRIBUIÇÕES

Uma das maneiras de limitar a influência dos interesses privados no financiamento e no cenário político é através da criação de limites na quantidade aceitável de contribuição privada. Essa regulação poderá incidir de forma linear sobre todos os valores máximos permitidos de contribuição a partir de uma única fonte de financiamento, assim como poderão ser estabelecidos diversos tetos financeiros a depender da natureza da fonte financiadora.

⁹ VAN BIEZEN, Ingrid, op. cit., p. 18.

Se, por exemplo, a regra de limitação aplicável apenas recair sobre a quantidade de dinheiro que um contribuinte individual poderá contribuir, ao invés de recair sobre o total da soma contribuída em um determinado lapso temporal, essa legislação permitirá que contribuintes mais ricos possam dividir uma grande contribuição em várias pequenas contribuições que respeitem tal limitação.

Outro problema poderá ocorrer se a limitação se referir apenas ao montante máximo que poderá ser doado, sem limitar esse valor por cada doador individualizado, pois os partidos políticos, nessa situação, ficariam ainda a se beneficiar de poucos ou alguns doadores mais ricos, não rompendo o elo corruptível do dinheiro comprando a influência política.

Portanto, a legislação estatal que optar por essa forma de regulação de financiamento privado deverá observar limites máximos de contribuição por indivíduo, assim como prever limites máximos globais de financiamento durante um determinado lapso temporal, a fim de garantir uma maior interação dos partidos com a sua base de representação.

1.1.2 LIMITES DE GASTOS

A imposição de limites de gastos para partidos políticos ou candidatos durante o período eleitoral é outra forma utilizada para reformar o financiamento político e tentar assegurar disputas políticas mais igualitárias. Essa forma de limitação diminuiria a disparidade de recursos entre os candidatos/partidos no período eleitoral, possibilitando que candidatos com campanhas mais humildes possam disputar por igual contra aqueles candidatos mais ricos ou com alto poder de arrecadação.

No entanto, essa forma de limitação traz diversos problemas em termos de disputa eleitoral. Primeiramente, ela beneficiaria candidatos mais expressivos ou aqueles que já detém um cargo político. Candidatos que já sejam do conhecimento do público ou que estejam se reelegendo teriam que gastar menos do que candidatos que não são conhecidos pelo público em geral para se sobressair no pleito. Essa forma de limitação, portanto, resultaria em uma maior concentração dos cargos públicos àqueles que já possuem uma imagem projetada na sociedade (atores, esportistas, pessoas da mídia em geral e políticos que já ocuparam cargos públicos) e restringiria a competição eleitoral.

Outro problema que norteia a limitação dos gastos de candidatos/partidos em períodos eleitorais envolve a liberdade de expressão. Restringir gastos significa limitar a comunicação que um candidato/partido deseja realizar para com os seus representados. Essa forma de limitação fora considerada inconstitucional pela *US Supreme Court* no emblemático caso *Buckley v. Valeo* em 1976 nos EUA¹⁰.

Importa salientar que o objetivo primordial da elaboração de qualquer regra de limitação de financiamento político privado deverá tão somente ter o intuito de impedir a ligação das contribuições privadas com a influência política e jamais sobre a limitação na liberdade de expressão de um candidato/partido. Quanto maior for o fluxo de informação e expressão no cenário político melhor será para a representatividade e a *accountability* desse sistema.

1.1.3 RESTRIÇÕES AO FINANCIAMENTO PRIVADO

As restrições a certos financiamentos privados na verdade é a imposição de limites não quanto ao valor da contribuição (quantitativo), mas quanto as origens de quem está financiando (qualitativa). Países que optam pela regulação do financiamento privado tendem a observar e tomar medidas para impedir que determinadas contribuições advenham de corporações, pessoas jurídicas, entidades jurídicas que sejam controladas ou mantidas pelo Estado, financiamento advindo de sindicatos ou classes profissionais, financiamento estrangeiro e o financiamento anônimo¹¹.

Restrições ao financiamento privado advindo de corporações e pessoas jurídicas são desejáveis para impedir a influência plutocrática desse setor da sociedade nas tomadas de decisões dos representantes políticos¹².

O objetivo das restrições impostas às contribuições realizadas por entidades jurídicas que sejam controladas ou mantidas pelo Estado visa evitar que essas doações sejam

¹⁰ Para informações mais detalhadas que levaram a *US Supreme Court* decidir acerca da inconstitucionalidade do limites de gastos ver SHIFFRIN, Steven H.; COOPER, Jesse H. *The First Amendment: cases, comments, questions*. 2ª ed., Saint Paul (MN): West Publishing Co., 1996, p. 578-579. / WEAVER, Russell L.; HELLMAN, Arthur D. *The First Amendment: cases, materials and problems*. Newark (NJ): LexisNexis, 2002, p. 531.

¹¹ IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: a handbook on political finance*. Elin Falguera; Samuel Jones; Magnus Ohman (ed.), Sweden, 2014, p. 218

¹² Atualmente cerca de 70% dos países baniram o financiamento privado advindo de corporações, dentre os quais podemos destacar: Canadá, França, México, Portugal, USA (IDEA, op. cit., 2014, p. 315) e mais recentemente o Brasil (STF ADI 4650, disponível em: <<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>>).

utilizadas como forma de um financiamento público velado¹³. A omissão desse tipo de restrição pode levar a discricionariedade do candidato/partido que se encontra no poder de utilizar de tais entidades jurídicas para o financiamento de suas campanhas e deteriorar a credibilidade do seu sistema democrático, dando mais poder de financiamento aos partidos e candidatos detentores de cargos públicos.

Alguns países adotam também restrições às contribuições advindas de sindicatos e grupos de classes profissionais¹⁴. Esse tipo de contribuição, historicamente, fora empregado como forma de reivindicar certos direitos de forma coletiva ou influenciar algumas mudanças de políticas públicas. Essa é uma das razões utilizadas pelos países que adotam restrições a esses tipos de contribuições, pois a *ratio* dessa restrição vai ao encontro da *ratio* ao banimento das contribuições de corporações – acesso a influência política¹⁵.

Entretanto, há outro motivo para a restrição de contribuições advindas de sindicatos e grupos de classes profissionais. Os sindicatos e os grupos de classes profissionais se apresentam na sociedade como unidade orgânica que tratam dos interesses econômicos e políticos do movimento operário¹⁶. Dessa maneira, uma contribuição realizada por uma organização dessa natureza poderá não refletir os ideais políticos de todos os seus membros, mas tão somente daqueles que se encontram em posição de decidir por todos os associados. Portanto, a maioria dos membros de um sindicato ou grupo de classe não poderia se utilizar dos fundos coletivos de todos os membros para apoiar um candidato/partido que uma minoria se opõe. Aceitar esse tipo de contribuição, sem que seja do consentimento e apoio de todos os membros de um sindicato/classe profissional, seria desrespeitar a liberdade de expressão de uma minoria.

¹³ IDEA (2014), op. cit. p. 21.

¹⁴ Diversos são os países que contam que esse tipo de restrição. No entanto, é importante salientar que os EUA apesar de banir contribuições advindas diretamente de sindicatos e classes profissionais para candidatos/partidos, essas organizações podem formar um PAC para realizar suas contribuições (SMITH, Melissa M. [et al.]. *Campaign Finance Reform: the political shell game*. U.S.: Lexington Books, 2010, p. 38). Outro país que merece destaque nesse tipo de restrição é a Inglaterra. Nesse país os sindicatos podem manter contribuições para partidos desde que: a) os valores das contribuições advenham de fundos específicos para o apoio político e que este seja mantido separado dos fundos regulares do Sindicato; b) a criação do fundo de apoio político seja aprovada através de votação dos membros; e c) Qualquer membro do sindicato/classe profissional que não concordar com o apoio político que sua organização definiu poderá sair ou não participar desse fundo de apoio sem que lhe seja imposta nenhuma penalidade (VAN BIEZEN, Ingrid, op. cit., p. 26).

¹⁵ IDEA (2014), op. cit. p. 21.

¹⁶ VAN BIEZEN, Ingrid, op. cit., p. 25.

A maioria dos países proíbem ou impõem restrições a contribuições advindas do estrangeiro¹⁷. A lógica de tal proibição/restrrição advém da soberania nacional e o risco que tais contribuições impõem as instituições democráticas nacionais e a sua interferência na autonomia política da tomada de decisão de cada nação. Essa forma de financiamento já foi mais praticada ao longo dos anos, tendo atingido seu apogeu à época da Guerra Fria, quando a União Soviética utilizou dessa prática para financiar partidos comunistas ao redor do mundo e a CIA utilizando desse mesmo mecanismo para financiar organizações políticas anticomunistas em diversos países¹⁸.

No entanto, alguns países não adotam a proibição de tais financiamentos estrangeiros em seu sistema político, em especial países pouco desenvolvidos democraticamente utilizam dessas contribuições como forma de incentivo na estruturação e na construção das instituições democráticas¹⁹. Destaca-se o caso do Timor-Leste, que apesar de legalmente proibir tais contribuições utilizou desse mecanismo como forma de reconstruir seu Congresso Nacional, na época em que o Primeiro Ministro Timorense – Xanana Gusmão – arrecadou cerca de USD 2,5 milhões em contribuições advindas de companhias internacionais e indivíduos estrangeiros, supostamente através de contratos de construção realizados pelo Governo Timorense²⁰.

A imposição de banimento/restrrição a contribuições anônimas realizadas para candidatos/partidos tem o objetivo de assegurar a transparência do sistema de financiamento e garantir a aplicação efetiva das normas de financiamento político. A não implementação dessa restrição poderá provocar o fracasso na aplicação e no monitoramento do financiamento político privado.

Em contrapartida, a proibição de contribuições anônimas a candidatos/partidos pode ser utilizada como forma de salvaguardar regimes autoritários e reprimir aqueles que se oponham ao regime²¹. Existem ainda países, principalmente os anglo-saxões²², que

¹⁷ IDEA (2014), op. cit., p, 21.

¹⁸ VAN BIEZEN, Ingrid, op. cit., p. 27.

¹⁹ Ibidem, p. 27.

²⁰ IDEA (2014), op. cit., p, 95.

²¹ É o caso de Singapura, onde o Partido dos Trabalhadores *Low Thia Kiang* criticam a proibição de contribuições anônimas por desestimular contribuições legítimas de contribuintes que não concordam com o regime do seu país, mas que sentem receio de sofrer represálias (IDEA (2014), op. cit., p. 90).

²² IDEA (2014), op. cit., p, 263.

autorizam essa forma de contribuição, mas aplicam um valor limite para aqueles que desejam preservar a sua identidade e participar do processo de escolha de seus representantes²³.

1.1.4 TRANSPARÊNCIA

O ponto crucial na elaboração de um sistema de financiamento político é a adoção de mecanismos que possam aferir a *accountability* do sistema e dos atores políticos²⁴. A falta de transparência de um sistema de financiamento político pode gerar um efeito negativo no processo democrático, atingindo a legitimidade e a confiança da população²⁵.

Com intuito de promover um sistema de financiamento político adequado, que almeje a promoção da legitimidade e a diminuição da corrupção, os países deverão adotar dispositivos que imponham a prestação de contas dos atores políticos e a divulgação da identidade dos financiadores de campanha²⁶. Para tanto, deverão existir regras que obriguem a publicação das contas dos candidatos/partidos e que estas sejam submetidas ao escrutínio da população em geral e, principalmente, de um órgão independente de controle²⁷.

Quase todas as legislações acerca do financiamento político estabelecem regras para a prestação de contas de candidatos/partidos, para a publicação, para o monitoramento de tais contas por um órgão independente e para a aplicação de sanções em caso de seu descumprimento²⁸, sendo essas, muitas vezes, pré-requisitos para que partidos/candidatos se qualifiquem para receber financiamento público²⁹.

²³ O Chile apresenta um sistema único de “contribuições reservadas”, o qual permite que sejam realizadas contribuições anônimas de empresas para partidos desde que essa contribuição seja realizada através do Serviço Eleitoral Chileno, que funciona como intermediário entre o contribuinte e o partido. Através desse mecanismo a legislação chilena permite que seja monitorada todo tipo de contribuição, assim como preservado o anonimato do contribuinte ao repassar tal financiamento ao partido (IDEA (2014), op. cit., p. 133).

²⁴ U.S. Agency for International Development. *Money in Politics Handbook: a guide to increasing transparency in emerging democracies*. Washington, DC: Technical Publication Series, 2003, p. 1 / VAN BIEZEN, Ingrid, op. cit., p. 51 / FISHER, Justin; EISENSTADT, Todd A. “Introduction: Comparative Party Finance” in *Party Politics*, vol. 10, n. 6 (2004): pp. 619-626, p. 621 / IDEA. *International Electoral Standards: guidelines for reviewing the legal framework of elections*. Stockholm, Sweden: International IDEA, 2002, p. 10.

²⁵ FISHER, Justin; EISENSTADT, Todd A. “Introduction: Comparative Party Finance” in *Party Politics*, vol. 10, n. 6, pp. 619-626, 2004, p. 621 / IDEA (2014), op. cit., p. 2.

²⁶ IDEA (2014), op. cit., p. 18.

²⁷ U.S. Agency for International Development. *Money in Politics Handbook: a guide to increasing transparency in emerging democracies*. Washington, DC: Technical Publication Series, 2003, p. 2.

²⁸ VAN BIEZEN, Ingrid, op. cit., p. 51.

²⁹ Destaca-se o caso particular da Suíça que não adota o financiamento público e não estabelece mecanismos legais para a prestação de contas dos partidos/candidatos. A Dinamarca, por outro lado, não impõe a obrigação de prestação de contas dos partidos/candidatos que não receberam financiamento público. Na Suécia a publicação de contas políticas ficam a critério dos partidos/candidatos, pois sua legislação respeita a autonomia interna dos respectivos atores (VAN BIEZEN, Ingrid, op. cit., p. 52).

Por conseguinte, uma legislação eficaz do ponto de vista da transparência e *accountability* deve estabelecer regras que promovam: a divulgação das contas de partidos/candidatos; a publicação de tais contas; a inspeção (monitoramento) das contas e a execução (aplicação) das regras de financiamento político e das devidas sanções quando de sua inobservância.

A implementação de regras de transparência podem ocasionar outros problemas. Um deles é a diminuição de contribuições em razão da publicação dos dados dos doadores de campanhas e, conseqüentemente, desestimular a participação da sociedade no processo democrático. Esse fator pode ser potencializado pelo volume das doações e a constante suspeita da ligação entre essas doações e a compra de influência³⁰.

Outro se refere aos altos custos de implementação dessas regras, visto que elas resultam na criação ou ampliação da estrutura de um órgão de fiscalização e controle dessas contas em face do Estado, assim como um aumento nos gastos dos próprios partidos/candidatos para cumprirem com as exigências dessas novas regras³¹.

Por ser um dos pontos fundamentais na aplicação do sistema de financiamento político e essencial para a ampliação da credibilidade e legitimidade política, iremos destacá-lo no último tópico deste trabalho (Capítulo 03), a fim de aprofundar e analisar os diversos aspectos da transparência.

1.1.5 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO FINANCIAMENTO PRIVADO

Deveras foram as vezes em que foram elucidadas, ao longo desse trabalho, o potencial da capacidade corruptível que o financiamento privado gera na democracia e em sua legitimidade representativa. Argumentos contra a permanência dessa forma de financiamento político, sem a interferência estatal, ganham força em razão dos constantes escândalos de corrupção e da perda do interesse político da população nas democracias modernas.

O acesso e a distribuição desigual de doações privadas na arena política gera um efeito negativo à igualdade do processo de participação e competição democrática. Essa

³⁰ FISHER, Justin. "Next Step: State funding for the parties?" in *Political Quarterly*, n. 73, (2002): pp. 392-399, p. 394-395.

³¹ NASSMACHER, Karl-Heinz. "Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation" in *IDEA. Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*. Reginald Austin, Maja Tjernstron (ed). Sweden: International IDEA, 2003, p. 147.

concentração de riqueza nas mãos de poucos (candidatos/partidos) compromete e afasta a ligação dos representantes com seu eleitorado e os membros de seus partidos, minando a boa-fé, os bons costumes, a equidade e a ordem pública do sistema de representatividade político.

Para reverter esse ciclo institucionalizado de dependência do capital e da má influência política, países têm implementado legislações que restringem o financiamento privado e instituído sistemas de financiamento público. No entanto, é importante salientar que o radicalismo na aplicação e no banimento do financiamento político privado de candidatos/partidos pode gerar uma distorção do sistema de representatividade de forma proporcional ao livre funcionamento desse³².

Repassar os custos democrático do financiamento de candidatos/partidos para o bolso dos contribuintes é comprometer o núcleo essencial da liberdade de expressão e tornar os atores políticos dependentes tão apenas do financiamento público. Retira-se a *accountability* da representatividade democrática da sociedade e a repassa para o burocracia estatal. Isso importa dizer que os representantes passarão apenas a prestar contas de seus gastos de campanhas e não mais a prestar contas de suas funções representativas institucionais.

O total banimento ou a implementação rigorosa de um sistema de financiamento político que mine o financiamento privado de candidatos/partidos retira a obrigação desses para com os seus representados e alivia o dever de autofinanciamento dos partidos e sua pretensão com seu eleitorado, afastando ainda mais o interesse da população com a política.

A introdução de um sistema público de financiamento político deve ser realizada de forma razoável e prudente para que sejam alcançados os fins para os quais o mesmo foi idealizado: recuperar a legitimidade democrática dos representantes com a sociedade e acabar com as distorções financeiras e os escândalos de corrupção. Para isso, mais do que somente a implementação de um sistema público de financiamento, é necessário, para

³² O financiamento público está associado a um risco de se tornar a disputa eleitoral mais desigual, visto que um elevado valor dessa contribuição pode fazer com que um partido, inicialmente majoritário, torne-se dominante no médio prazo. A lei, assim, poderia estar institucionalizando um processo eleitoral desigual, contrariamente ao que se verifica hoje, em que a desigualdade é consequência das escolhas geradas pelos grupos economicamente dominantes. (PORTUGAL, Adriana C. *Lobby Pré-Eleitoral e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: uma exploração em economia política positiva*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2009. 150 f. Tese Doutorado em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, 2006, p. 15).

recuperar os princípios da representatividade democrática, a adoção de mecanismos que gere a transparência e *accountability* do sistema de financiamento político.

2. MODELO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO

Historicamente, o financiamento público tem sido apresentado pelos autores políticos como resposta a dois problemas: a influência desproporcional de interesses econômicos no resultado das eleições e a corrupção³³. Diante desse quadro, alguns autores apresentam o financiamento público como forma de solução desse cenário, visto ser ele necessário a proporcionar a autonomia financeira dos partidos, ficando estes aptos a disputar eleições, manter sua organização funcional e governar em detrimento dos interesses do país e não apenas voltado para os interesses do setor economicamente favorecido da população que ajudou a eleger determinado partido/candidato.

Na verdade, sempre houve alguma forma de financiamento público, desde os primórdios da democracia, seja como cessão direta de recursos ou de funcionários, espaços ou materiais de campanha, pagamento de contas (luz, água, telefone, postais, etc.) para os parlamentares ou líderes políticos; seja na forma indireta de absorção dos gastos de alistamento eleitoral pelo Estado ou, ainda, na forma de recursos públicos apropriados indevidamente pelos detentores de cargos públicos no poder³⁴.

No entanto, observa-se que é a partir da segunda metade do século XX que se dá início a um movimento em direção a adoção de um sistema público de financiamento de campanhas políticas. Esse movimento teve como principais causas de sua origem: escândalos de corrupção, o repúdio do público à influência desproporcional de interesses econômicos no processo eleitoral, a erosão dos padrões tradicionais de patronagem e clientelismo, os crescentes custos dos novos métodos de campanhas eleitorais e a profissionalização da propaganda nas campanhas eleitorais³⁵.

³³ VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. University of Birmingham (UK): Council of Europe Publishing, 2003, p. 9.

³⁴ BOURDOUKAN, Adla Youssef. *O Bolso e a Urna: financiamento político em perspectiva comparada*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. 150 f. Tese Doutorado em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2009, p. 24.

³⁵ PALTIEL, Khayyam. “Public financing abroad: contrasts and effects” in Malbin Michael J. (ed). *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1980.

Esses fatores podem ser então entendidos como sendo as pedras mestras da motivação para a regulação do financiamento de campanhas políticas e a consequente adoção de um modelo de financiamento público de partidos/candidatos no contexto democrático³⁶.

O financiamento público pode assim ser definido como a transferência de recursos de forma direta ou indireta do Estado para os partidos ou candidatos durante o período eleitoral e partidos políticos ou representações parlamentares fora do período eleitoral. Os Estados podem abordar o financiamento de partidos de duas formas: através da legislação e através de concessão de subsídios públicos³⁷.

A seguir, analisaremos como se apresenta na prática essa forma de financiamento político. Entretanto, vale ressaltar, que não existe registro de país que adote exclusivamente o modelo público de financiamento de campanhas políticas como método de financiamento de partidos/candidatos em seu cenário democrático.

O financiamento de partidos políticos pelo Estado pode se dar de várias formas, que podem ser subsumidas em duas categorias mais amplas: o financiamento público direto e o indireto. Ambas as formas de assistência estatal são importantes para a saúde financeira dos partidos políticos e são meios essenciais para que os partidos possam realizar suas funções democráticas.

2.1. FINANCIAMENTO PÚBLICO DIRETO

O financiamento público direto de partidos políticos é um fenômeno recente nas democracias europeias e do mundo. O instituto internacional IDEA aponta que cerca de 65 países democráticos contam com o financiamento público direto de partidos políticos³⁸.

O financiamento público direto de partidos políticos se caracteriza pela transferência de recursos do Estado para partidos políticos ou candidatos e, essencialmente, atinge as principais atividades dos partidos políticos: os custos operacionais diários dos partidos; subsídios para as campanhas políticas e subsídios para os grupos parlamentares.

³⁶ IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: handbook series*. Reginald Austin, Maja Tjernstron (ed). Sweden: International IDEA, 2003, p. 170.

³⁷ PINTO-DUSCHINSKY, Michael. *Political Finance in the Commonwealth*. London: Commonwealth Secretariat, 2001, p. 7.

³⁸ IDEA. *Funding of Political Parties and Elections Campaigns: Handbook Series*. Reginald Austin, Maja Tjernstron (ed). Sweden: International IDEA, 2003, p. 172.

Parte do custo das atividades regulares dos partidos nas grandes democracias contemporâneas inclui o desenvolvimento e a manutenção das extensas estruturas partidárias, de modo a sustentar todas as atividades organizações do partido. O financiamento público das atividades operacionais diárias dos partidos pode ser fornecido através do repasse de montantes periódicos para que os partidos possam manter o pagamento de seus funcionários e suas atividades sem finalidades eleitoreiras, tais como alistamento de novos membros, treinamento e desenvolvimento de atividades ideológicas do partido e a implementação de fóruns de discussões de determinados assuntos³⁹.

Aliado ao auxílio governamental para a manutenção das atividades diárias dos partidos políticos, o Estado também poderá, através do financiamento direto, compensar os gastos de campanhas que os partidos tiveram durante o período eleitoral. Com o constante aumento dos custos eleitorais para se financiar uma campanha, os partidos podem ser reembolsados pelo Estado dos valores gastos com publicidade, panfletagem, consultorias, dentre outros⁴⁰.

Em acréscimo a essas duas formas de financiamento direto de partido, também podemos encontrar o subsídio direto das atividades de grupos parlamentares. Essa forma de repasse direto se caracteriza pela distribuição de uma quantia igual a todos os partidos, somada a uma quantia fixada que será distribuída por cada assento parlamentar obtido pelo partido. Apesar de essa forma de subsídio ser constantemente tratada em leis de financiamento de partidos, essa fonte encontra-se regulada por despesas parlamentares e constituem uma das atividades mais ativas dos partidos⁴¹.

2.2. FINANCIAMENTO PÚBLICO INDIRETO

Outra forma de financiamento público encontrado nas democracias modernas é o auxílio estatal indireto para que os partidos possam realizar suas atividades essenciais no funcionamento da democracia. Esse tipo de financiamento pode ser encontrado em 79 países de acordo com os dados do instituto IDEA⁴².

³⁹ VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. University of Birmingham (UK): Council of Europe Publishing, 2003, p.37-38

⁴⁰ Ibidem, p. 38.

⁴¹ Ibidem, p. 39.

⁴² IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: handbook series*. Reginald Austin, Maja Tjernstron (ed). Sweden: International IDEA, 2003, p. 172.

O financiamento indireto pode-se dar de diversas formas, envolvendo a concessão gratuita de tempo de TV e rádio para propagandas eleitorais, isenção fiscal às atividades relacionadas do partido, redução ou isenção do pagamento de selos postais, tarifas telefônicas, passagens, utilização de prédios públicos, impressão de cédulas eleitorais, dentre outros.

Uma das formas mais comum de financiamento público indireto de partidos políticos é a concessão gratuita de horário de propaganda política no rádio e na TV. Os métodos e princípios utilizados nessa concessão variam de país para país, mas são concedidos de duas formas: a partir de tempo igualitário de exposição para todos os partidos ou tempo de concessão distribuído de acordo com a representatividade de cada partido nas últimas eleições. O critério utilizado para a utilização dessa concessão resulta, então, do seu sucesso em prévias eleições. Desta forma, para que o partido possa se beneficiar dessa concessão o mesmo deverá ter obtido um número mínimo de votos e/ou ter um número fixo de eleitores⁴³.

Outro dispositivo comum de financiamento público indireto é a isenção ou a redução de impostos pagos pelas doações particulares feitas para partidos ou candidatos e a isenção de impostos sobre as taxas de filiação partidária. Esse tipo de incentivo consiste em o Estado deixar de arrecadar os valores dos impostos que seriam devidos nesses tipos de transações como forma de encorajar o financiamento privado dos partidos políticos. Entretanto, a fim de se alcançar um sistema democrático mais favorável e justo deve-se observar que tais benefícios fiscais sejam adotados somente a valores limitados de financiamento (valores médios ou pequenos), de forma a não favorecer os grandes doadores e aqueles que detêm maior concentração econômica⁴⁴.

2.3. FORMAS ALOCATIVAS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO (*THRESHOLDS*)

Os critérios alocativos (*thresholds*) são os parâmetros (*standards*) utilizados pelo Estado para definir como serão as formas de transferências, diretas ou indiretas, de recursos

⁴³ De acordo com o instituto IDEA, 61% dos países (dos 111 analisados) utilizam o critério igualitário de distribuição do tempo de propaganda eleitoral, 24% o critério proporcional e o restante uma fusão entre esses dois métodos. OHMAN, Magnus. *Political Finance Regulation around the World: an overview of the international IDEA database*. Sweden: International IDEA, 2012, p. 28 / VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. University of Birmingham (UK): Council of Europe Publishing, 2003, p. 40.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 41.

públicos para os partidos ou candidatos. Tais *standards* deverão ser calculados e distribuídos com base em critérios objetivos para que se possa garantir um processo eleitoral justo e igualitário. Basicamente são dois os princípios que podem ser utilizados pelos Estados para determinar os critérios alocativos de financiamento público de partidos ou candidatos: a proporcionalidade e a igualdade.

De acordo com o princípio da proporcionalidade, os subsídios públicos deverão ser alocados com base no apoio popular que o partido ou o candidato detém. Tal apoio geralmente é mensurado a partir da relação de números de votos obtidos pelo partido ou candidato nas últimas eleições ou através do número de assentos obtidos pelo partido no parlamento. Com base no princípio da igualdade, cada partido ou candidato recebe quantidades iguais de recursos provenientes do Estado ou um montante predeterminado, independentemente, da força do partido ou de sua representatividade no parlamento.

Os Estados geralmente usam uma combinação dos princípios da proporcionalidade e da igualdade para determinar o modo de alocação das verbas públicas aos partidos ou candidatos, resultando assim em uma legislação altamente complexa e sofisticada de financiamento⁴⁵.

Em termos gerais, um sistema de financiamento que utiliza a distribuição dos recursos públicos de forma uniforme para todos os partidos tende a beneficiar partidos com menor expressão na arena política (partidos menores) do que sistemas que adotam critérios proporcionais para alocação de suas verbas públicas, os quais tendem a beneficiar partidos já estabelecidos na arena política local.

Se, por exemplo, o Estado estabelecer como critério alocativo o apoio popular para a concessão de subsídios públicos para os partidos políticos, esses devem utilizar como critério o número de votos (ou outro meio alternativo mais eficaz de medição de apoio

⁴⁵ Um bom exemplo de legislação que combina tais princípios num sistema de financiamento público pode ser encontrado em Portugal. O financiamento público de partidos políticos em Portugal foi introduzido em 1977 que inicialmente apenas ajudava os partidos a financiarem suas atividades rotineiras. Apenas em 1993 que fora adicionada verbas públicas para o financiamento de campanhas políticas, tal sistema distribui os subsídios públicos na seguinte proporção: 20% dos subsídios são distribuídos igualmente para todos os candidatos e partidos que participam das eleições nacionais e 80% são reembolsados de forma proporcional de acordo com os resultados eleitorais obtidos (na proporção de 1/225 do salário mínimo por cada voto obtido no Parlamento Português – Assembleia da República).

popular), ao invés de meios de alocação de recursos distribuídos a partir do número de assentos conseguidos no parlamento.

Quando o modo de distribuição de incentivo estatal fica adstrito ao número de assentos conseguidos pelos partidos no parlamento, os resultados de financiamento público tendem a ter um efeito deletério de concentração do *status quo* dos partidos já estabelecidos no cenário político local, dificultando demasiadamente a entrada de novos partidos políticos ou o crescimento de partidos pequenos na arena política⁴⁶.

Por essas razões os *thresholds* devem ser estabelecidos através de uma legislação que contenha limites e requisitos claros e objetivos, a fim de garantir uma disputa política justa e que não permita a acomodação dos partidos políticos/candidatos de realizarem suas campanhas políticas apenas com investimentos públicos. Somente através da implementação de limites legais para a concessão do financiamento público é que se poderá fiscalizar e controlar essa forma de subsídio, e impedir que tais critérios sejam estabelecidos anualmente conforme a discricionariedade parlamentar daqueles que receberão tais ajudas estatais⁴⁷.

Empiricamente, os critérios utilizados pelos países que adotam o financiamento público são os seguintes⁴⁸:

- a) Destinação de montantes iguais de recursos públicos para todos os partidos ou todos os candidatos que participam das eleições⁴⁹;
- b) Destinação de recursos públicos proporcionalmente distribuídos a partir dos votos obtidos na atual eleição⁵⁰;

⁴⁶ VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. University of Birmingham (UK): Council of Europe Publishing, 2003, p. 45-46.

⁴⁷ Um exemplo da falta de critério legal e da discricionariedade parlamentar na concessão de subsídios públicos pode ser percebido na Espanha quando, em 1987, os subsídios públicos para o financiamento de partidos políticos foram aumentados em 150% pelo Partido Socialista, como forma de compensar o alto investimento de campanha realizado pelos associados da OTAN (*NATO membership*). (VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. University of Birmingham (UK): Council of Europe Publishing, 2003, p. 48).

⁴⁸ IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: a handbook on political finance*. Elin Falguera; Samuel Jones; Magnus Ohman (ed.), Sweden, 2014, p. 26.

⁴⁹ Podem ser destacados os seguintes países que adotam essa forma alocativa de distribuição de verbas públicas direta: Portugal* (somente 20% dos recursos públicos), Rússia. (IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: handbook series*. Reginald Austin, Maja Tjernstron (ed). Sweden: International IDEA, 2003, p. 209-213).

⁵⁰ Podem ser destacados os seguintes países que adotam essa forma alocativa de distribuição de verbas públicas direta: Canadá, Itália, Japão, Portugal* (80% do recurso público), Espanha, Uruguai, Austrália, França. (IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: handbook series*. Reginald Austin, Maja Tjernstron (ed). Sweden: International IDEA, 2003, p. 209-213).

c) Destinação de recursos públicos proporcionalmente distribuídos a partir dos votos obtidos na eleição anterior⁵¹;

d) Destinação de recursos públicos na proporção do número de deputados do partido na atual legislatura⁵².

Países que adotam como critério de distribuição de subsídios públicos o método alocativo descrito na situação a) aplicam o princípio da igualdade, sem levar em consideração o *status quo ante* de cada partido/candidato. Isso significa que a história e o peso eleitoral do partido pouco importa para essa forma alocativa de verbas públicas.

Esse tipo de critério alocativo de verbas públicas tende a desfavorecer partidos que possuam mais expressividade política, mas incentiva o pluralismo político. No entanto, essa forma de distribuição de verbas públicas pode levar a uma fragmentação de partidos políticos no cenário local e, conseqüentemente, desperdício de dinheiro público⁵³.

A situação descrita em b) leva em consideração como critério alocativo o peso eleitoral obtido pelo partido na atual eleição, ou seja, o seu atual apoio popular. Nesse caso, partidos maiores tendem a ter uma certa vantagem do que partidos menores e menos estabelecidos no cenário político, pois aqueles tendem a ter mais candidatos disputando o pleito e sendo eleitos, recebendo, assim, maiores quantidades de verbas públicas do que esses.

O terceiro critério alocativo utilizado, descrito em c), passa a considerar o peso eleitoral e a história do partido no cenário político local, pois distribui os recursos públicos

⁵¹ Podem ser destacados os seguintes países que adotam essa forma alocativa de distribuição de verbas públicas direta: Alemanha, Brasil, Dinamarca, México. (IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: handbook series*. Reginald Austin, Maja Tjernstron (ed). Sweden: International IDEA, 2003, p. 209-213),

⁵² Podem ser destacados os seguintes países que adotam essa forma alocativa de distribuição de verbas públicas direta: Holanda, Reino Unido, Bélgica, Áustria, Finlândia. (IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: handbook series*. Reginald Austin, Maja Tjernstron (ed). Sweden: International IDEA, 2003, p. 209-213),

⁵³ Esse foi o resultado apresentado na França em 1995. Após uma reforma legislativa no sistema de financiamento de partidos naquele país, em razão a um escândalo de corrupção, a França passou a adotar um critério de financiamento de partido político uniforme, bastando que o partido tivesse pelo menos um representante no Parlamento para receber recursos estatais na quantia de €44,210 por deputado. Resultado disso foi a fragmentação partidária, “um grande número de membros do Parlamento criaram seus próprios partidos somente para receber os valores do subsídio estatal”. (CLIFT, Ben; FISHER, Justin. “Comparative Party Finance Reform: the cases of France and Britain” in *Party Politics*, vol. 10, n. 6, (2004): pp. 677-699, p. 687. / MIGUET, Arnauld. “Funding of Political Life in the Fifth Republic” in *The Funding of Political Parties: Europe and Beyond*, Keith D. Ewing (ed.), Bologna: Cooperative Libreria Universitaria Editrice Bologna, 1999, p. 72.

com base em eleições passadas. Novamente, partidos maiores e mais estabelecidos acabam por receber mais auxílios públicos do que partidos novos e de pouca expressividade política.

O último critério de distribuição de recursos públicos utilizado, e aqui descrito na letra d), tende a beneficiar partidos maiores, pois leva em consideração o peso eleitoral do partido e sua representatividade política. Partidos maiores tendem a concentrar o maior número de candidatos na disputa eleitoral e, conseqüentemente, tendem a elegê-los com mais frequência, obtendo, assim, a maior quantidade de verbas públicas.

2.4. VANTAGENS E DESVANTAGENS DO FINANCIAMENTO PÚBLICO

Há vários argumentos a favor do financiamento público. Aqueles que defendem essa forma de financiamento político apontam que ela permitiria uma igualdade de condições no cenário eleitoral entre partidos e candidatos. Através da promoção desse cenário de igualdade de condições, o Estado proporcionaria condições necessárias para o surgimento de novos partidos na arena política, além de reduzir as pressões dos partidos a se alinharem às políticas de interesses de grupos financeiramente representativos da sociedade, liberando-os para alinhar suas políticas às dos interesses de seus eleitores⁵⁴.

Os defensores desse modelo de financiamento apontam três razões principais do porquê os Estados devem proporcionar incentivos financeiros e suporte a partidos políticos/candidatos: para compensar o custo crescente e a escassez de recursos, para garantir uma competição política livre e justa⁵⁵ e para limitar o papel deturpador do dinheiro e dos interesses financeiros na política⁵⁶.

Portanto, diante da adoção de um modelo de financiamento público, o Estado garantiria autonomia, fortalecimento e desenvolvimento dos partidos políticos, diminuição do peso dos interesses econômicos nas eleições, redução dos índices de corrupção, proporcionando, assim, o fortalecimento da democracia.

A contrário senso, argumentos contra esse modelo de financiamento político, consiste no princípio de que os contribuintes não devem ser forçados a apoiar

⁵⁴ IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: handbook series*. Reginald Austin, Maja Tjernstron (ed). Sweden: International IDEA, 2003, p. 170.

⁵⁵ Evidências encontradas por Kevin Casas-Zamora em estudo de casos no Uruguai e na Costa Rica. CASAS-ZAMORA, Kevin. *Paying for Democracy: political finance and state funding for parties*. ECPR Press, 2005, p. 46.

⁵⁶ VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. University of Birmingham (UK): Council of Europe Publishing, 2003, p.34-35.

financeiramente as ideias de partidos/candidatos com os quais eles não concordam politicamente⁵⁷.

Outra crítica a esse modelo resulta no fato de que o financiamento público de campanhas políticas preserva o *status quo* dos partidos no poder, dificultando a entrada de novos partidos e ideias na arena política⁵⁸.

O conceito de financiamento público também encontra-se atrelado à ideia de aumentar a distância entre a elite política e o cidadão que busca seu representante, visto que a crescente dependência dos partidos a esse modelo de financiamento provoca uma dependência dos mesmos com o Estado, e, conseqüentemente, um total desinteresse em relação àqueles que supostamente deveriam representar⁵⁹.

Como pode-se observar, há vantagens e desvantagens na adoção desse modelo de financiamento de campanhas políticas, estando seu sucesso atrelado à adoção das formas alocativas dessas verbas, assim como no trabalho legislativo na elaboração da legislação local, a qual deverá estabelecer as proibições e os limites nos gastos e nas receitas dos partidos políticos com as referidas verbas no cenário local.

3. MODELO DE *MATCHING FUNDS*

O sistema de *matching funds* ou o financiamento por contrapartidas é caracterizado pelo repasse de recursos públicos a candidatos/partidos na proporção do que fora arrecadado por esses através de contribuições advindas de um modelo privado de financiamento. Deve, assim, este ser considerado como um critério a ser utilizado para o repasse de verbas públicas no financiamento de partidos políticos/candidatos.

O uso mais proeminente desse modelo de financiamento de campanha eleitoral pode ser observado nas campanhas presidenciais norte-americanas. No entanto, sua prática nesse país tem sido pouco observada nas últimas candidaturas presidenciais pelo fato de

⁵⁷ VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. University of Birmingham (UK): Council of Europe Publishing, 2003, p.34.

⁵⁸ PALTIEL, Khayyam. “Public financing abroad: contrasts and effects” in Malbin Michael J. (ed). *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1980.

⁵⁹ VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. University of Birmingham (UK): Council of Europe Publishing, 2003, p. 13.

restringir os limites de gastos de campanha, já que os gastos dos candidatos ficam adstritos aos valores de recebimento dos recursos públicos⁶⁰.

A campanha do presidente norte-americano Barack Obama demonstrou que a implementação de um sistema de financiamento político que estabeleça valores insuficientes de gastos para a campanha eleitoral e que ponha em risco a abrangência do discurso político deve ser evitado como alternativa de financiamento de campanha política⁶¹.

A Alemanha é um exemplo mais recente de utilização do modelo de financiamento por contrapartidas como forma de incentivar os partidos a angariar fundos através de subsídios privados, estabelecendo que os incentivos públicos nunca passem da quantidade arrecadada pelo próprio partido com seus apoiadores⁶².

Essa forma de financiamento, uma combinação de fundos públicos com privados para o financiamento de partidos políticos, é uma das mais recomendadas formas de financiamento político na atualidade⁶³, pois elimina a total dependência dos partidos aos recursos estatais e os incentiva a buscar apoiadores/eleitores para seus ideais políticos.

Importa salientar, por fim, que não é apenas a escolha da forma de financiamento político (público ou privado) que irá determinar o sucesso da independência financeira de partidos/candidatos a recursos e interesses econômicos deletérios e aproximá-los de seus efetivos representados. Deve-se, também, observar a adoção de uma legislação que imponha limites estritos a determinadas fontes de recursos e financiamentos – os quais poderão ser arrecadados na iniciativa privada –, somada a alocação de recursos públicos sujeitos a um

⁶⁰ Segundo Michael J. Malbin, o primeiro candidato a abrir mão de recursos públicos em campanhas presidenciais norte-americanas desde 1976 foi George W. Bush, que abriu mão nas campanhas primárias de 2000, mas optou por esse sistema de financiamento de campanha na disputa presidencial contra o candidato democrata. No entanto, o primeiro presidente a recusar totalmente recursos públicos e não ter adotado o sistema de *matching funds* na corrida presidencial foi Barack Obama, em 2008, que ao recusar essa receita pública acabou por arrecadar o quádruplo do que arrecadaria se tivesse optado por essa forma de financiamento. (MALBIN, Michael J. “Small Donors, Large Donors and the Internet: the case for public financing after Obama” in *The Campaign Finance Institute*, working paper, abril, 2009, p. 2).

⁶¹ SMITH, Melissa M. [et al.]. *Campaign Finance Reform: the political shell game*. U.S.: Lexington Books, 2010, p. 129. / CASAS-ZAMORA, Kevin; ZOVATTO, Daniel. *The Cost of Democracy: essays on political finance in Latin America*. Costa Rica: Organization of American States, Inter-American Dialogue, 2016, p. 55.

⁶² IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: a handbook on political finance*. Elin Falguera; Samuel Jones; Magnus Ohman (ed.), Sweden, 2014, p. 354.

⁶³ O Conselho Europeu (2003, Article 1) estabelece que o apoio financeiro de partidos políticos é um dever do Estado e dos cidadãos e recomendou que o financiamento público dos partidos fossem estabelecidos a partir de critérios razoáveis de contribuição, de maneira que essas contribuições não colocassem em risco a independência dos partidos políticos (Council of Europe (2003) *Recommendation 2003/4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*).

controle externo por um órgão autônomo e competente (*accountability*) e a completa transparência dos financiamentos dos partidos políticos (*transparency*). Esses são fatores determinantes para afastar a influência negativa e indesejável dos interesses econômicos no financiamento político e o necessário resgate da representatividade política nas democracias contemporâneas.

4. AFINAL PARA QUE SERVE OS MODELOS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS POLÍTICAS?

Como podemos perceber a partir da descrição dos diversos modelos de financiamento político ao redor do globo, os critérios de limitação e controle abordados pelos diversos países buscam em essência garantir um dos pilares da democracia: o princípio da igualdade.

O princípio da igualdade tem sido o pilar dos modelos de financiamento político, tendo sido instrumentalizado, através do sistema de escolha dos representantes políticos, como um mecanismo que fomente: *“equal rights protection by courts, equal votes, formal equality, numerical equality, equal oportunities to stand of office, equality of resources that underpin citizenship capacities, equal (negative) freedom, equal respect, equal access of deliberation, equal access to decision-making, or equal oportunities, even if this means unequal resources. Or it could mean any one of a range of further possibilities, in combination with some or all of the above.”*⁶⁴

Ao adotar um modelo de financiamento de campanhas políticas, portanto, busca-se garantir meios de instrumentalização do capital como forma de minimizar seus efeitos deletérios nas democracias representativas, ou em outras palavras, na tentativa de revitalizar ou proteger a representatividade do sistema democrático calcado no cidadão e/ou nos grupos de interesses da sociedade⁶⁵, e não no interesse de grupos econômicos, desvinculados dos ideais democráticos.

⁶⁴ SAWARD, Michael. “Representation and Democracy: Revisions and Possibilities” in *Sociology Compass*, vol. 2, nº 3 (2008), pp. 1000-1013, p. 1007.

⁶⁵ De acordo com Habermas, *“According to “liberal” or Lockean view, the democratic process accomplishes the task of programming the government in the interest of society, where the government is represented as an apparatus of public administration, and society as a market-structured network of interactions among private persons. Here politics (in the sense of the citizens’ political will-formation) has the function of bundling together and pushing private interests against a government apparatus specializing in the administrative employment of political power for collective goals. On the “republican” view, however, politics involves more than this mediating function; it is rather constitutive for the processes of society as a whole. “Politics” is*

CAPÍTULO II: SISTEMAS DE FINANCIAMENTO POLÍTICO

Como já mencionado no Capítulo anterior, ao longo dos anos muito se tem discutido acerca da influência que o dinheiro causa na política, sua forma de minar a democracia representativa e seu poder de corromper o processo político. No entanto, a influência monetária no âmbito político possui duas conotações que devem ser ponderadas.

A priori, um sistema amplamente aberto ao financiamento privado de campanhas políticas pode agravar o problema da representatividade, onde grupos sociais ou parcelas da sociedade que possuem um poderio econômico mais acentuado têm o poder de influenciar representantes a trabalharem em prol de suas agendas de interesses, afastando-os de seus compromissos mais cabais com a sociedade. Quebra-se as conquistas da equidade inerentes ao sufrágio universal, emergindo um caráter plutocrático que mina as democracias modernas. Cresce, assim, a ideia de que o sistema de financiamento público seja o mais justo e igualitário.

Em contrapartida, esse mesmo vilão democrático (o dinheiro) pode também ser visto como um fator inerente ao processo político e parte essencial da competição eleitoral. A imersão do capital no debate político, aliado a mecanismos de informação, descortina falsos políticos, colocando-os sob o escrutínio maior dos diversos grupos de interesses no processo eleitoral (partidos, sociedade, organizações não governamentais etc.) e permite uma melhor avaliação pelo eleitor acerca de quem deve ser o seu futuro representante. Assim, pouco financiamento gera pouca discussão política e, conseqüentemente, menos preparo político do candidato. Essa perspectiva faz crescer a ideia de um financiamento privado de campanhas eleitorais.

Vislumbrados, assim, os modelos e formas de financiamento político atualmente aplicados nas democracias globais, cumpre destacar, neste momento, as particularidades de alguns dos sistemas de financiamento político adotados na atualidade. Para tanto, escolhemos três países: Estados Unidos da América (EUA), Portugal e Brasil.

*conceived as the reflective form of substantial ethical life, namely as the medium in which the members of somehow solitary communities become aware of their dependence on one another and, acting with full deliberation as citizens, further shape and develop existing relations of reciprocal recognition into an association of free and equal consociates under law". (HABERMAS, Jürgen. "Three Normative Models of Democracy" in *Constellations*, vol. 1, nº 1 (1994), pp. 1-10.*

A escolha da descrição do sistema de financiamento político adotado nos EUA se justifica pela sua vasta contribuição doutrinária e jurisprudencial na discussão de um modelo de financiamento a ser utilizado em um país que retrata o atual sistema econômico empregado no cenário global. Portugal, por sua vez, fora escolhido pelo fato, já mencionado no Capítulo anterior, de adotar em sua legislação local a junção dos princípios da igualdade e da proporcionalidade na aplicação de um sistema de financiamento político. O Brasil, por fim, fora aqui selecionado pelo fato de sua pungente necessidade de mudança de um sistema que atualmente favorece a escândalos de corrupção e à má aferição da representatividade política no cenário democrático local.

1. SISTEMA DE FINANCIAMENTO POLÍTICO DOS EUA

A discussão acima referenciada de como deve ser tratado o dinheiro no cenário político e qual o melhor método de financiamento de campanha eleitoral, a fim de se salvaguardar os princípios democráticos, vem sendo abordada ao longo dos anos nos Estados Unidos da América (EUA).

Para entender como atualmente funciona o sistema de financiamento político nos EUA, selecionamos os *leading cases* mais discutidos na doutrina norte-americana, a fim de analisar de forma mais criteriosa como tem sido abordado esse tema na jurisprudência da *US Supreme Court*.

Pretende-se, portanto, ao final desse tópico, apontar qual o mecanismo atualmente utilizado nos EUA, seus principais avanços, suas críticas e suas peculiaridades na tentativa de equacionar a influência do dinheiro no sistema de financiamento de campanha política, cujo principal objetivo é o de preservar os princípios democráticos.

1.1. BUCKLEY v. VALEO⁶⁶

O panorama legal de financiamento de campanha nos EUA tem sofrido constantes modificações, principalmente após inúmeras decisões da *US Supreme Court* que modificaram diversos aspectos do esquema regulatório idealizado pelo Congresso.

⁶⁶ Buckley v. Valeo 424 U.S. 1 (1976). Disponível em: <<http://www.constitution.org/ussc/424-001.htm#f25>>.

O quadro contemporâneo da regulamentação do financiamento de campanha eleitoral nos EUA iniciou-se com o julgamento do emblemático caso *Buckley v. Valeo*⁶⁷. Em 1976, a *Supreme Court* julgou a constitucionalidade da *Federal Election Campaign Act* (FECA), de 1971, e suas emendas posteriormente implementadas em 1974 pelo Congresso Norte-Americano.

A ideia subjacente ao julgamento desse caso foi a de que deveria ser ajustada a tensão ocasionada entre os princípios da igualdade e da liberdade (princípios fundantes do processo democrático eleitoral), em razão das desigualdades provocadas pelo acesso ao dinheiro e, conseqüentemente, da difusão e do acesso das ideias no cenário político⁶⁸.

Esse diploma legal trazia diversas restrições às contribuições⁶⁹, requisitos de informação e divulgação de contribuições⁷⁰, restrições a despesas com campanhas eleitorais⁷¹, a possibilidade de financiamento público para as campanhas presidenciais⁷² e instituiu o FEC (*Federal Election Commission*) como órgão supervisor⁷³.

⁶⁷ Apesar de ter havido outros diplomas legislativos anteriores a esse julgado, como o *Tillman Act* em 1907, *The Hatch Act* em 1939 e suas emendas em 1940 e o *The Taft-Hartley Act* em 1947, esses diplomas não tiveram efetividade e foram amplamente ignorados, pois não havia nenhum órgão administrativo que fiscalizasse e fizesse cumprir tais legislações na prática. Disponível em: <<http://www.fec.gov/info/appfour.htm>>; ROCKLIN, David “Non-Profit Corporate Political Speech: Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life, Inc” in *Chicago-Kent Law Review*, vol. 63 (1987), p. 159-174, p. 161-162.

⁶⁸ SHIFFRIN, Steven H.; CHOPER, Jesse H. *The First Amendment: cases, comments, questions*. 2nd ed. Saint Paul (MN): West Publishing Co., 1996, p. 592. No mesmo sentido BAKER, Edwin C “Campaign Expenditures and Free Speech” in *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, vol. 33, *Rev. 1* (1998), p. 1-55, p. 1; DAWOOD, Yasmin “Campaign Finance and American Democracy” in *Annual Review of Political Science*, Vol.18 (2015), p.329-348, p. 331.

⁶⁹ Section 608 (b) - \$1,000 Limitation on Contributions by Individuals and Groups to Candidates and Authorized Campaign Committees; Section 608 (b) (2) - \$5,000 Limitation on Contributions by Political Committees. Disponível em: <<http://www.constitution.org/ussc/424-001.htm#f25>>.

⁷⁰ Each political committee is required to register with the Commission - Section 433; and to keep detailed records of both contributions and expenditures - Section 432 (c), (d). These records must include the name and address of everyone making a contribution in excess of \$10, along with the date and amount of the contribution. If a person's contributions aggregate more than \$100, his occupation and principal place of business are also to be included - Section 432 (c) (2). These files are subject to periodic audits and field investigations by the Commission - Section 438 (a) (8). Disponível em: <<http://www.constitution.org/ussc/424-001.htm#f25>>.

⁷¹ Section 608 (e) (1) - \$1,000 Limitation on Expenditures "Relative to a Clearly Identified Candidate"; Section 608 (a) (1) - Limitation on Expenditures by Candidates from Personal or Family Resources; Section 608 (c) - Limitations on Campaign Expenditures. Disponível em: <<http://www.constitution.org/ussc/424-001.htm#f25>>.

⁷² For expenses in the general election campaign, 9004 (a) (1) entitles each major-party candidate to \$20,000,000. This amount is also adjusted for inflation. See 9004 (a) (1). To be eligible for funds the candidate must pledge not to incur expenses in excess of the entitlement under 9004 (a) (1) and not to accept private contributions except to the extent that the fund is insufficient to provide the full entitlement. Disponível em: <<http://www.constitution.org/ussc/424-001.htm#f25>>.

⁷³ Instituída com a emenda de 1974, após os abusos ocorridos na campanha presidencial de 1972, caso historicamente conhecido como *Watergate*. Disponível em: <<http://www.fec.gov/info/appfour.htm>>; NAHRA,

A Corte entendeu, à época, que as restrições impostas pela FECA nos financiamentos e nas despesas de campanhas eleitorais envolviam os direitos de liberdade de expressão e associação protegidos pela *First Amendment*⁷⁴. “*The First Amendment protects political association as well as political expression. [...] It is with these principles in mind that we consider the primary contentions of the parties with respect to the Act's limitations upon the giving and spending of money in political campaigns*”⁷⁵.

Ademais, a Corte entendeu que os limites das contribuições (*contributions*) previstos na FECA eram constitucionais desde que fossem justificados pelo interesse do governo em prevenir a corrupção ou a aparência de corrupção⁷⁶. No entanto, os limites de gastos (*expenditures*) impostos pela FECA restringiam a liberdade de expressão assegurada na 1ª Emenda Constitucional Norte-Americana.

A USSC, ao final do julgamento, decidiu que: “*we sustain the individual contribution limits, the disclosure and reporting provisions, and the public financing scheme. We conclude, however, that the limitations on campaign expenditures, on independent expenditures by individuals and groups, and on expenditures by a candidate from his personal funds are constitutionally infirm*”⁷⁷.

Vale ressaltar que a decisão aqui apresentada sofreu constantes críticas da doutrina especializada, principalmente acerca da bifurcação gerada entre contribuição (*contributions*) e despesa (*expenditures*), pelo fortalecimento do papel do dinheiro nas campanhas políticas

Kirk J “Political Parties and the Campaign Finance Laws: dilemmas, concerns and opportunities” in *Fordham Law Review*, vol. 56 (1987), p. 53-110, p. 53-54.

⁷⁴ SHIFFRIN, Steven H.; CHOPER, Jesse H. op. cit., p. 578-579. WEAVER, Russell L.; HELLMAN, Arthur D. *The first amendment: cases, materials and problems*. Newark (NJ): LexisNexis, 2002, p. 531.

⁷⁵ Disponível em: < <http://www.constitution.org/ussc/424-001.htm#f25>>.

⁷⁶ O sentido de corrupção dado nesse julgado foi o da troca de favores ou “*quid pro quo*”, ou seja, o financiamento de políticos para posteriormente esse dinheiro retornar da forma como melhor beneficiar àquele que financiou o político eleito. “*The Court held that only society's interest in preventing "corruption and the appearance of corruption" outweighed the limits on free expression created by restrictions on campaign contributions and expenditures. Other goals, such as equalizing the influence of citizens over elections, limiting the influence of money in electoral politics, or creating more competitive elections, were rejected as insufficiently compelling to justify regulating political speech*” (BURKE, Thomas F. *The Concept of Corruption in Campaign Finance Law*. Constitutional Commentary, Vol. 14. Spring: 1997, p. 127-149, p. 127). / GORA, Joel M “Buckley v. Valeo: a landmark of political freedom” in *Akron Law Review*, vol. 33: 1 (1999), p. 7-38, p. 23-24.

⁷⁷ *Ibidem*. Do mesmo modo: WEAVER, Russell L.; HELLMAN, Arthur D. op. cit., p. 543.

e por ter usurpado o papel do Congresso em estabelecer uma abordagem libertária ou igualitária no sistema de financiamento de campanhas eleitorais nos EUA⁷⁸.

Uma das principais consequências dessa bifurcação entre contribuição e despesa foi o surgimento e o crescimento do *soft money* no sistema de financiamento político americano. A lógica do surgimento dessa figura é o de que, a partir das restrições das contribuições impostas pela FECA, a USSC, ao julgar sua constitucionalidade, autorizou restrições ao *supply (money donated)* de um mercado, assim como a liberação da *demand (money spent)*, fazendo criar a aparição de produtos no *blackmarket* – que na arena política resultou na criação do *soft money*⁷⁹.

1.2. FEC v. MASSACHUSETTS CITIZENS FOR LIFE⁸⁰

Após o julgado *Buckley v. Valeo*, o Congresso Norte-Americano realizou uma emenda na FECA para ajustá-la aos preceitos definidos na decisão. Dessa forma, em 1976, fora acrescentado a Section 441b à FECA com o objetivo de “*prevent corporations from securing political debts from politicians through contributions and to protect corporate shareholders from having their funds contributed by the corporation to candidates that shareholders did not support*”⁸¹.

Em 1978, a Massachusetts Citizens for Life Inc. (MCFL)⁸² publicou um boletim especial, no período da eleição federal para o Congresso Americano (*House and Senate*), vinculando as fotos dos candidatos do Estado de Massachusetts que apoiavam as ideias defendidas por sua organização. Essa publicação foi motivo de processo promovido pela FEC por violação a *Section 441b*⁸³ da FECA e chegou a apreciação da USSC via recurso.

⁷⁸ DAWOOD, Yasmin, op. cit., p. 333.

⁷⁹ SMITH, Melissa M.; WILLIAMS, Glenda C. (et. al.). *Campaign Finance Reform: The political shell game*. Virginia: Lexington Books, 2010, p. 8.

⁸⁰ FEC v. Mass. Cit. for Life 479 U.S. 238 (1986). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/479/238/>>.

⁸¹ ROCKLIN, David, op. cit, p. 162.

⁸² A MCFL é uma organização sem fins lucrativos e tem como missão “*to promote respect for human life and defend the right to life of all human beings, born and pre-born. We will influence public policy at the local, state and national levels through comprehensive educational, legislative, political and charitable activities*”. Disponível em: <<http://masscitizensforlife.org/about/>>.

⁸³ “*Section 441b reads, in pertinent part: (a) It is unlawful for... any corporation whatever... to make a contribution or expenditure in connection with any election at which... a Senator or Representative in, or a Delegate or Resident Commissioner to, Congress are to be voted for, or in connection with any primary*

A USSC estabeleceu três paralelos a partir da decisão desse julgador: o primeiro consiste no fato de que “*non-profit corporations are not as susceptible to the risk of coercive contributions to undisclosed political candidates as are for-profit business corporations*”; o segundo, “*indirect and uncoordinated expenditures in connection with distributions of material to the general public are permissible activities*” e, finalmente, “*non-profit corporations should be able to engage in any form of protected political speech in connection with election issues because the compelling governmental interest in preventing corruption is not a factor*”⁸⁴.

Dessa forma, a *Supreme Court* afastou a aplicação da *Section 441b* da FECA às *non-profit corporations* por entender que elas não têm como corromper o processo eleitoral da mesma forma que uma organização com fins lucrativos pode distorcê-lo. Pode-se, assim, perceber uma ampliação no conceito de corrupção dado no caso *Buckley v. Valeo (quid pro quo corruption*⁸⁵), acrescentando a ideia de *distortion*⁸⁶ of the election issues como forma de corrupção a ser combatida, autorizando, inclusive, em seu expurgo, a imposição de restrições legais⁸⁷.

election or political convention or caucus held to select candidates for any of the foregoing offices....(b)(2)For purposes of this section... the term "contribution or expenditure" shall include any direct or indirect payment, distribution, loan, advance, deposit, or gift of money, or any services, or anything of value... to any candidate, campaign committee, or political party or organization, in connection with any election to any of the offices referred to in this section, but shall not include (A) communications by a corporation to its stockholders and executive or administrative personnel and their families... (B) nonpartisan registration and get-out-the-vote campaigns by a corporation aimed at its stockholders and executive or administrative personnel and their families... and (C) the establishment, administration, and solicitation of contributions to a separate segregated fund to be utilized for political purposes by a corporation, labor organization, membership organization, cooperative, or corporation without capital stock". (ROCKLIN, David, op. cit., p. 160).

⁸⁴ ROCKLIN, David, op. cit., p. 173.

⁸⁵ Segundo Thomas F. Burke define *quid pro quo* como sendo “*The quid pro quo standard is simply that it is corrupt for an officeholder to take money in exchange for some action. The money may be a bribe for personal use or a campaign contribution. The deal is explicit, with both sides acknowledging that a trade is being made*” (BURKE, Thomas F. op cit., p. 131).

⁸⁶ Thomas F Burke define este tipo de corrupção como sendo “*The ideal behind this standard is that the decisions of officeholders should closely reflect the views of the public. Campaign contributions are corrupting to the extent that they do not reflect the balance of public opinion and thus distort policymaking through their influence on elections*” (BURKE, Thomas F. op cit., p. 131).

⁸⁷ DAWOOD, Yasmin, op. cit., p. 333. Assim como em: “*Regardless of whether this danger of “financial quid pro quo” corruption may be sufficient to justify a restriction on independent expenditures, Michigan’s regulation aims at a different type of corruption in the political arena: the corrosive and distorting effects of immense aggregations of wealth that are accumulated with the help of the corporate form and that have little or no correlation to the public’s support for the corporation’s political ideas. The Act does not attempt to equalize the relative influence of speakers on elections; rather, it ensures that expenditures reflect actual public support for the political ideas espoused by corporations*”. (SHIFFRIN, Steven H.; CHOPER, Jesse H, op. cit., p. 603 e WEAVER, Russell L.; HELLMAN, Arthur D, op. cit., p. 548).

1.3. AUSTIN v. MICHIGAN STATE CHAMBER OF COMMERCE⁸⁸

Em 1990, a Suprema Corte Norte-Americana, no julgamento do caso *Austin v. Mich. St. Chamber of Com.*, reconheceu novamente uma outra forma de corrupção distinta da ideia, até então sedimentada em sua jurisprudência, de *quid pro quo* estabelecida a partir do caso *Buckley v. Valeo*. Esse novo tipo de corrupção adveio da ideia de corrupção “*antidistortion*”⁸⁹, ou seja, da “*corrosive and distorting effects of immense aggregations of wealth that are accumulated with the help of the corporate form and that have little or no correlation to the public’s support for the corporation’s political ideas*”⁹⁰.

Esse julgado, então, veio corroborar o já entendimento da *Supreme Court* acerca das *independent political expenditures through separate funds* realizadas por *non-profit corporations* no processo eleitoral estipulada no caso *FEC v MCFL*. À época, a Lei de Michigan – *Section 54(1) of the Michigan Campaign Finance Act* – proibia corporações (*corporations*) de realizar contribuições e financiamentos independentes (*independent expenditures*) em conexão com os candidatos à eleição estadual⁹¹.

A *Michigan State Chamber of Commerce* questionou essa legislação estadual depois de ter estabelecido e gerenciado um fundo de financiamento independente para as eleições, em 1985, que preenchia a vaga para a *Michigan House of Representatives*, tendo utilizado os recursos desse fundo independente para publicar propagandas em um jornal local em favor de um determinado candidato.

De acordo com o julgado, “*Michigan identified as a serious danger the significant possibility that corporate political expenditures will undermine the integrity of the political process, and it has implemented a narrowly tailored solution to that problem*”. A USSC entendeu que “*The Michigan Chamber of Commerce does not exhibit the characteristics*

⁸⁸ *Austin v. Mich. Chamber of Comm.* 494 U.S. 652 (1990). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/494/652/>>.

⁸⁹ DAWOOD, Yasmin, op. cit., p. 333.

⁹⁰ NOVECK, Scott M. “Campaign Finance Disclosure and the Legislative Process” in *Harvard Journal on Legislation*, vol. 47 (2010), p. 75-114, p. 92.

⁹¹ “[An] expenditure is considered independent if it is “not made at the direction of, or under the control of, another person and if the expenditure is not a contribution to a committee”. The Act exempts from this general prohibition against corporate political spending any expenditure made from a segregated fund”. (WEAVER, Russell L.; HELLMAN, Arthur D., op. cit., p. 546 e SHIFFRIN, Steven H.; CHOPER, Jesse H., op. cit., p. 603).

identified in MCFL that would require the State to exempt it from a generally applicable restriction on independent corporate expenditures”.

Em razão disso, a Corte revisou a decisão proferida pela *Court of Appeal* e manteve as restrições impostas pela legislação local, proibindo a participação dessa *corporation* por não ter respeitado os três paralelos estabelecidos no julgamento do caso *FEC v. MCFL*⁹². Assim sendo, a partir do presente julgado, a USSC autorizou que o discurso político poderia ser proibido com base na vinculação do discurso divulgado pela corporação com o candidato.

1.4. BIPARTISAN CAMPAIGN REFORM ACT (BCRA)

Cumprе destacar que, com a então consolidada jurisprudência da USSC, a partir do julgamento do caso *Buckley v. Valeo*, os requisitos de transparência (divulgação de contribuições), assim como as limitações de financiamentos de fontes e valores impostos pela FECA, se estendem apenas às chamadas contribuições feitas com a finalidade de influenciar uma eleição para cargos federais (*hard money*). Assim, os partidos políticos e os candidatos foram capazes de contornar tais limitações de financiamento impostas pela legislação supracitada utilizando-se do conhecido “*soft money*”, ou seja, recursos utilizados em atividades destinadas a influenciar eleições estaduais ou locais; para atividades de propósitos mistos, tais como as atividades Get-Out-The-Vote (GOTV)⁹³ e as diversas propagandas partidárias; e para as propagandas legislativas, que apesar de mencionarem os nomes dos candidatos não defendem a eleição ou a derrota dos mesmos em seus anúncios (“*issue ads*”).

Em 2002, após o relatório de investigação das eleições de 1996, realizado pelo Comitê do Senado, o Congresso Norte-Americano promulga o BCRA, também conhecido como *McCain-Feingold Act*, cujo objetivo era reajustar as restrições às contribuições de campanhas eleitorais com o propósito de atingir uma “*reduction of special interest influence*”⁹⁴.

⁹² WEAVER, Russell L.; HELLMAN, Arthur D., op. cit., p. 549-550.

⁹³ GOTV são técnicas utilizadas em países que não instituem o regime de voto obrigatório por organizações não partidárias, partidos políticos e até mesmo os próprios candidatos, que tem como objetivo aumentar o número de eleitores aptos a votarem (registro de eleitores) ou a incentivar eleitores registrados a irem votar em um determinado escrutínio em favor de seus candidatos.

⁹⁴ PASTINE, Ivan; PASTINE, Tuvana “Soft Money and Campaign Finance Reform” in *International Economic Review*, vol. 54 (2013), p. 1117-1131, p. 1117.

Dentre as principais modificações impostas por essa nova legislação estavam: a proibição de utilização de *soft money*⁹⁵ para atividades que envolvam as eleições por partidos políticos (*party committees*), candidatos (*candidates*) e organizações sem fins lucrativos (*non-profit organizations*); o aumento e a indexação dos valores de contribuição às taxas de inflação e a restrição da utilização dos *issue ads*⁹⁶.

O principal objetivo do Congresso Norte-Americano com a aprovação dessa nova legislação foi o de responder às constantes preocupações sobre o uso do *soft money* e à divulgação de publicidades (*issue ads*) que tinham o intuito de contornar as leis de financiamento de campanha eleitoral (“*close the shams loopholes*”)⁹⁷. Com isso, o Congresso encorajava os grupos de financiamento (*parties*) a se aliarem aos partidos políticos (*party committees*), restringindo a sua atuação de forma apartidária⁹⁸, “*placing the parties under the same hard money requirements that regulated campaigns*”⁹⁹.

1.5. McCONNELL v. FEC¹⁰⁰

⁹⁵ “*Soft money* is money raised outside the limits and prohibitions of federal campaign finance law”. Disponível em: <http://www.fec.gov/press/bkgnd/bcra_overview.shtml>. Para maiores detalhes acerca do surgimento e do papel do “*soft money*” no financiamento de campanha eleitoral na política norte-americana, ver PURSLEY, Garrick B “The Campaign Finance Safeguards of Federalism” in *Emory Law Journal*, vol. 63 (2014): pp. 781-855, p. 810-812; GILL, David; LIPSMEYER, Christine S “Soft Money and Hard Choices: Why political parties might legislate against soft Money donations” in *Public Choice*, vol. 123 (2005), p. 411-438, p. 413-415; SAMPLES, John. *The Fallacy of Campaign Finance Reform*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006, p. 245-247; ORNSTEIN, Norman J.; POPE, Jeremy C. *Campaign Finance: an illustrated guide*. Washington, DC: The AEI Press, 1997, p. 8-10.

⁹⁶ *Issue Ads* são propagandas de rádio ou televisão que tipicamente discute candidatos em um certo contexto sem especificamente defender a eleição ou a derrotada do mencionado candidato. De acordo com as novas regras da BCRA, esses tipos de propagandas agora são identificadas como *electioneering communication* e ficam restringidas de serem propagadas dentro do período de 30 dias das *primaries* e 60 dias da *general election*. Em geral, essa nova legislação impede que os sindicatos e algumas corporações possam financiar esse tipo de *electioneering communication* e impõe requisitos de *disclosure* para os demais grupos e indivíduos que gastem mais de \$1.000 neste tipo de propaganda. Disponível em: <http://www.fec.gov/press/bkgnd/bcra_overview.shtml>.

⁹⁷ DIMINO, Michael; SMITH, Bradley; SOLIMINE, Michael. *Voting Rights and Election Law*. LexisNexis, 2010, p. 959-960 e PURSLEY, Garrick B “The Campaign Finance Safeguards of Federalism” in *Emory Law Journal*, vol. 63 (2014): pp. 781-855, p. 811-812.

⁹⁸ BOATRIGHT, Robert G. *Interest Groups and Campaign Finance Reform in the United States and Canada*. Michigan: The University of Michigan Press, 2011, p. 187 e LA RAJA, Raymond J “Campaign Finance and Partisan Polarization in the United States Congress” in *Duke Journal of Constitutional Law&Public Policy*, vol. 9 (2014), p. 223-258, p. 226.

⁹⁹ SMITH, Melissa M.; WILLIAMS, Glenda C. (et. al.). *Campaign Finance Reform: The political shell game*. Virginia: Lexington Books, 2010, p. 15.

¹⁰⁰ *McConnell v. FEC* 540 U.S. 93 (2003). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/540/93/>>.

Foram impetradas onze ações judiciais questionando a constitucionalidade da *McCain-Feingold Act* (BCRA). Um Tribunal Distrital, composto por três juízes, considerou algumas partes da BCRA inconstitucionais, confirmando a constitucionalidade de outras. As partes que questionavam a legislação promoveram recurso a *Supreme Court*.

A USSC assegurou, por uma decisão majoritária de 5 votos, a constitucionalidade das limitações impostas ao *soft money* e às regras acerca da publicidade (*issue ads*) de campanhas previstas na BCRA. A Corte manteve as novas restrições acerca do financiamento e da publicidade de campanhas previstas na BCRA, pois entenderam ser essas restrições meios necessários para o combate atual e aparente da corrupção¹⁰¹.

A partir dessa decisão, expandiu-se a definição de corrupção para além da ideia de “*cash-for-votes*”, abrangendo a ideia de corrupção “*undue the influence on an office holder’s judgment, and the appearance of such influence*”. Para a maioria da USSC, “*undue the influence*” consiste na maneira como os partidos políticos vendem acessos especiais aos candidatos a cargos federais ou aos candidatos que concorrem à reeleição. Pela prática da venda de acesso aos candidatos, os partidos políticos criam a ideia de que o dinheiro compra influência. Em razão dessa maneira de corrupção ser de difícil constatação e criminalização, estaria o Congresso Americano autorizado a regular as contribuições advindas do *soft money*.

A ampliação do conceito de corrupção para abranger uma ideia “*undue the influence and the appearance of such*” desencadeia um *standard* de corrupção baseado na desigualdade, assim como uma corrupção baseada em um abuso ou desvio de poder¹⁰². Dessa forma, com o julgamento desse caso, a Corte pode mudar os termos do debate acerca das reformas de campanhas políticas em direção a um problema que a longo tempo o Congresso tentava resolver: as disparidades na participação política causada pelas desigualdades na distribuição de riqueza¹⁰³.

¹⁰¹ DAWOOD, Yasmin “Classifying Corruption” in *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy*, vol. 9 (2014), p. 103-133, p. 125.

¹⁰² *Ibidem*, p. 125.

¹⁰³ “The goal of campaign reform should be to reduce the impact of disparities in wealth on the ability of different groups of citizens to participate in politics. Rather than focus on candidate corruption or candidate equalization, campaign reform should empower more citizens to participate in the funding of campaigns” (OVERTON, Spencer “The Donor Class: Campaign finance democracy and participation” in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 153 (2004), p. 73-118, p. 105-106).

De acordo com Hansen, “*individual contribution limits could promote public confidence in the electoral process by reducing the appearance of corruption or the appearance of inequality*”¹⁰⁴. Portanto, a Corte reconhece como interesse do Governo o combate a grandes contribuições de campanhas eleitorais com fundamento nessa nova lógica de corrupção (“*undue the influence of corruption*”).

Por fim, vale ressaltar que, nesse momento, a jurisprudência da Suprema Corte definia corrupção a partir de três conceitos: “*quid pro quo corruption*”, “*antidistortion*” e “*undue the influence*”¹⁰⁵.

1.6. CITIZENS UNITED v. FEC¹⁰⁶

Citizens United é uma das decisões mais controversas da jurisprudência da USSC. Inicialmente, porque foi a primeira vez que a Corte afastou a aplicação das jurisprudências anteriores acerca do financiamento de campanhas eleitorais; posteriormente, pelo fato de que essa decisão preparou o cenário para futuras decisões que tiveram o potencial de pôr em perigo futuras legislações acerca do financiamento de campanhas políticas no âmbito federal e estadual¹⁰⁷; e, finalmente, porque essa decisão limitou os poderes do Congresso e dos Estados em regularem acerca das *independent expenditures*¹⁰⁸.

Em 2008, *Citizens United* – uma corporação sem fins lucrativos que recebe doações de indivíduos e corporações com fins lucrativos – cria o documentário intitulado “*Hillary: The movie*”, acerca da então Senadora e candidata à presidência dos EUA Hillary Clinton, e resolve expandir sua distribuição através de transmissões por *video-on-demand* (TV a cabo), DVD e projeções em salas de cinema¹⁰⁹. A divulgação dessa mensagem configurava uma

¹⁰⁴ HANSEN, Richard L “Super PAC Contributions, Corruption and the Proxy War over Coordination” in *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy*, vol. 9 (2014), p. 1-21, p. 5.

¹⁰⁵ DAWOOD, Yasmin “Campaign Finance and American Democracy” in *Annual Review of Political Science*, Vol.18 (2015), p.329-348, p. 333.

¹⁰⁶ *Citizens United v. FEC* 558 U.S. 310 (2010). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/08-205/>>.

¹⁰⁷ GILPATRICK, Breanne “Removing Corporate Campaign Finance Restriction in *Citizens United v. Federal Election Commission*, 130 S. CT. 876 (2010)” in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 34, n°. 1 (2011): pp. 405-420, p. 412.

¹⁰⁸ GERKEN, Heather K “The Real Problem with *Citizens United*: campaign finance, dark money and shadow parties” in *Marquette Law Review*, vol. 97, n°. 4 (2014): p. 903-923, p. 910.

¹⁰⁹ Para mais detalhes desse caso ver TEACHOUT, Zephyr. *Corruption in America: from Benjamin Franklin’s snuff box to Citizens United*. Massachusetts: Harvard University Press, 2014, p. 229-234.

clara violação a *corporate expenditure prohibition*, contida na *Section 203* (§441b (2)) e o *disclaimer and disclosure requirements*, disposto no §441d (d) (2) do BCRA de 2002¹¹⁰.

Ao julgar as premissas do documentário financiado por uma corporação sem fins lucrativos diante de uma eleição presidencial, a USSC afastou a aplicação das restrições impostas pela BCRA ao documentário por conceber que uma comunicação de cunho eleitoral somente poderá ser entendida como publicidade política, protegida pelas normas da BCRA, se ela for vinculativa para a votação contra ou a favor de algum candidato específico. Ademais, a USSC entendeu que a divulgação de um documentário através do sistema “*video-on-demand*” tem um menor risco de distorcer o processo político do que os anúncios divulgados em televisão.

A USSC estabeleceu, através de uma decisão por 5 votos a 4, que o governo não poderia impor proibições as *corporate-funded independent expenditures* em razão de não existir nenhum interesse do governo que justificasse a imposição de limites na liberdade de discurso político de uma organização sem fins lucrativos ou corporações com fins lucrativos¹¹¹ financiada pela maioria dos indivíduos. No entanto, entendeu que as regras de transparência (*disclaimer and disclosure requirements*), previstas na legislação, eram constitucionais¹¹².

Para chegar a esse veredicto, a Corte teve que enfrentar algumas situações já pacificadas em seus precedentes anteriores. A USSC restringiu a definição de corrupção, contrariando sua jurisprudência anterior (*McConnell* e *Austin*), afirmando que o único interesse governamental forte o suficiente para superar a proteção consagrada na *First Amendment* é o de prevenir o “*quid pro quo corruption*” ou a aparência desta¹¹³. Afastou,

¹¹⁰GILPATRICK, Breanne, op. cit., p. 408.

¹¹¹FELLAY, Sarah “Future of Campaign Finance: the multi-billion dollar enterprise” in *Harvard International Review*, (2013 Spring): pp. 45-47, p. 45.

¹¹² Como aponta Michael Kang: “*Citizens United, however, said little about disclosure other than to reiterate and affirm longstanding understandings about disclosure’s value [...] the Court upheld associated disclosure requirements on the basis of this separate interest in informing voters firmly rooted since Buckley v. Valeo in campaign finance law*” (KANG, Michael. “Campaign Disclosure in Direct Democracy” in *Minnesota Law Review*, vol. 97 (2013), p. 1700-1729, p. 1705).

¹¹³ Para Gerken “*What Citizens United did do is substantially limit the extent to which Congress or the states can limit independent expenditures*” (GERKEN, Heather K. op. cit., p. 910), do mesmo modo Kang afirma que: “*Citizens United narrowed its definition of quid pro quo corruption, squeezing away the constitutional grounds for many longstanding forms of campaign finance regulation*” (KANG, Michael, op. cit., p. 1705).

assim, o entendimento de que o acesso e a influência (“*undue the influence*”) e “*antidistortion*” eram meios aptos que justificavam as restrições a *First Amendment*¹¹⁴.

Dessa forma, a *Supreme Court* acabou com as limitações impostas pela BCRA, que impedia as corporações e os sindicatos de se envolverem com gastos independentes de financiamento de propagandas eleitorais¹¹⁵, permitindo-os através de *unlimited independent expenditures* advogarem a favor ou contra candidatos a cargos federais¹¹⁶, sob a rubrica da liberdade de expressão dessas instituições.

Segundo Johnstone, “*after Citizens United, the constitutional means and ends of campaign finance regulation are more limited. Contribution limits and mandatory disclosure are the primary permissible means of regulation, and anti-corruption and publicity are the primary permissible ends of regulation*”¹¹⁷.

1.7. McCUTCHEON v. FEC¹¹⁸

Durante as campanhas eleitorais de 2011-2012, Shaun McCutcheon realizou doações para o *Republican National Committee*, outras duas para o *National Republican committees*, totalizando um valor de \$25.000,00 para cada *national party*, e para mais 15 candidatos a cargos federais, totalizando um valor de \$1.776,00 para cada candidato. Desejava, ainda, contribuir para mais 12 candidatos, mas fora impossibilitado por ter atingido o limite agregado de contribuição individual em um único ciclo eleitoral¹¹⁹. Em

¹¹⁴ DAWOOD, Yasmin. “Campaign Finance and American Democracy” in *Annual Review of Political Science*, Vol.18 (2015), p.329-348, p. 333-334.

¹¹⁵ Tara Malloy aponta que essas restrições a *independent expenditures* impostas a corporações e *labor union* remontam a 1947 e esse foi um dos motivos para que o caso *Citizens United* tenha tido tanta repercussão (MALLOY, Tara; SMITH, Bradley A. “A Debate on Campaign Finance Disclosure” in *Vermont Law Review*, vol. 38 (2014), p. 933-959, p. 934.

¹¹⁶ COMMENTS. “Citizens United v. FEC: Corporate Political Speech” in *Harvard Law Review*, vol. 124 (2010), p. 15-82, p. 76.

¹¹⁷ JOHNSTONE, Anthony “Recalibrating Campaign Finance Law” in *Yale Law & Policy Review*, vol. 32 (2013), p. 217-237, p. 226.

¹¹⁸ McCutcheon v. FEC 572 U.S. ____ (2014). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/572/12-536/>>.

¹¹⁹ Durante o ciclo eleitoral 2013-2014, o limite agregado era \$48.600,00 para candidatos a cargos federais, \$74.600,00 para *national parties and political action committees*, dos quais somente poderia ser doado aos PACs e *state or local party committees* um limite de \$48.600,00 dos \$74.600,00. Para mais informações acerca dos limites agregados ver: *Price Index Adjustments for Contribution and Expenditure Limitations and Lobbyist Bundling Disclosure Threshold, 78 Fed. Reg. at 8532* – Disponível em: <http://www.fec.gov/law/cfr/ej_compilation/2013/notice2013-03.pdf>.

razão dessa limitação, McCutcheon interpõe uma ação judicial em face do FEC, alegando que “*aggregate limit violated the First Amendment by failing to serve a “cognizable government interest” and being prohibitively low*”¹²⁰. O caso chega a USSC através recurso de apelação.

No julgamento desse caso, em 2014, a USSC derrubou, por 5 votos a 4, os limites de contribuição agregados estabelecidos pela FECA. A Corte entendeu que os limites agregados de financiamento individual não preveniam a corrupção ou a aparência dessa, mas violavam a liberdade de expressão assegurada pela Primeira Emenda¹²¹.

Com essa decisão, a USSC limitou o objetivo do governo na regulação do financiamento de campanhas eleitorais para o combate da “*quid pro quo corruption*”, definindo-a como “*a direct Exchange of an official act for money*” (reprisando o entendimento dado em *Citizens United*), afastando de vez a possibilidade de se combater a corrupção pela ideia de “*access and influence*” (entendimento que havia sido dado em *McConnell v. FEC*)¹²².

Por fim, pode-se perceber que esse julgado não somente rejeitou os argumentos de um sistema de financiamento de campanha eleitoral baseada em razões de igualdade, mas também limitou a definição de corrupção para algo semelhante ao suborno¹²³. Consequentemente, a *Supreme Court* clarifica mais ainda sua jurisprudência enraizando-a em *Buckley* os limites do âmbito do poder governamental na área de regulação em matéria de campanha eleitoral¹²⁴.

1.8. CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO POLÍTICO DOS EUA

¹²⁰ McCutcheon v. FEC 572 U.S. ____ (2014), p. 1. Disponível em: <http://www.supremecourt.gov/opinions/13pdf/12-536_e1pf.pdf>.

¹²¹ COMMENTS ON THE SUPREME COURT – LEADING CASES. “First Amendment – Freedom of Speech – Aggregate Contribution Limits – McCutcheon v. FEC” in *Harvard Law Review*, vol. 128 (2014), p. 201-210, p. 204.

¹²² DICKERSON, Allen “McCutcheon v. FEC and the Supreme Court’s Return to Buckley” in *Cato Supreme Court Review* (2013-2014), p. 95-130, p. 116.

¹²³ DAWOOD, Yasmin “Classifying Corruption” in *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy*, vol. 9 (2014), p. 103-133, p. 127.

¹²⁴ DICKERSON, Allen, op. cit., p. 130.

Pontuadas a jurisprudência e a legislação do sistema de financiamento político Norte-Americano, com as ponderações acima elucidadas, podemos perceber o embate entre Congresso e a USSC acerca do quadro normativo de financiamento político, o qual gera tensões ideológicas acerca dos limites da Liberdade de Expressão (*First Amendment*) e dos ideais de democracia (liberdade e igualdade).

O Congresso Norte-Americano, com a promulgação da FECA e, posteriormente, da BCRA, tentou moldar o sistema de financiamento político com um ideal igualitário, baseado na *ratio* de *one person - one vote* e de que *democracy commands equal voices just as it commands equal votes*. Com isso, estabeleceu, ao longo dos anos, limites de financiamento de campanha eleitoral com o intuito de equalizar as vozes no debate político; impôs restrições na participação de organizações, sindicatos e demais grupos de interesses – fazendo-os se vincularem aos partidos como pressuposto para sua participação no cenário político – e restringiu a participação do dinheiro – entendendo ser esse o vilão capaz de distorcer os ideais Republicanos da democracia e da igualdade.

Em contrapartida, a USSC, ao longo dos anos, excetuando-se no julgado *McConnell*, sempre teve uma postura de desregulação do sistema de financiamento de campanha eleitoral baseada na *ratio* advinda de *Buckley* “*money is not speech, but virtually every means of communicating ideas in today’s mass society requires the expenditure of money*”¹²⁵. Assim, fundando-se na *ratio* libertária da *First Amendment*, a USSC afastou, julgado após julgado, todas as possíveis restrições que envolvessem a liberdade de expressão e associação, constituindo, assim, um amplo *market place of idea*.

Esse embate de como se estruturar o arcabouço legislativo do financiamento político nos EUA fez resultar um sistema de financiamento bastante peculiar, onde há a participação de diversos atores no cenário político. Uma subdivisão pautada na ampla liberdade de expressão que resulta na regulação do discurso político ou de campanha (“*hard money*”) e a desregulação do discurso politizado ou sem propósitos eleitorais (“*soft money*”), coexistindo nesse ambiente diversas figuras e atores políticos, tais como *PACs*, *soft money*, *issue ads*, *527 groups*, partidos políticos, sindicatos e cidadãos, todos interligados em um

¹²⁵ Em *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1 (1976). Disponível em: <<http://www.constitution.org/ussc/424-001.htm#f25>>.

sistema de financiamento político que aborda o capital como um elemento intrínseco a esse processo.

Obviamente que o risco dessa autonomia pode levar a distorções do debate público, colocando em pauta somente discussões que favoreçam os grandes financiadores privados a manterem no poder políticos que advoguem sua agenda de interesses em detrimento de um debate público rico preocupado com as políticas públicas essenciais aos cidadãos.

A fim de se evitar tais permissões nefastas, destacamos a *ratio* contida na jurisprudência conferida pela USSC (de *Buckley a McCutcheon*), a qual invoca que o melhor mecanismo para combater essas distorções, assim como a corrupção, é a transparência (*disclaimer and disclosure requirements*)¹²⁶.

A *disclosure* possibilita um jogo de fiscalização entre todos os atores do cenário político capaz de otimizar o debate público e de colocar em pauta discussões de inteira relevância a sociedade, expurgando do cenário político os grupos/pessoas que causam essas distorções e corrompem a democracia. Permite ao cidadão escolher melhor seu representante, assim como elimina os principais problemas enfrentados no quadro normativo do financiamento político: a corrupção e a distorção do sistema representativo¹²⁷.

2. SISTEMA DE FINANCIAMENTO POLÍTICO EM PORTUGAL

Em Portugal, ao longo dos anos, o financiamento de campanhas eleitorais sofreu uma série de modificações. Essas modificações foram introduzidas no quadro regulatório, principalmente, em face de escândalos de má aferição de recursos públicos de políticos eleitos que tiveram suas campanhas financiadas com recursos advindos do setor privado.

2.1. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO PORTUGUÊS

¹²⁶ Corroboramos assim com o pensamento de Daniel Winik que preconiza: “*disclosure and disclaimer requirements might actually do better than outright prohibition in achieving the informational and anticorruption objectives that have long been central to reform efforts*”. (WINIK, Daniel “Citizens Informed: Broader Disclosure and Disclaimer for Corporate Electoral Advocacy in the Wake of Citizens United” in *Yale Law Journal*, vol. 120 (2010), p. 622-666, p. 633).

¹²⁷ Abordaremos o princípio da transparência com mais propriedade no Capítulo 3 desse trabalho.

O período compreendido entre o fim do regime ditatorial do Estado Novo (1974) e 1993 caracterizou o financiamento eleitoral português, quanto às suas fontes de financiamento, em um regime subsidiado pelos próprios partidos políticos e pelas pessoas singulares (pessoas físicas) subscritoras de candidaturas presidenciais ou candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos, sendo vedadas contribuições de pessoas coletivas (pessoas jurídicas), sejam as mesmas nacionais ou estrangeiras, e pessoas singulares estrangeiras¹²⁸.

Nesse período, os partidos conviveram, sem grandes preocupações, com um quadro legal desajustado e irrealista, mas que servia aos propósitos de todos, no qual a ausência de procedimentos de auditoria e coação¹²⁹ permitia situações de abuso de recursos do Estado, a existência de “sacos azuis”, as suspeitas de excessos de financiamento privado e de fundos advindos do exterior¹³⁰.

A Lei n.º 72, de 30 de novembro de 1993, constituiu o primeiro marco regulatório do sistema de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais em Portugal. Em linhas gerais, o diploma legal trazia, além do apoio financeiro do Estado aos partidos e dos donativos de pessoas singulares, a subvenção estatal aos partidos para as despesas de campanhas. Passou a permitir a concessão de donativos de empresas privadas nacionais e pessoas singulares estrangeiras¹³¹, obrigando a auditoria das contas de campanha à Comissão Nacional de Eleições¹³², sendo as mesmas apreciadas, em termos de regularidade e legalidade, pelo Tribunal Constitucional¹³³.

¹²⁸ RODRIGUES, Ilda Carvalho. “O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais” in *Revista de Assuntos Eleitorais*, n.º 11, Lisboa: 2007, pp. 59-92.

¹²⁹ DE SOUSA, Luís. “Political Parties and Corruption in Portugal” in *West European Politics*, vol. 24, n. 1 (2004): pp. 157-180, p. 127.

¹³⁰ Destaca-se, nesse período, o noticiado caso do *fax de Macau*. Em 1989, a empresa alemã Weidleplan (empresa que se candidatara a construção do novo aeroporto de Macau) alegadamente exigiu ao Governador de Macau (Carlos Melancia), através de um fax, a devolução de 50 mil contos, com juros de 9%, por consequência de um alegado desacordo no contrato relativo ao aeroporto de Macau (MATEUS, Rui. *Contos Proibidos – Memórias de um PS Desconhecido*. Lisboa: Dom Quixote, 1996, p. 312-323).

¹³¹ O Artigo 5.º da Lei n.º 72/93 trazia como donativos de natureza pecuniária proibidos:

- a) Empresas públicas;
- b) Sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicas;
- c) Empresas concessionárias de serviços públicos;
- d) Pessoas colectivas de utilidade pública ou dedicadas a actividades de beneficência ou de fim religioso;
- e) Associações profissionais, sindicais ou patronais;
- f) Fundações;
- g) Governos ou pessoas colectivas estrangeiras.

¹³² Art. 20.º da Lei n.º 72/93

¹³³ Art. 13.º da Lei n.º 72/93.

Houve também a instituição de limitação para doações de pessoas singulares em 100 salários mínimos nacionais mensais (smn) por pessoa, impondo um critério de transparência da fonte e da forma (através de cheque) para as doações que excedessem a 15 smn¹³⁴. As contribuições de campanha de pessoas coletivas eram precedidas de deliberação por escrito do órgão competente, não podendo exceder a 1/3 do limite legal das despesas de campanha, assim como sujeitas aos mesmos 100 smn por pessoa coletiva, sendo obrigatória a indicação de sua fonte.

Por fim, a legislação introduzida em 1993 fez surgir um regime específico para as despesas de campanha, o qual consistia na obrigação da discriminação por categorias e na exigência da junção, às contas, de documento certificativo relacionado a cada ato de despesa de valor superior a 5 smn¹³⁵.

Entretanto, a Lei n.º 72/93, que regulamentou apenas dois atos eleitorais, possuía sérios problemas de *accountability* e transparência, haja vista que o deficiente sistema de auditoria sobre os partidos falhava em detectar as transferências financeiras dentro dos partidos, entre as contas de partido e as contas de campanha, assim como as transferências dos partidos para os candidatos durante as eleições¹³⁶.

Com o intuito de corrigir as lacunas e as deficiências da legislação anterior, a Assembleia da República promulga em 18 de Agosto de 1998 a Lei n.º 56, que introduziu um sistema de contabilidade mais exigente, que obrigava a separação das contas de campanhas das contas gerais dos partidos, a discriminação detalhada da angariação de fundos, além de estabelecer sanções aos responsáveis pelos donativos ilegais, haja vista que a legislação anterior apenas penalizava o partido, deixando impune aquele que o deu causa¹³⁷. A Lei n.º 56/98 ampliou, ainda, a subvenção estatal (financiamento público) para

¹³⁴ Possibilitava o anonimato nas doações inferiores a esse montante, conforme estabelecido no Art. 20.º, n. 3 da Lei n.º 72/93.

¹³⁵ RODRIGUES, Ilda Carvalho. “O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais” in *Revista de Assuntos Eleitorais*, n. 11 (2007): pp. 59-82, p. 71.

¹³⁶ Vale destacar que a grande dificuldade na fiscalização das receitas dos partidos se dava pelo fato de os partidos não estarem vinculados às regras de contabilidade pública à época, tornando mais fácil os mesmos omitirem suas fontes e a quantidade de financiamento.

¹³⁷ Artigo 23.º da Lei n.º 72/93:

Percepção de receitas ou realização de despesas ilícitas

1 - Os candidatos, no caso de eleições presidenciais, ou os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores que obtenham receitas para a campanha eleitoral por formas não previstas no presente diploma ou que não observem os limites previstos no artigo 18.º são punidos com coima mínima no valor de 6 salários mínimos mensais nacionais e máximo no valor de 60 salários mínimos mensais nacionais.

os partidos que obtivessem um número de votos superior a 50 mil, mesmo que não alcançasse a representação parlamentar exigida na legislação anterior¹³⁸.

No entanto, o sistema de financiamento político introduzido pela Lei n.º 56/98 sucumbiu com as controvérsias relacionadas com o financiamento de campanha por pessoas coletivas, principalmente após a divulgação do relatório da auditoria realizada nos gastos de obras públicas no período de 1993 a 1998 pela Junta Autónoma das Estradas¹³⁹.

As alterações introduzidas pela Lei n.º 23 de 23 de Agosto de 2000 rechaçou do sistema de financiamento político de Portugal o financiamento proveniente de empresas¹⁴⁰,

2 - Os partidos políticos que cometam alguma das infracções previstas no n.º 1 são punidos com coima mínima no valor de 10 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 100 salários mínimos mensais nacionais.

3 - A aplicação de coima nos termos dos números anteriores é publicitada, a expensas do infractor, num dos jornais diários de maior circulação nacional, regional ou local, consoante os casos.

Art. 25.º da Lei n.º 56/98:

Percepção de receitas ou realização de despesas ilícitas

1 - Os mandatários financeiros, os candidatos às eleições presidenciais ou os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores que obtenham receitas para a campanha eleitoral por formas não consentidas pela presente lei, que não cumpram o disposto no n.º 1 do artigo 15.º ou que não observem os limites previstos no artigo 19.º são punidos com coima mínima no valor de 20 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 100 salários mínimos mensais nacionais.

2 - Os partidos políticos que cometam alguma das infracções previstas no n.º 1 são punidos com coima mínima no valor de 20 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 400 salários mínimos mensais nacionais.

3 - Os dirigentes dos partidos políticos que pessoalmente participem na infracção prevista no número anterior são punidos com coima mínima no valor de 10 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 200 salários mínimos mensais nacionais.

4 - As pessoas singulares que violem o disposto no artigo 17.º são punidas com coima mínima no valor de 10 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 50 salários mínimos mensais nacionais.

5 - As pessoas colectivas que violem o disposto no artigo 16.º são punidas com coima mínima equivalente ao triplo do montante do donativo proibido e máxima equivalente ao sêxtuplo desse montante.

6 - Os administradores das pessoas colectivas que pessoalmente participem na infracção prevista no número anterior são punidos com coima mínima no valor de 10 salários mínimos nacionais e máxima no valor de 200 salários mínimos mensais nacionais.

7 - A aplicação de coima nos termos dos números anteriores é publicitada, a expensas do infractor, num dos jornais diários de maior circulação nacional, regional ou local, consoante os casos.

¹³⁸ Artigo 7.º, n.º 5 - A subvenção prevista nos números anteriores é também concedida aos partidos que, tendo concorrido à eleição para a Assembleia da República e não tendo conseguido representação parlamentar, obtenham um número de votos superior a 50000, desde que a requeiram ao Presidente da Assembleia da República.

¹³⁹ De acordo com o noticiado à época houve um sobrecusto (derrapagem) na ordem de 108 milhões das obras públicas realizadas pela Junta Autónoma da Estrada, o equivalente a 33% do valor global dos contratos. (Disponível em: <<https://www.publico.pt/destaque/jornal/derrapagem-de-108-milhoes-138886>>. Acesso em 19 e março de 2017).

¹⁴⁰ Artigo 5.º Donativos proibidos:

1 - Os partidos políticos não podem receber donativos ou empréstimos de natureza pecuniária ou em espécie de pessoas colectivas nacionais ou estrangeiras, com excepção do disposto no número seguinte.

2 - Os partidos podem contrair empréstimos junto de instituições de crédito e sociedades financeiras.

3 - Os partidos não podem adquirir bens ou serviços, a pessoas singulares e colectivas, nacionais ou estrangeiras, a preços inferiores aos praticados no mercado.

diminuiu os limites de despesas das campanhas eleitorais¹⁴¹, entretanto, para compensar a diminuição dessas fontes de financiamento, quadruplicou os valores das subvenções estatais para campanhas eleitorais¹⁴².

A resposta do Legislativo para os escândalos de corrupção assentou na ideia de que o financiamento público de campanha eleitoral resolveria o problema. Entretanto, em face da ausência de punição efetiva a empresas e empresários que burlavam a legislação, financiando diretamente partidos e candidatos, a proibição de financiamento de pessoas jurídicas (empresas), introduzidas pela Lei n.º 23/2000, não logrou o resultado esperado. Soma-se a isso o fato de que, até o presente momento, a fiscalização do financiamento político era exercido por duas instituições: o Tribunal Constitucional fiscalizava o

¹⁴¹ Artigo 19.º da Lei n.º 56/98. Limite das despesas:

1 - O limite máximo admissível de despesas realizadas em cada campanha eleitoral é fixado nos seguintes valores:

- a) 5500 salários mínimos mensais nacionais na campanha eleitoral para a Presidência da República, acrescidos de 1500 salários mínimos mensais nacionais no caso de se proceder a segunda volta;
- b) 35 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para a Assembleia da República;
- c) 20 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as Assembleias Legislativas Regionais;
- d) Um quinto do salário mínimo mensal nacional por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as autarquias locais;
- e) 180 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para o Parlamento Europeu.

2 - Os limites previstos no número anterior aplicam-se aos partidos, coligações ou grupos de cidadãos eleitores proponentes, de acordo com o determinado em cada lei eleitoral.

Artigo 19.º da Lei n.º 23/2000. Limite das despesas:

1 - O limite máximo admissível de despesas realizadas em cada campanha eleitoral é fixado nos seguintes valores:

- a) 4400 salários mínimos mensais nacionais na campanha eleitoral para a Presidência da República, acrescidos de 1200 salários mínimos mensais nacionais no caso de concorrer a segunda volta;
- b) 28 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para a Assembleia da República;
- c) 16 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as Assembleias Legislativas Regionais;
- d) Um quinto do salário mínimo mensal nacional por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as autarquias locais;
- e) 144 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para o Parlamento Europeu.

2 - Os limites previstos no número anterior aplicam-se aos partidos, coligações ou grupos de cidadãos eleitores proponentes, de acordo com o determinado em cada lei eleitoral.

3 - Para determinação dos valores referenciados no n.º 1, devem os partidos políticos, coligações ou grupos de cidadãos eleitores declarar à Comissão Nacional de Eleições o número de candidatos apresentados relativamente a cada acto eleitoral.

¹⁴² Artigo 29.º da Lei n.º 23/2000. Subvenção estatais para campanhas eleitorais:

3 - A subvenção é de valor total equivalente a 10000, 5000 e 1000 salários mínimos mensais nacionais, valendo o primeiro montante para as eleições para a Assembleia da República e para as autarquias locais, o segundo para as eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu e o terceiro para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.

financiamento dos partidos políticos, ao passo que a Comissão Nacional de Eleições (CNE) fiscalizava o financiamento de campanhas eleitorais.

A despeito dos problemas de *accountability* registrados na legislação vigente, cumpre destacar que nas eleições autárquicas de 2001 fora registrado o primeiro caso de financiamento ilícito condenado pelo Tribunal Constitucional Português: caso Somague¹⁴³.

2.2. O ATUAL SISTEMA REGULATÓRIO PORTUGUÊS

A reforma introduzida em 2003 estabeleceu dois pilares regulatórios: a Lei Orgânica n.º 2/2003 de 22 de Agosto¹⁴⁴, uma nova lei dos partidos políticos, a qual instituiu requisitos legais mais exigentes para os partidos, permitindo um maior controle por parte do Tribunal Constitucional; e a Lei n.º 19/2003¹⁴⁵, a qual instituiu as regras de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, tendo sua mais recente modificação sido promulgada com o advento da Lei n.º 4/2017 de 16 de Janeiro.

Cumpre inicialmente destacar, antes de analisarmos os aspectos da lei de financiamento de partidos políticos e das campanhas eleitorais¹⁴⁶, que a Lei n.º 19/2003 somente entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2005, com exceção do disposto no artigo 8º, que consequentemente revogou o n.º 2 do artigo 4º da Lei n.º 56/98 de 18 de agosto, que determinava a proibição do recebimento de donativos anónimos (pessoas singulares e empresas) e do recebimento de donativos ou empréstimos de pessoas coletivas nacionais ou

¹⁴³ O Caso Somague resultou no cometimento de infracção ao disposto no n.º 4 do artigo 5.º da Lei nº 56/98, de 18 de Agosto, com as alterações decorrentes da Lei n.º 23/2000, de 23 de Agosto: na verdade, terá ocorrido pagamento por terceiro – a SOMAGUE – de um débito resultante de relação jurídica estabelecida entre o PPD/PSD e a NOVODESIGN – Companhia Portuguesa de Design, S.A. (que integra a BRANDIA CREATING), no valor de € 233.415,00, com vista a *contornar* a proibição legal de recebimento pelos partidos políticos de donativos de pessoas coletivas. Para mais detalhes acerca do julgamento das contas nas eleições de 2001 pelo Tribunal Constitucional Português ver os Acórdãos n.º 287/2004; n.º 288/2005; n.º 371/2007; n.º 86/2008 e n.º 172/2008.

¹⁴⁴Não nos deteremos a análise desta norma, haja visto que o objetivo desse trabalho é a análise dos aspectos dos sistemas de financiamento de campanhas eleitorais. Cumpre destacar no entanto, que a referida lei fora alterada com a promulgação da Lei Orgânica nº 2/2008 de 14 de maio.

¹⁴⁵ Da data de sua promulgação até o presente momento, a Lei n.º 19/2003 sofreu as seguintes alterações: Decreto-Lei n.º 287/2003 de 12 de novembro; Lei n.º 64-A/2008 de 31 de dezembro; Lei n.º 55/2010 de 24 de dezembro; Lei n.º 1/2013 de 3 de janeiro; Lei Orgânica n.º 5/2015 de 10 de abril e, por fim, a Lei n.º 4/2017 de 16 de janeiro. As citações à Lei n.º 19/2003 no presente trabalho apresentará sua redação atualizada, com as alterações introduzidas pelos diplomas legais acima destacados.

¹⁴⁶ Como mencionado no comentário acima, abordaremos somente os aspectos do sistema de financiamento de campanha eleitora por ser o objeto deste trabalho.

estrangeiras, excetuando empréstimos junto a instituições de crédito e sociedades financeiras (os quais constituem receitas próprias dos partidos políticos).

O sistema de financiamento de campanha eleitoral em Portugal caracteriza-se, assim, como um sistema misto, que contempla tanto financiamento oriundo do setor privado como a adoção de subvenções públicas, conforme preconiza o n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 19/2003, *in verbis*:

Artigo 16.º

Receitas de campanha

1 - As atividades da campanha eleitoral só podem ser financiadas por:

- a) Subvenção estatal;
- b) Contribuição de partidos políticos que apresentem ou apoiem candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais, bem como para Presidente da República;
- c) Donativos de pessoas singulares apoiantes das candidaturas à eleição para Presidente da República e apoiantes dos grupos de cidadãos eleitores dos órgãos das autarquias locais;
- d) Produto de atividades de angariação de fundos para a campanha eleitoral.

A partir da análise do dispositivo acima transcrito, podemos perceber que podem compor as receitas das campanhas eleitorais contribuições advindas do setor privado (alíneas b), c) e d)), assim como do financiamento público (alínea a)). No entanto, tais contribuições possuem restrições estabelecidas pela própria legislação e todas as receitas e despesas de campanhas eleitorais devem ser registradas em conta bancária própria, restrita à respectiva campanha.

Ressalta-se que a referida legislação impõe critérios de transparência do financiamento de campanha ao obrigar que até o 5º dia após a publicação do decreto que marca a data das eleições, os candidatos, partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores apresentem ao Tribunal Constitucional o seu orçamento de campanha, devendo o mesmo ser disponibilizado no sítio oficial do TC no dia subsequente ao da sua apresentação, conforme preconiza o artigo 15º da Lei n.º 19/2003.

2.2.1. RESTRIÇÕES AO FINANCIAMENTO PRIVADO

A legislação ora em comento preconiza no item n.º 3 do artigo 16º limites no que tange às contribuições oriundas de donativos de pessoas singulares e de atividades de

angariação de fundos, estabelecendo como critério a quantia de 60 IAS¹⁴⁷ por doador, devendo tais valores obrigatoriamente serem titulados por cheque ou outro meio bancário que permita a sua identificação, tanto quanto a sua origem como o seu valor.

O critério imposto no dispositivo supramencionado determina uma limitação quantitativa de doações singulares, entretanto o sistema regulatório de financiamento de campanhas políticas em Portugal prevê também uma limitação sobre a soma das despesas realizadas em cada campanha eleitoral¹⁴⁸. Desta forma, apesar de não haver um critério de limitação do quantitativo de financiamento privado, o disposto no Artigo 20º da Lei n.º 19/2003 fixa a limitação dos gastos de campanhas de forma geral, ou seja, restrição de financiamento que atinge tanto as receitas advindas de fontes privadas quanto as provenientes das subvenções públicas.

O dispositivo acima analisado impõe, além de uma limitação quantitativa de contribuições advindas de pessoas singulares/atividades de angariação de fundos, critérios de transparência e *accountability* do sistema de financiamento de campanhas, na medida em que obriga a identificação da fonte e a titularidade do financiador.

Outra restrição ao financiamento privado imposta pela legislação portuguesa consiste na proibição do financiamento advindo de pessoas coletivas nacionais ou estrangeiras, conforme mencionado anteriormente e disposto no artigo 8º da legislação de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

2.2.2. FINANCIAMENTO PÚBLICO E SEUS CRITÉRIOS

O financiamento público de campanhas eleitorais em Portugal, também denominado de subvenção pública, é destinado aos partidos políticos que apresentem candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais, bem como para os grupos

¹⁴⁷ O Indexante de Apoios Sociais (IAS) fora criado pela Lei n.º 53-B/2006 de 29 de setembro e substituiu o salário mínimo nacional como valor base para o cálculo e atualizações das pensões, contribuições e outros apoios que se encontram a cargo da Seguridade Social e outros organismos do Estado, como é o caso das contribuições às campanhas eleitorais. Em 2017, conforme a Portaria n.º 4/2017, publicada no Diário da República do dia 3 de janeiro de 2017, o valor da IAS foi atualizado para € 421,32.

¹⁴⁸ O sistema regulatório de financiamento de campanhas eleitorais em Portugal estabelece em seu Artigo 19º que são consideradas despesas de campanha eleitorais as efetuadas pelas candidaturas, com intuito ou benefício eleitoral, dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do ato eleitoral respectivo.

de cidadãos eleitores dos órgãos das autarquias locais e os candidatos às eleições presidenciais.

Entretanto, para que os partidos/candidatos tenham direito a perceber subvenção pública, os mesmos deverão se submeter ao critério estabelecido nos itens n.º 2 e n.º 3 do artigo 17º, os quais estabelecem que:

Artigo 17.º

Subvenção pública para as campanhas eleitorais

2 - Têm direito à subvenção os partidos que concorram ao Parlamento Europeu ou, no mínimo, a 51% dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República ou para as Assembleias Legislativas Regionais e que obtenham representação, bem como os candidatos à Presidência da República que obtenham pelo menos 5% dos votos.

3 - Em eleições para as autarquias locais, têm direito à subvenção os partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que concorram simultaneamente aos dois órgãos municipais e obtenham representação de pelo menos um elemento diretamente eleito ou, no mínimo, 2% dos votos em cada sufrágio.

Atendido o critério acima mencionado, os partidos/candidatos passarão a receber subvenção pública no valor total de:

4 - A subvenção é de valor total equivalente a:

- a) 20 000 vezes o valor do IAS para as eleições para a Assembleia da República;
- b) 10 000 vezes o valor do IAS para as eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu;
- c) 4000 vezes o valor do IAS para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.

5 - Nas eleições para as autarquias locais, a subvenção é de valor total equivalente a 150% do limite de despesas admitidas para o município, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 20.º

Cumprir destacar que as subvenções públicas somente poderão ser solicitadas ao Presidente da Assembleia da República após 15 dias da declaração oficial dos resultados eleitorais. Dessa forma, o financiamento público previsto na lei de financiamento de campanhas eleitorais em Portugal adquire um caráter de ressarcimento dos valores gastos pelos partidos/candidatos durante suas campanhas.

Um fundamental dispositivo previsto na legislação portuguesa no que concerne ao financiamento público de campanhas é o critério alocativo adotado para a repartição desses valores. O artigo 18º da Lei n.º 19/2003 estabelece como critérios alocativos os princípios da proporcionalidade e da igualdade, da seguinte maneira:

Artigo 18.º

Repartição da subvenção

1 - A repartição da subvenção é feita nos seguintes termos: 20% são igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preencham os requisitos do n.º 2 do artigo anterior e os restantes 80% são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

2 - Nas eleições para as Assembleias Legislativas Regionais, a subvenção é dividida entre as duas Regiões Autónomas em função do número de deputados das Assembleias respectivas e, no seio de cada Região Autónoma, nos termos do número anterior.

3 - Nas eleições para as autarquias locais, a repartição da subvenção é feita nos seguintes termos: 25% são igualmente distribuídos pelos partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que preencham os requisitos do n.º 3 do artigo anterior e os restantes 75% são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos para a assembleia municipal.

4 - A subvenção não pode, em qualquer caso, ultrapassar o valor das despesas efetivamente realizadas.

Ao prever como critério alocativo o princípio da igualdade na proporção de 20% dos valores de subvenção pública a ser repassado a todos os partidos/candidatos que preencham o requisito estabelecido no item n.º 2 do artigo 17º, a legislação portuguesa garante a existência de partidos políticos de pouca representatividade ou força na arena política local, a ponto de assegurar um mínimo de diversidade política. Ao passo que, ao estabelecer um critério alocativo baseado no princípio da proporcionalidade, reservando 80% dos valores de subvenção pública aos partidos/candidatos que efetivamente possuam expressividade política e apoio popular, o sistema regulatório português expurga a possibilidade de existirem partidos/candidatos oportunistas, os quais se candidatariam apenas para receber subsídios públicos¹⁴⁹, pouco contribuindo para o fortalecimento da democracia local.

Existe ainda duas limitações impostas pelo sistema de financiamento de campanha em Portugal, previstos nos itens n.º 4 e n.º 6 do Artigo 18.º. Esse impõe que sejam destinadas apenas 25% das subvenções públicas para o pagamento de despesas relacionadas com a

¹⁴⁹ Na França, em face das oportunidades criadas pelo sistema regulatório de financiamento político, verifica-se a existência de micropartidos ou partidos de apoio que funcionam como fontes de financiamento de campanhas de partidos maiores. A *Section* 11 a 11-8 da Lei 88-227 de 11 de março determina que as doações privadas de campanhas não poderão ser destinadas diretamente aos partidos políticos, mas passarem pela figura do *financial agent* (que poderá ser um indivíduo ou uma associação autorizada como uma *fundraising association for the relevant party*). São proibidas doações de pessoas jurídicas, exceto provenientes de outros partidos. As pessoas físicas poderão contribuir até €4.600 por candidato e €7.500 por ano a cada partido. O que permite que os ditos partidos de apoio canalizem essas doações para os partidos maiores nos ciclos eleitorais, resultando assim na existência de vários partidos políticos criados para essa finalidade e não para a finalidade ao qual historicamente deveria se destinar. (GRECO. *Third evaluation round - Evaluation report on France transparency of party funding (Theme II)*. Estrasburgo, Conselho da Europa: 2009, pp. 7-8).

concessão, produção e afixação de estruturas, cartazes e telas que se destinam à utilização em via pública de propaganda eleitoral; aquele, por sua vez, estabelece que as subvenções públicas não poderão ultrapassar o valor das despesas efetivamente realizadas nas campanhas.

2.2.3. MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA

O atual sistema regulatório português possui diversos mecanismos espalhados ao longo de seus artigos que objetivam a transparência e o controle do financiamento de campanhas eleitorais.

O Artigo 15.º da Lei n.º 19/2003 institui um importante dispositivo para a transparência e *accountability* da fiscalização dos orçamentos de campanhas eleitorais, ao estabelecer, em seu item n.º 5, que os orçamentos de campanha são disponibilizados no sítio oficial do Tribunal Constitucional na internet a partir do dia seguinte ao da sua apresentação, devendo os mesmos divulgarem os orçamentos de campanha até o 5º dia posterior à publicação do decreto que marca a data das eleições, conforme estabelecido no item n.º 4 do referido dispositivo legal. Este dispositivo, portanto, estabelece o norte fiscalizatório necessário aos órgãos de controle e, mais importante, estabelece a soma dos valores que serão gastos pelos partidos e suas fontes de financiamento a todos os interessados.

A divulgação do orçamento que será gasto em um ciclo eleitoral por um determinado partido/candidato, acrescido da limitação de despesas prevista no Artigo 20.º da comentada lei, permite o controle e a garantia de um critério de igualdade imposto a todas as campanhas e candidaturas, necessário a assegurar a credibilidade dos atores, das instituições, do processo e do próprio sistema político.

O Artigo 16.º da Lei n.º 19/2003, por sua vez, estabelece outro critério de transparência ao determinar que as receitas provenientes de doações advindas de pessoas físicas e produtos de angariação de fundos deverão ser obrigatoriamente tituladas por cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e da origem da fonte pagadora. Este dispositivo permite, portanto, que se evitem fraudes e doações anônimas no período eleitoral, dando maior controle e evitando financiamentos privados advindos de fontes pagadoras que coloquem em risco o sistema de representatividade da democracia portuguesa.

2.2.4. FISCALIZAÇÃO (*ACCOUNTABILITY*)

Como mencionado anteriormente, um dos incrementos trazidos pelo novo regime regulatório português fora a concentração da fiscalização das contas anuais e de campanhas eleitorais dos partidos políticos em um único órgão: o Tribunal Constitucional (TC). Conforme preconiza o item n.º 1 do Artigo 23.º da Lei n.º 19/2003, o TC tem a competência de apreciar e de declarar a regularidade e a legalidade das contas anuais dos partidos políticos e das contas de campanhas eleitorais.

Para realizar o processo de fiscalização e auditoria das contas anuais dos partidos políticos e das contas de campanhas eleitorais, o TC conta com a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), um órgão autônomo e independente que funciona junto ao TC, conforme disciplinado no item n.º 1 do Artigo 24.º da Lei n.º 19/2003. Além da ECFP, o TC poderá requisitar ou destacar técnicos qualificados de quaisquer serviços públicos ou recorrer, mediante contrato, aos serviços de empresas de auditoria ou a revisores oficiais de contas para a realização de perícias e auditorias que desejar, a despeito do instituído no item n.º 3 do Artigo 23.º da Lei n.º 19/2003 e do item n.º 2 do Artigo 25.º do mesmo diploma legal.

A ECFP tem como competências a instrução de processos relativos às contas anuais e às contas de campanhas eleitorais; a fiscalização da correspondência entre os gastos declarados pelos partidos políticos e as despesas efetivamente realizadas (item n.º 2 do Artigo 24.º da Lei n.º 19/2003); e, ainda, a realização, a qualquer momento, seja por iniciativa própria ou solicitada pelo TC, de auditorias e inspeções de qualquer tipo ou natureza nos atos, procedimentos e aspectos de gestão financeira tanto das contas dos partidos políticos, quanto das contas de campanhas eleitorais (item n.º 4 do Artigo 24.º da Lei n.º 19/2003).

Conforme disposto no item n.º 5 do Artigo 24.º da Lei n.º 19/2003, a ECFP possui ainda a competência de publicar uma lista indicativa dos valores dos principais meios de campanha, designadamente publicações, painéis publicitários e meios necessários à realização de comícios, após consulta de preço de mercado, devendo essa lista ser publicada no sítio oficial do TC na Internet no dia seguinte de sua apresentação, devendo a mesma ser apresentada até o dia da publicação do decreto que marca a data das eleições.

Em suma, o processo de apreciação e julgamento das contas de partidos políticos - sejam de suas contas anuais, sejam das contas de campanhas - inicia-se com a recepção das mesmas pelo TC, que as remete à ECFP para instrução e apreciação. A Entidade de Contas então inicia o processo de auditoria das referidas contas, dispondo de equipes de auditores independentes, que ao final apresentará um relatório abordando os seguintes aspectos: verificação da correspondência entre gastos declarados e efetivamente realizados; fiscalização do cumprimento dos requisitos legais previstos para as receitas e as atividades de angariação de fundos, notadamente quanto à identificação dos doadores e dos montantes doados; a observância de gastos de publicidade, no que se refere à tabela de preços de aquisição/venda de bens ou serviços anteriormente publicizada; e, por fim, a notificação, pelo TC, dos partidos ou candidatos a fim de se pronunciarem acerca das inconsistências ou lacunas apontadas no relatório de auditoria realizado pela ECFP¹⁵⁰.

Após a apresentação das respostas pelos partidos políticos/candidatos sobre os pontos levantados no relatório da ECFP, esta elabora um Parecer e o remete para a apreciação do TC, o qual observará a regularidade, julgando as contas anuais dos partidos políticos e as contas de campanhas eleitorais em “prestadas” ou “não prestadas”. Caso a mesma seja declarada “prestada”, o TC passa à análise de sua legalidade, julgando-as como “prestadas com regularidade” ou “sem regularidade”.

O Acórdão da decisão que julga as contas anuais dos partidos e as contas de campanhas é enviado para conhecimento dos partidos políticos. Nos casos das decisões que julgarem as contas como “não prestadas” ou “prestadas com irregularidades”, essas serão enviadas ao Ministério Público, a fim de que o mesmo tome conhecimento e prepare a sua promoção junto ao TC. Após a notificação da promoção do Ministério Público aos partidos interessados, o TC passa a deliberar sobre a aplicação das coimas sugeridas na promoção ministerial e, ao final, aplicará as sanções previstas no sistema regulatório português¹⁵¹, com a sua posterior publicação.

¹⁵⁰ RODRIGUES, Ilda Carvalho. “O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais” in *Revista de Assuntos Eleitorais*, n.º 11 (2007): pp. 59-92, p. 86-90.

¹⁵¹ Os valores das coimas estão previstas nos Artigos 28.º ao 32.º da Lei n.º 19/2003, havendo, ainda, a possibilidade de responsabilização civil ou penal aos infratores dos ditames da legislação em vigor, conforme previsto no item n.º 1 do Artigo 28.º da Lei n.º 19/2003.

2.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS POLÍTICAS EM PORTUGAL

A partir das observações apontadas nos parágrafos acima, podemos perceber que o sistema de financiamento político em Portugal, a despeito de formalmente estabelecer diversos critérios que poderiam resultar em um sistema político equilibrado, deixa a desejar em seu critério de *accountability*. Ao impor sanções apenas de cunho financeiro aos candidatos/partidos políticos que deixarem de observar os dispositivos legais, o sistema de financiamento em Portugal permite que a plutocracia ainda seja vantajosa, tendo em vista que candidatos que tenham suas contas desaprovadas continuam a exercer suas funções políticas oriundas do resultado do pleito.

O grande problema exposto a partir dessa *ratio* de penalização é a possibilidade de agentes que desobedecem dispositivos legais e que violam princípios republicanos assumirem cargos políticos com imposição, pelo sistema, de uma simples contraprestação pecuniária para o Estado. Essa forma de *accountability* permite, assim, que o resultado das urnas possam ser auferidos a partir de uma campanha altamente pernicioso do ponto de vista republicano, permitindo a diplomação de políticos que se utilizaram de financiamentos/despesas em desrespeito às regras do jogo político (ou do jogo eleitoral), haja vista que essas regras não impõem uma sanção proporcional ao risco de sua não observância. Neste sentido, a responsabilidade política se torna um mecanismo retrospectivo, no sentido de que as ações dos governantes são julgadas a posteriori, em termos dos efeitos que causam¹⁵². Entretanto, ao se consumarem, necessariamente, a posteriori, muitas destas ações produzem consequências custosas para sociedade (mesmo com a responsabilização dos agentes), que por outros caminhos poderiam ter sido evitadas.

A necessidade de sanções mais rigorosas, ou até mesmo a imposição da homologação do resultado do pleito subjugado à aprovação das contas de campanhas eleitorais dos candidatos a cargos públicos, poderiam resultar em fatores mais benéficos do ponto de vista dos princípios republicanos e da representatividade. Ademais, se considerássemos a possibilidade de os órgãos de controle instituírem mecanismos de

¹⁵² CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A. “Democracia, eleições e responsabilidade política” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.12, n.35, (1997): pp.49-61, p. 52.

divulgação de informação (informações-respostas¹⁵³), de forma oficial e a contento, a fim de empoderar os eleitores no momento da tomada de decisão da escolha de seus representantes, o sistema aferiria mecanismos de controle mais eficazes do ponto de vista democrático¹⁵⁴.

3. SISTEMA DE FINANCIAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO

O sistema de financiamento de campanha eleitoral no Brasil continua em constante modificação e adaptação a fim de se corrigir os abusos políticos ocasionados pelo financiamento advindo de empresas e do famigerado “caixa 2”.

O atual sistema regulatório de financiamento político fora instituído como resposta ao escândalo intitulado de caso Collor-PC, que culminou com o impeachment do Presidente Fernando Henrique Collor de Melo em 1992¹⁵⁵. A partir de 1993, o Congresso aprovou várias mudanças no quadro legislativo do financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos, resultando no modelo de financiamento que se apresenta até o presente momento: a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº. 9.096/95) e a Lei das Eleições (Lei nº. 9.504/97)¹⁵⁶.

O quadro regulatório brasileiro, portanto, caracteriza-se pela adoção de um sistema misto, no qual admite-se a captação de recursos provenientes do setor privado, assim como institui a adoção de recursos públicos, de forma indireta, para o financiamento de campanhas eleitorais. Neste contexto, a Lei das Eleições disciplina o financiamento/arrecadação, os gastos e a prestação de contas a serem observados pelos partidos políticos e pelos candidatos durante o processo eleitoral; ao passo que a Lei Orgânica dos Partidos Políticos estabelece

¹⁵³ Informações-respostas fora o termo utilizado pelo autor Vitor de Moraes Peixoto ao designar a “*aswersability*” ou *accountability* vertical estabelecida por Mainwaring. (PEIXOTO, Vitor de Moraes. “Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada” in *Perspectiva*, vol. 35 (2009): pp. 91-116, p. 102-103).

¹⁵⁴ Para mais informações acerca da *accountability* vertical ver: MAINWARING, S. “Democratic accountability in Latin America” in MAINWARING, S.; WELNA, C. (Org.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p.3-33.

¹⁵⁵ A despeito de uma legislação que proibia o financiamento de empresas à campanhas eleitorais a época, fora identificado, no decorrer das investigações da CPI na Câmara dos Deputados, que o ex-coordenador financeiro da campanha eleitoral de Collor em 1989, PC Farias havia participado de inúmeros esquemas de corrupção envolvendo tráfico de influências, suborno, troca de favores e trocas de contratos com a Presidência da República em razão de financiamentos ilegais de recursos doados na campanha eleitoral. (SPECK, Bruno Wilhelm. “O financiamento político e a corrupção no Brasil”. In: *Rita de Cassia Biazon. (Org.). Temas de corrupção política no Brasil*. 1 ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, vol. 1, pp. 49-97, p. 49).

¹⁵⁶ Ambas as legislações tiveram dispositivos revogados e alterados pela edição de leis posteriores, como é o caso da promulgação das Leis nº. 11.300/2006; nº. 12.034/2009; nº. 12.891/2013 e nº. 13.165/2015.

as regras a serem observadas por partidos políticos e por candidatos na arrecadação e aplicação de recursos financeiros e os não financeiros nas campanhas eleitorais, uma vez que são autorizadas doações remuneradas aos partidos políticos em época não eleitoral e que poderão ser aplicadas nas campanhas de candidatos vinculados aos respectivos partidos (Art. 39, §5º).

3.1. FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

Como dito anteriormente, o Brasil adota um sistema de financiamento misto de campanha eleitoral, no qual se admite doações advindas do setor privado (pessoa física, partidos políticos, próprio candidato), assim como financiamento público, que atualmente caracteriza-se pelo financiamento indireto.

No que pese o financiamento de campanhas advindo do setor público, cumpre destacar que a Lei nº. 9.504/97 estabeleceu, em seu art. 79, a possibilidade de instituição de um financiamento de campanhas através de recursos públicos de forma direta, entretanto vinculou o seu regramento a uma lei específica, a qual ainda não foi criada. Diante desta ausência, resta, portanto, o financiamento público indireto, que representa um dos principais aportes financeiros a uma campanha eleitoral¹⁵⁷, caracterizado pela concessão de propaganda eleitoral de forma gratuita no rádio e na televisão¹⁵⁸, sendo o tempo despendido pelas

¹⁵⁷ SPECK. Bruno Wilhelm. op. cit., p. 55.

¹⁵⁸ Art. 44. (Lei nº. 9504/97) A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta Lei, vedada a veiculação de propaganda paga;

Art. 47. (Lei nº. 9504/97) As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita

(...)

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios: (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)

I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - 10% (dez por cento) distribuídos igualmente. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015);

Art. 49. (Lei nº. 9504/97) Se houver segundo turno, as emissoras de rádio e televisão reservarão, a partir de quarenta e oito horas da proclamação dos resultados do primeiro turno e até a antevéspera da eleição, horário destinado à divulgação da propaganda eleitoral gratuita, dividido em dois períodos diários de vinte minutos para cada eleição, iniciando-se às sete e às doze horas, no rádio, e às treze e às vinte horas e trinta minutos, na televisão;

emissoras de televisão e rádio custeado pelo Poder Público, na forma de compensação fiscal¹⁵⁹.

No que se refere ao financiamento advindo do setor privado, a legislação brasileira admite doações de pessoas físicas, limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição¹⁶⁰; a possibilidade de utilização de recursos próprios do candidato, até o limite de gastos estabelecido na própria lei¹⁶¹; além das doações advindas do próprio partido político ao qual o candidato encontra-se vinculado¹⁶².

Destaca-se que os limites adotados pelo quadro normativo brasileiro, no que se refere a doações de pessoas físicas, permitem que doadores com maior poder aquisitivo possam contribuir de forma mais voluptuosa do que aqueles que possuem um poder aquisitivo menor, resultando, assim, em um critério capaz de distorcer o sistema representativo brasileiro, pois o mesmo não é pautado em um critério isonômico de limitação quantitativa equânime para todos os doadores físicos¹⁶³. Essa mesma ausência de critério pode ser percebida na possibilidade de utilização de recursos dos próprios candidatos

Art. 51. (Lei nº. 9504/97) Durante os períodos previstos nos arts. 47 e 49, as emissoras de rádio e televisão e os canais por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, ainda, setenta minutos diários para a propaganda eleitoral gratuita, a serem usados em inserções de trinta e sessenta segundos, a critério do respectivo partido ou coligação, assinadas obrigatoriamente pelo partido ou coligação, e distribuídas, ao longo da programação veiculada entre as cinco e as vinte quatro horas, nos termos do § 2º do art. 47, obedecido o seguinte: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

¹⁵⁹ Art. 99. (Lei nº. 9504/97) As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei.

II – a compensação fiscal consiste na apuração do valor correspondente a 0,8 (oito décimos) do resultado da multiplicação de 100% (cem por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) do tempo, respectivamente, das inserções e das transmissões em bloco, pelo preço do espaço comercializável comprovadamente vigente, assim considerado aquele divulgado pelas emissoras de rádio e televisão por intermédio de tabela pública de preços de veiculação de publicidade, atendidas as disposições regulamentares e as condições de que trata o § 2º-A; (Redação dada pela Lei nº 12.350, de 2010)

III – o valor apurado na forma do inciso II poderá ser deduzido do lucro líquido para efeito de determinação do lucro real, na apuração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), inclusive da base de cálculo dos recolhimentos mensais previstos na legislação fiscal (art. 2º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996), bem como da base de cálculo do lucro presumido.

¹⁶⁰ Art. 23. (Lei nº. 9504/97) Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

¹⁶¹ § 1º-A (Art. 23 da Lei nº. 9504/97). O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015).

¹⁶² § 5º (Art. 39 da Lei nº. 9096/95). Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas (ADI 4650/DF), observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009).

¹⁶³ SPECK. Bruno Wilhelm. O Financiamento de Campanhas Eleitorais In: *Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia. Reforma Política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 156.

(autofinanciamento), quando a legislação autoriza que candidatos abastados possam contribuir em maiores volumes financeiros, em detrimento de candidatos mais humildes.

Outra consideração a ser destacada, a partir da análise dos dispositivos da Lei das Eleições, é a possibilidade de pessoas físicas poderem contribuir acima da limitação preconizada no §1º do Art. 23, quando o legislador estabeleceu¹⁶⁴ a possibilidade de pessoas físicas poderem realizar doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); além da possibilidade de qualquer eleitor poder realizar gastos em apoio a candidatos de sua preferência até a quantia equivalente a um mil UFIR, não estando esse gasto sujeito à contabilização quando não reembolsados pelo candidato¹⁶⁵.

Cumprido destacar, ainda, a possibilidade das pessoas físicas realizarem doações aos partidos políticos de forma direta¹⁶⁶ ou através do Fundo Partidário¹⁶⁷, podendo os partidos

¹⁶⁴ § 7º (Art. 23 da Lei nº. 9504/97). O limite previsto no § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

¹⁶⁵ Art. 27. (Lei nº. 9504/97). Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados. Cumprido destacar que a UFIR (Unidade Fiscal de Referência) fora extinta através da Medida Provisória 1.973-67 de 26 e outubro de 2000. O art. 105, §2º da LE autoriza que o TSE proceda à alteração dos valores estabelecidos na lei por novo índice.

¹⁶⁶ Art. 39. (Lei nº. 9096/95). Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.

§ 1º As doações de que trata este artigo podem ser feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual e municipal, que remeterão, à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido, o demonstrativo de seu recebimento e respectiva destinação, juntamente com o balanço contábil.

§ 2º Outras doações, quaisquer que sejam, devem ser lançadas na contabilidade do partido, definidos seus valores em moeda corrente.

§ 3º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta do partido político por meio de: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - depósitos em espécie devidamente identificados; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

III - mecanismo disponível em sítio do partido na internet que permita inclusive o uso de cartão de crédito ou de débito e que atenda aos seguintes requisitos: (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

a) identificação do doador; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

¹⁶⁷ Art. 38. (Lei nº. 9096/95). O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

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

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

políticos financiarem, através desse repasse, a campanha de candidatos a eles vinculados no período eleitoral, conforme acima mencionado, além da possibilidade de os mesmos assumirem os débitos de campanha não quitados pelo candidato até a data da apresentação de suas contas de campanha eleitoral¹⁶⁸.

3.2. LIMITES DE GASTOS

A legislação brasileira, até as eleições de 2014, deixava a critério dos partidos políticos a definição dos limites de gastos que cada candidato deveria observar para cada cargo eleitoral a que concorresse, determinando que os mesmos deveriam ser informados aos Tribunais Eleitorais no momento do pedido de registro de sua candidatura¹⁶⁹. Na verdade, essa liberdade na instituição de limites de gastos a serem determinados pelos próprios partidos políticos surgia da inércia do legislador em criar uma lei que os estipulassem, conforme estabelecido no Art. 17 A da LE.

Não é de se estranhar que costumeiramente o legislador brasileiro não promulgasse determinada lei, deixando essa limitação a cargo dos próprios partidos políticos, que na

Art. 41. (Lei nº. 9096/95). O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios: (Vide ADINS nºs 1.351-3 e 1.354-8)

I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; (Vide ADINS nºs 1.351-3 e 1.354-8)

II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Vide ADINS nºs 1.351-3 e 1.354-8)

Art. 41-A. (Lei nº. 9096/95). Do total do Fundo Partidário:

I - 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 (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Incluído pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105).

¹⁶⁸§ 3º (Art. 29 da Lei nº. 9504/97). Eventuais débitos de campanha não quitados até a data de apresentação da prestação de contas poderão ser assumidos pelo partido político, por decisão do seu órgão nacional de direção partidária. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 4º (Art. 29 da Lei nº. 9504/97). No caso do disposto no § 3º, o órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral passará a responder por todas as dívidas solidariamente com o candidato, hipótese em que a existência do débito não poderá ser considerada como causa para a rejeição das contas. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009).

¹⁶⁹ Art. 18 (Lei nº. 9504/97). No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17 A desta Lei. (Redação dada pela Lei nº. 11.300/2006)

§1º Tratando-se de coligação, cada partido que a integra fixará o valor máximo de gastos de que trata este artigo. (Revogado pela Lei nº 13.165, de 2015)

§2º Gastar recursos além dos valores declarados nos termos deste artigo sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. (Revogado pela Lei nº 13.165, de 2015)

verdade apenas ratificavam os valores informados pelos próprios candidatos, no momento do pedido de registro de candidatura de seus afiliados. Portanto, a limitação de gastos de campanhas eleitorais no Brasil, até as eleições de 2014, era dispositivo meramente decorativo, pois não trazia pressupostos de igualdade nas disputas eleitorais, viabilizando a plutocracia no cenário político local.

A Lei nº. 13.165/2015, também denominada de minirreforma eleitoral, fora promulgada como resposta às manifestações populares que ocorreram em 2013, cujo marco inicial fora as manifestações contra o aumento da tarifa de transporte público (ônibus/autocarro) e, com o passar do tempo, tomou proporções maiores, sendo palco para manifestações contra os gastos públicos para a realização da Copa do Mundo de 2014, a corrupção e a insatisfação política no geral¹⁷⁰.

A minirreforma eleitoral estabeleceu a limitação dos gastos com campanha política, além de realizar outras mudanças na LE e LOPP, estabelecendo como teto de gastos de campanha a proporção de 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, nas eleições que foram decididas em turno único, e em 50% (cinquenta por cento), também do maior gasto declarado para o cargo, nas eleições que foram decididas em dois turnos do escrutínio anterior; prevendo ainda a limitação de gastos no montante de cem mil reais nas eleições para prefeito e dez mil reais nas eleições para vereadores de municípios com até dez mil eleitores¹⁷¹.

¹⁷⁰ Para mais detalhes acerca das manifestações de 2013 no Brasil ver JORGE, Bernardo Wahl G. de Araújo. “Brasil, Manifestações Populares e Grandes Eventos: Questões de (In)Segurança e Imagem Internacional” in *Revista Mundorama*, nº. 70, (2013).

¹⁷¹ Art. 5º (Lei nº. 13.165/2015). O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

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

- a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;
- b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no **caput** se for maior.

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

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

Portanto, verifica-se que a limitação de gastos de campanha eleitoral introduzida pela Lei nº. 13.165/2015 fora bastante generosa com os gastos de campanha, utilizando como critério de limitação os gastos efetuados na última campanha eleitoral de cada cargo e cada região como parâmetro para as campanhas futuras.

A penalidade imposta pela referida legislação para o descumprimento dos limites de gastos de campanha eleitoral constitui no pagamento de multa no valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem o prejuízo de apuração da ocorrência de abuso do poder econômico por parte do candidato (art. 18-B da LE), ficando a cargo da Justiça Eleitoral a fiscalização das contas de campanha eleitoral, podendo a mesma contar com o auxílio de técnicos do Tribunal de Contas da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art.30 da LE).

Para os fins do pleito de 2016, o TSE expediu a Resolução nº 23.463/2015, a qual previu, em seu art. 4º, que o limite de gastos fixado para o cargo de prefeito é único e inclui os gastos realizados pelo candidato ao cargo de vice-prefeito (§3º); sendo ressaltado que os limites de gastos compreendem tanto os gastos realizados pelo candidato, bem como os gastos realizados pelo partido político, desde que os mesmos possam ser individualizados, incluindo: o total dos gastos de campanha contratados pelos candidatos e os individualizados realizados por seu partido; as transferências financeiras efetuadas para outros partidos ou outros candidatos; e as doações estimáveis em dinheiro recebidas (§4º). Entretanto, a própria resolução excluiu da apuração dos limites de gastos de campanhas eleitorais os repasses financeiros realizados pelos partidos políticos para a conta bancária do seu candidato (§5º).

3.3. RESTRIÇÕES AO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

As proibições ao financiamento de campanhas eleitorais encontram-se previstas no art. 24 da LE, sendo vedado o recebimento de doação a partidos e candidatos, seja de forma

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

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

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

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

direta ou indireta, inclusive por meio de publicidade, provenientes de empresas e governos estrangeiros, órgãos públicos ou empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, entidades de classe profissional ou sindicatos, entidades religiosas, beneficentes e esportivas, além de ONGs que recebam recursos públicos. O § 4º do referido artigo impõe a devolução dos recursos pelos partidos ou candidatos que recebam doações advindas de fontes vedadas e, em caso de não identificação da fonte, exige que os valores das doações sejam depositados na conta única do Tesouro Nacional.

Cumpra ressaltar a modificação advinda com o julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 4650¹⁷² que rechaçou do quadro normativo brasileiro a possibilidade de financiamento de campanhas políticas através de doações provenientes de pessoas jurídicas. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) promoveu a ADI 4650, no contexto das manifestações de 2013, alegando não se afigurar constitucionalmente admissível a permissão de doações a campanhas eleitorais feitas, direta ou indiretamente, por pessoas jurídicas, em face de as mesmas serem entidades artificiais criadas pelo Direito para facilitar o tráfego jurídico e social, e não cidadãos, com a legítima pretensão de participarem do processo político-eleitoral.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em 2015, julgou procedente, em parte, o pedido formulado na ADI 4650, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, tendo gerado seus efeitos a partir das eleições de 2016.

A LE estabelece como sanção para a captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, a não concessão do diploma ao candidato ou a sua cassação, caso o mesmo já tenha sido outorgado (Art. 30-A, §2º). Trata-se, portanto, de uma penalização proporcional aos riscos advindos das distorções que tais financiamentos podem ocasionar na democracia nacional.

3.4. FORMAS ALOCATIVAS DO FINANCIAMENTO PÚBLICO INDIRETO NO BRASIL

¹⁷² Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F4650>> e <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>.

Como mencionado anteriormente, até o presente momento, o Brasil não estabeleceu a legislação acerca do financiamento público direto de campanhas eleitorais. Entretanto, o atual quadro normativo de financiamento de campanhas estabelece formas de financiamento público indireto: seja através do financiamento a partidos políticos, através do Fundo Partidário, seja através das concessões de propagandas eleitorais gratuitas.

Os *thresholds* aplicados na distribuição do financiamento público indireto pela legislação brasileira, em face das modificações introduzidas pela minirreforma política, não estimula a ampliação do debate político, nem tampouco fortalece a democracia local, mas restringe-se a fortalecer as grandes agremiações partidárias, mantendo o *status quo* dos partidos estabelecidos no cenário político nacional.

A Lei nº. 13.165/2015 reduziu, drasticamente, o tempo de propaganda dos pequenos partidos, dos partidos sem representação ou com poucos assentos no Congresso Nacional. Se outrora um terço do tempo do programa era dividido igualmente entre todos os partidos registrados no TSE, a partir das eleições de 2016, 90% do tempo do horário eleitoral gratuito foi compartilhado entre os partidos de forma proporcional ao número de representantes de cada um deles na Câmara dos Deputados, sendo destinado apenas 10% do tempo, distribuídos de forma igualitária, entre todas as agremiações partidárias menores (§2º do art. 47 da LE).

O critério alocativo utilizado para o financiamento público do Fundo Partidário repete a mesma lógica anteriormente apresentada. De acordo com o art. 41 da LOPP, a distribuição dos recursos do Fundo Partidário se dará na proporção de 1% do valor total a ser distribuído, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no TSE; sendo o restante do valor total do Fundo Partidário (99%) distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Portanto, conforme visto anteriormente no item 1.2.3 deste trabalho, o quadro normativo brasileiro, ao estabelecer como critério de distribuição de incentivos públicos o número de assentos na Câmara dos Deputados, gera um efeito deletério no cenário político local, mantendo o *status quo* de partidos já estabelecidos na arena política, dificultando, assim, a entrada de novos partidos ou o crescimento de partidos menos representativos no cenário local.

3.5. TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY*

A LE dispôs um capítulo específico para disciplinar as regras da prestação de contas do período de campanhas eleitorais. Conforme preconizado no art. 28 do referido diploma legal, a reponsabilidade da prestação de contas difere de acordo com o tipo de eleição a ser disputada. As modificações introduzidas pela Lei nº 13.165/2015 limitaram a competência da prestação de contas de campanhas eleitorais ao próprio candidato, haja vista que anteriormente era permitida a prestação de contas tanto pelos candidatos como pelos comitês financeiros de campanhas.

No caso das eleições majoritárias, portanto, a competência da elaboração da prestação de contas recai sobre a figura do próprio candidato, devendo o mesmo apresentar os extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros, da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e origens de seus emitentes (§1º do art. 28 da LE), observadas as regras e disciplinas estabelecidas pela Justiça Eleitoral (inciso I do art. 28 da LE).

Cumprê destacar que o TSE (Tribunal Superior Eleitoral) edita resoluções específicas para cada pleito eleitoral disciplinando tais regras e estabelecendo os prazos para o envio de tais prestações de contas, de forma que, nas últimas eleições, foi expedida a Resolução nº 23.463/2015, a qual dispôs sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e por candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016.

No caso das eleições proporcionais, a prestação de contas deverá ser apresentada pelo próprio candidato, sendo observados os modelos constantes no Anexo da LE (inciso II c/c o §2º, ambos do art. 28 da LE).

A Lei nº 13.165/2013 trouxe também critérios de transparência, contribuindo à *accountability* do sistema de financiamento eleitoral da LE, imputando aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos a obrigação, durante as campanhas eleitorais, de divulgar, em sítio criado pela JE na rede mundial de computadores (internet), os recursos recebidos para o financiamento de campanha, até o prazo de 72 horas do seu recebimento (art. 28, §4º, I), além da emissão de relatório, no dia 15 de setembro, discriminando as transferências do Fundo Partidário, além de todos os recursos em dinheiro, e os estimáveis em dinheiro, recebidos e gastos na campanha eleitoral (art. 28, §4º, II). Acrescentou, ainda, a necessidade de divulgação dos nomes, CPF ou CNPJ, dos doadores e dos respectivos

valores doados de recursos recebidos pelos partidos políticos, coligações e candidatos para fins de campanha eleitoral (art. 28, §7º).

Entretanto, a mesma legislação que introduziu critérios de transparência à LE previu a possibilidade de ocultação de doadores, ao estabelecer, no §12 do art. 28, que os valores transferidos pelos partidos políticos, oriundos de doações, serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem que haja a necessidade de individualização dos doadores. Permitiu, portanto, que os doadores de campanhas se utilizem dos partidos políticos como intermediários para fins de doações de campanhas eleitorais a determinados candidatos, não obrigando, assim, a indicação da origem das fontes de tais doações, para os fins de divulgação de gastos de campanhas eleitorais.

Com o intuito de se evitar relações pouco republicanas entre os políticos e seus financiadores, a OAB ajuizou a ADI nº 5.394/2015, com pedido liminar, a fim de declarar a inconstitucionalidade do referido dispositivo legal, alegando que este mecanismo dificultaria o rastreamento das doações eleitorais, impedindo que os eleitores e as autoridades identificassem os interesses representados pelos candidatos, violando os princípios republicano e da moralidade. O STF, por unanimidade e nos termos do voto do Ministro Relator (Teori Zavascki), deferiu a cautelar para suspender, até o julgamento final da ação, a eficácia da expressão “sem individualização dos doadores”, constante da parte final do § 12 do art. 28 da Lei Federal nº 9.504/1997, acrescentado pela Lei Federal nº 13.165/2015, conferindo, por maioria, efeitos *ex tunc* à decisão, sendo vencido neste ponto o Ministro Marco Aurélio que lhe dava eficácia *ex nunc*¹⁷³.

Outro dispositivo que permaneceu na LE e que viabiliza a ocultação de fontes de recursos de financiamentos a campanhas eleitorais é a outorga de dispensa de comprovação, nas prestações de contas de campanhas eleitorais, de cessão de bens móveis de até R\$ 4.000,00 (quatro mil) reais por pessoa cedente (art. 28, §6º, I) e de doações estimáveis em dinheiro entre candidatos ou partidos, decorrentes do uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cuja legislação impõe o registro de tais valores somente na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa (art. 28, §6º, II).

¹⁷³ Ver ADI-MC nº 5.394 STF em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11999509>>.

Cumprе destacar que o TSE já firmou entendimento, no Acórdão de 25.6.2014, proferido no AgR-RO nº 288605, de relatoria do Min. Henrique Neves, no sentido de que, para que determinada despesa lícita possa ser enquadrada como abuso de poder econômico, não basta indicar sua realização, sendo necessário demonstrar que o respectivo pagamento se deu de forma indevida, seja por não ter sido eventualmente prestado o serviço que caracteriza a contraprestação, seja por eventual divergência do valor de mercado, ou ainda, por qualquer outra razão que demonstre a ilicitude do fato. Portanto, a ilicitude não pode ser simplesmente presumida, sob pena de se considerar ilícito aquilo que a lei considera lícito.

Neste mesmo diapasão, José Jairo Gomes preconiza que a captação ilícita remete tanto à fonte quanto à forma de obtenção dos recursos. Desta feita, englobaria tanto o recebimento de recursos de fontes ilícitas e vedadas, conforme preconiza o art. 24 da LE, como também sua obtenção por meio ilícito, embora nessa situação a fonte seja lícita. Neste último caso, podem ser incluídos os recursos lícitos não contabilizados nas contas das campanhas eleitorais, o que caracterizaria o denominado “caixa dois” de campanha¹⁷⁴.

Ressalta-se, a fim de rechaçar a prática do “caixa dois”, que a Lei nº 11.300/2006 passou a prever no art. 22, §3º que o uso de recursos financeiros para pagamentos e gastos eleitorais que não provenham de conta específica, para registrar todo o movimento financeiro da campanha, implicará na desaprovação da prestação de contas dos partidos ou candidatos; porém, se comprovado o abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.

Por fim, a LE atribui a competência para o julgamento das contas de campanhas eleitorais à JE, a qual poderá decidir, conforme preconiza o art. 30: (a) pela aprovação das contas, quando as mesmas estiverem regulares; (b) pela aprovação com ressalvas, quando houver falhas na prestação de contas que não sejam graves o suficiente para comprometer a sua regularidade; (c) pela desaprovação das contas, quando estas apresentarem falhas graves que possam comprometer a sua regularidade, ou (d) pela ausência de prestação, quando as contas de campanhas eleitorais não tiverem sido apresentadas no prazo estabelecido na legislação.

Cumprе destacar que o inciso IV do diploma legal acima referido apenas considera como não prestada as contas não apresentadas após notificação emitida pela JE, na qual

¹⁷⁴ GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 413.

estabelecerá a obrigação expressa de o candidato prestar suas contas eleitorais no prazo de setenta e duas horas. Ressalta-se que a desaprovação das contas de campanhas eleitorais imputa, conforme preconiza o art. 25 da LE, a perda do direito ao recebimento de quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

Observa-se, portanto, que a LE não estabeleceu sanção grave pela desaprovação das contas de campanhas eleitorais, determinando apenas a limitação ao recebimento de subvenções públicas pelo partido político ao qual o candidato é vinculado. Para uma penalização mais grave, qual seja, a perda do mandato, deve o candidato ter sido condenado por abuso de poder econômico, o qual poderá ser-lhe imputado através de processo judicial ajuizado pelo Ministério Público Eleitoral, após o envio da cópia de todo o processo que julgou as contas desaprovadas pela JE (art. 22, §4º).

3.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

Inicialmente, cumpre destacar que as considerações apontadas no item 2.2.3, acerca do sistema de financiamento político em Portugal, aplica-se perfeitamente ao sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil.

Ressalta-se, nesse sentido, que a ausência de mecanismos de *accountability*, proporcionais e necessários ao empoderamento dos cidadãos/eleitores no sistema de financiamento de campanhas políticas no Brasil, continua a permitir a interferência de atores políticos pouco preocupados com a democracia local, sendo ainda testemunhado, nos dias atuais, escândalos de corrupção e má aferição de recursos públicos na democracia brasileira. Destaca-se, nesta senda, a enraizada prática do crime de “Caixa dois”¹⁷⁵ no financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, que, apesar de todas as modificações e implementações introduzidas na lei de financiamento de campanhas eleitorais, não deixou de existir.

¹⁷⁵ O intitulado Caixa dois constitui a prática do crime de omissão de declaração, em documento público ou particular, para fins eleitorais previstos no Art. 350 da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral Brasileiro), cuja pena é de 5 (cinco) anos e pagamento de multa, em caso de omissão em documento público, e pena de 3 (três) anos e multa, em caso de omissão em documento privado.

Para ilustrar o comentário acima referido, destaca-se a deflagração da Operação Lava Jato¹⁷⁶ pela Polícia Federal, que resultou na maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro já realizada na história do Brasil, a despeito de a mesma ainda não ter sido concluída. Cumpre destacar que o STF autorizou a abertura de inquérito penal para a apuração de crimes de lavagem de dinheiro (branqueamento de capitais), corrupção ativa e passiva, dentre outros crimes, praticados por políticos de alta projeção no cenário político brasileiro, dentre os quais destacam-se os nomes dos últimos cinco ex-presidentes eleitos; os últimos três presidentes do Senado Federal e os últimos dois presidentes da Câmara dos Deputados, além de diversos Senadores, Deputados, Governadores e Prefeitos de grandes cidades¹⁷⁷.

De acordo com as investigações, o dinheiro oriundo dos esquemas de corrupção foram utilizados para o financiamento de campanhas políticas em troca de contratos de empreitadas de obras públicas¹⁷⁸ e outros benefícios, principalmente oriundos da Petrobrás, e para a aprovação de medidas provisórias que beneficiavam as empreiteiras investigadas. Após ter sido homologado um acordo de delação premiada¹⁷⁹ junto ao Ministério Público

¹⁷⁶ O STF, através do Min. Relator Edson Fachin, autorizou a abertura de inquéritos penais para apuração de crimes de lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva, dentre outros crimes praticados por dezenas de políticos representantes de diversos partidos políticos no Brasil. Além dos crimes acima reportados, destaca-se que as empreiteiras investigadas, e que se utilizaram da delação premiada, fizeram menção que os recursos oriundos das propinas foram utilizadas para o financiamento de campanhas políticas, em grande maioria através de caixa dois, para aprovação de medidas provisórias que beneficiavam às empreiteiras, além da concessão de obras públicas, em especial ligadas à Petrobrás. Para maiores detalhes acerca da investigação ver: <<<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>> e <<<http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/>>>.

¹⁷⁷ A lista dos nomes dos políticos que se beneficiaram do esquema de corrupção denominado de Lava Jato fora publicamente intitulada de “A Lista de Fachin”, em deferência ao Ministro do STF e Relator da Operação Lava Jato, Edson Fachin que autorizou a abertura de inquérito penal à políticos eleitos e empossados para assumir cargos políticos e cargos de relevância no cenário político local. Para maiores informações ver: <<http://especiais.g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/2017/a-lista-de-fachin/>>.

¹⁷⁸ De acordo com Rose Ackerman, esquemas de corrupção envolvendo empreiteiras e contratos públicos ocorrem em todos os países, mesmo aqueles de alto índice de honestidade em pesquisas mundiais como por exemplo a Escandinávia, Singapura e Nova Zelândia. Ainda de acordo com a autora, existem diversos motivos para a manutenção de pagamento de propinas em contratos de origem pública. “*First, a firm may pay to be included in the list of pre-qualified bidders and to restrict the length of the list. Second, it may pay for inside information. Third, bribes may induce officials to structure the bidding specifications so that the corrupt firm is the only qualified supplier. Fourth, a firm may pay to be selected as the winning contractor. Finally, once a firm wins the contract, it may pay to get inflated prices or to skimp on quality*”. (ROSE-ACKERMAN. Susan. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. Cambridge University Press, 1999).

¹⁷⁹ O instituto da delação premiada fora inicialmente adotado no Sistema Jurídico Brasileiro através da Lei nº 8.072/90, lei que versa acerca dos Crimes Hediondos. No entanto, o referido instituto fora amplamente difundido pelas diversas leis especiais após a promulgação da Lei nº 9.807/99, que regula o Sistema de Proteção a Vítimas e Testemunhas. Atualmente, o instituto da delação premiada encontra-se disposto nas principais legislações penais no Brasil, dentre as quais podemos destacar: Código Penal (§4º do Art. 159 e parágrafo único do art. 288); Lei do Crime Organizado (Art. 6º da Lei nº 9.034/05); Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (§2º do Art. 25 da Lei nº 7.492/86); Lei dos Crimes de Lavagem de Capitais (§5º do Art.

Federal, o empreiteiro e herdeiro do Grupo Odebrecht, uma das empreiteiras participantes do esquema desmantelado pela Operação Lava Jato, afirmou que: “Eu não conheço nenhum político no Brasil que tenha conseguido fazer qualquer eleição sem caixa dois. O caixa dois era três quartos, o que eu estimo. Não existe ninguém no Brasil eleito sem caixa dois. O cara até pode dizer que não sabia, mas recebeu dinheiro do partido que era caixa dois. Não existe, não existe; era um círculo vicioso que se criou. Tanto é assim que, na hora que resolveram cancelar, o que se começou a discutir a mais, teve que aumentar o fundo partidário para início de conversa. A eleição ficou agora mais barata. Não tinha como. Não existe. O político que disser que não recebeu caixa dois está mentindo”¹⁸⁰.

Desta forma, percebe-se que a implementação de critérios, limites e subsídios para o financiamento de campanhas eleitorais, seja com a adoção de modelos de financiamento exclusivamente público, exclusivamente privado ou misto, principalmente com a análise dos diversos sistemas de financiamento de campanhas eleitorais aqui relatados, mesmo com a adoção de critérios de transparências em suas legislações de financiamento, não impede a existência de financiamentos não computados oficialmente em campanhas eleitorais (Caixa dois), conseqüentemente não reduzindo a corrupção no processo eleitoral que, por sua vez, não auxilia na recuperação da representatividade democrática.

1º da Lei nº 9.613/88); Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária e Econômica (Parágrafo único do art. 16 da Lei nº 8.137/90); Lei de Proteção a vítimas e testemunhas (Art. 14 da Lei nº 9.807/99); Lei de Drogas (Art. 41 da Lei nº 11.343/06); Lei que trata do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (Art. 16 da Lei nº 12.529/2011), dentre outros diplomas legais. Em linhas gerais, o instituto da delação premiada se efetiva através um acordo firmado entre o titular da ação penal – em regra o Ministério Público – e o acusado, o qual recebe o incentivo da redução da pena (causa de diminuição da pena), ou até mesmo da extinção de sua punibilidade, a depender das informações prestadas acerca da autoria e da materialidade, assim como na participação de terceiros, em práticas delituosas de grupos e/ou quadrilha de criminosos. Segundo Guilherme de Souza Nucci a delação premiada “(...) significa a possibilidade de se reduzir a pena do criminoso que entregar o(s) comparsa(s). É o ‘dedurismo’ oficializado, que, apesar de moralmente criticável, deve ser incentivado em face do aumento contínuo do crime organizado. É um mal necessário, pois trata-se da forma mais eficaz de se quebrar a espinha dorsal das quadrilhas, permitindo que um de seus membros possa se arrepender, entregando a atividade dos demais e proporcionando ao Estado resultados positivos no combate à criminalidade.” (NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal: parte geral: parte especial*. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 716).

¹⁸⁰ Jornal Nacional, edição do dia 13 de abril de 2017. Disponível em: <<<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/04/em-sua-delacao-marcelo-odebrecht-da-uma-aula-de-caixa-dois.html>>>. Folha de São Paulo, edição online do dia 05 de maio de 2017. Disponível em: <<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1874998-com-caixa-dois-doacao-oficial-era-bonus-segundo-marcelo-odebrecht.shtml>>>. Jornal Estadão, edição online do dia 01 de março de 2017. Disponível em: <<<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,odebrecht-diz-que-padilha-tratou-de-repasse-de-r-10-mi-em-jantar-nojaburu,70001683509>>>.

A implementação desses sistemas, no entanto, impõe a efetivação de critérios de igualdade no financiamento de campanhas políticas, equalizando os recursos empregados no processo eleitoral entre as diversas campanhas no cenário local.

Entretanto, o questionamento que introduzimos no início deste trabalho perdura: afinal, existe um modelo de financiamento de campanhas eleitorais que possa resgatar a representatividade democrática e acabar com os escândalos de corrupção na política?

A partir das conclusões acima referenciadas, tendemos a acreditar que não haveria solução para os problemas aqui expostos e que atingem o cerne da democracia moderna. No entanto, para que possamos solucionar os problemas da plutocracia enraizada nos modelos de financiamento adotados no globo que, conseqüentemente elevam a crise de representatividade vivenciada nesses países, devemos acrescentar outro elemento a essa equação: a transparência!

CAPÍTULO III: TRANSPARÊNCIA

Como visto anteriormente, a implementação de modelos de financiamento de campanhas eleitorais, por si só, não corrige o cerne dos problemas democráticos modernos: a corrupção e, conseqüentemente, a crise da representatividade política. Iniciamos esse capítulo ressaltando a necessidade da implementação do princípio da transparência, não somente nas legislações de financiamento de campanhas eleitorais, como já existentes em algumas delas, mas na sua utilização de forma mais abrangente em toda a jurisdição de uma nação, a fim de se corrigir os problemas que aqui relatamos.

É amplamente difundida a ideia de que a melhor maneira de se combater a corrupção e, conseqüentemente, revitalizar a confiança da população em seus representantes é com o fortalecimento da responsabilização do governo (*accountability*)¹⁸¹. A ideia que outrora se tinha que a responsabilização de um representante se dava através de ciclos eleitorais, no qual a população reelegia seus representantes, quando estes agiam pautados nos melhores interesses de seus representados, ou os substituíam quando agiam de forma contrária¹⁸² já não é mais suficiente no atual sistema de financiamento político. A atual ideia de *accountability* congrega os fatores de transparência e responsabilização (sanção). A transparência é o meio necessário para atingir os fins democráticos desejados, propiciando ao interesse público meios necessários para a aferição do desempenho e da vigilância dos seus representantes, aplicando-lhes sanções quando os mesmos exorbitam de seus poderes e/ou funções.

Entretanto, a implementação do princípio da transparência, principalmente nas democracias ocidentais, importa na superação de obstáculos estruturais e institucionais¹⁸³. A ruptura de paradigmas estruturais e institucionais se deu com a abertura das fronteiras: a globalização. A globalização trouxe a ideia da transparência para fins de resgatar a confiança dos atores envolvidos no cenário político global.

¹⁸¹ BEHN, Robert D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2001.

¹⁸² PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press, 1999, p. 40.

¹⁸³ GLENN, H. Patrick. "Transparency and closure" in *Research Handbook on Transparency*, ALA'I, Padideh and VAUGHN, Robert G. (ed), Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 15-29, p. 21.

1. A ASCENÇÃO DA TRANSPARÊNCIA

O princípio da transparência, ou a doutrina da transparência, portanto, fora uma criação das jurisdições dos países ocidentais, na tentativa de superar características inerentes da personalidade coletiva de um Estado criado na filosofia da união de pessoas naturais (*corporate personality*), circunscrita em um território, o qual historicamente fora idealizado a partir de padrões/dogmas de controles internos das informações (*inside-outside dichotomy*) e na imposição hierárquica de promessas/juramentos solenes (*oaths*) de empregados públicos, pactos estes inerentes a suas funções estatais (*corporate hierarchy to impose obligations of secrecy*), aos quais são impostas punições rigorosas no caso de sua não observância, especialmente quando se trata da segurança de uma alegada informação que compromete os interesses nacionais (segurança nacional)¹⁸⁴.

O Estado, nessas jurisdições, fora institucionalmente criado de forma cerrada/fechada (*closure*) e hierarquicamente dividido para o fim de estabelecer as regras e controlar/governar os cidadãos dentro de uma dominação/manutenção do poder. Ideia essa advinda da filosofia da Igreja Católica, que não se encontra presente, por exemplo, nos países de religião Islâmica, Hindu e Judaica, onde *there is thus no formal and dichotomous support for the inside/outside distinction and for the inherent legitimacy of control of “inside” information*¹⁸⁵.

Essa concepção estatal, de uma *corporate personality*, tanto no setor público como no privado, alcançou seu apogeu no período de divisão/criação dos estados entre o pós-Iluminismo até o pós-2ª Guerra Mundial. Como resultado desse fechamento institucional dos estados, as questões relacionadas com a transparência nos países ocidentais são inevitavelmente abordadas por setores privados, como os acionistas de empresas privatizadas e grupos internacionais ou indivíduos que buscam o acesso à informação de seus governos e de seus representantes no poder¹⁸⁶.

No entanto, a partir do fenômeno da globalização, em especial após a criação da Organização Mundial do Comércio (*World Trade Organization - WTO*) em 1995, os estados passaram a se organizar de forma “*transgovernmentalist*”, não observando mais territórios

¹⁸⁴ GLENN, H. Patrick. *op. cit.*, p. 16-20.

¹⁸⁵ *Ibid*, p. 20.

¹⁸⁶ ALA'I, Padideh e VAUGHN, Robert G. *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, p. 400.

delineados em fronteiras específicas e ministérios de relações exteriores. A nova ordem mundial pauta-se, assim, no desenvolvimento de legislações transnacionais, uma espécie de transconstitucionalismo e uma *global administrative law*. Nesse novo cenário, os Estados passaram a abandonar os setores normativos pautados nos privilégios dos atores privados internos para o surgimento de uma *Transnational Private Regulation*, calcada na recepção de normas geradas internacionalmente ou a um nível transnacional, cujo objetivo é uma vasta difusão de informações, onde o controle das informações de cada estado fica subjugado ao controle da ordem internacional¹⁸⁷.

Portanto, desde 1995 a WTO vem promovendo a adoção de um modelo regulatório ou administrativo ao redor do mundo através de seus países membros. Com a implementação desse modelo de estado administrativo, tem-se dado ênfase na difusão de preceitos da transparência. Como resultado, a transparência, como vem sendo aplicada e concebida, se torna fundamental para a organização e o funcionamento dos estados, tanto em seu aspecto interno como em seu aspecto externo, e como os estados interagem entre si em nível global¹⁸⁸. A partir de então, 90 países implementaram em seus ordenamentos jurídicos leis de acesso a informação (*Freedom of Information - FOI*) com o objetivo de facilitar o direito de acesso dos cidadãos às informações acerca das atividades governamentais, na medida em que estas legislações imputam a obrigatoriedade de divulgação dessas informações às agências governamentais¹⁸⁹.

No contexto internacional, a transparência vem sendo mais evidentemente ligada ao movimento de combate a corrupção, assim como condição para implementação de boas práticas de governo (*good governance*), para o aumento da legitimidade, a melhoria das tomadas de decisão e o crescimento econômico¹⁹⁰, abrangendo leis relacionadas com a

¹⁸⁷ GLENN, H. Patrick. *op. cit.*, p. 20-24.

¹⁸⁸ ALA'I, Padideh e VAUGHN, Robert G. *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, p. 400.

¹⁸⁹ VADLAMANNATI, Krishna Chaitanya and COORAY, Arusha. "Transparency Pays? Evaluating the Effects of the Freedom of Information Laws on Perceived Government Corruption" in *The Journal of Development Studies*, vol. 53, n. 1 (2017): pp. 116-137, p. 134.

¹⁹⁰ ALA'I, Padideh e VAUGHN, Robert G. *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014; BAHN, Monika e NASIRITOUSI, Naghmeh. "Resisting Transparency: Corruption, Legitimacy, and the Quality of Global Environmental Policies" in *Global Environmental Politics*, vol. 12, n. 4, 2012: pp. 9-29, p. 9; ISLAM, Roumeen. 2006. "Does More Transparency Go Along With Better Governance?" in *Economics & Politics*, vol. 18, n. 2, 2006: pp. 121-167; ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. Cambridge University Press, 1999; SCHAUER, Frederick. "Transparency in Three Dimensions" in *University of Illinois Law Review*, vol. 2011, n. 4, 2011, pp. 1339-1357.

abertura do governo local, tais como as leis de acesso a informação (*freedom-of-information laws*), as leis que promovem delações premiadas (*whistleblower-protection statutes*) e a adoção de mecanismos de acesso a informação nas leis de financiamento público (*public financial disclosure*)¹⁹¹.

Dessa forma, a doutrina da transparência iniciou sua agenda na necessidade de reformar instituições públicas e privadas de países pouco desenvolvidos ou com baixo índice de crescimento, que encontravam nesse contexto de disfunção institucional meios inaptos a utilização de recursos materiais e humanos internos na aferição da eficiência econômica¹⁹². Nesta senda, as organizações mundiais de crédito, em especial o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, dentre outros, na busca de atingir a aplicação eficiente de seus recursos em projetos aceitáveis de desenvolvimento local, implementaram, como exigências para a aprovação de empréstimos internacionais, a aplicação dessas legislações de transparência aos governos que buscavam o seu auxílio financeiro internacional.

Todavia, a aplicação do princípio da transparência a nível institucional, ou seja, dentro do próprio Banco Mundial, somente ocorreu em 2010, com a adoção de sua nova política de acesso a informação, após o escândalo em 2005, envolvendo o Presidente do Banco Mundial – Paul D. Wolfowitz – que contratou para sua assessoria pessoal Robin Cleveland e Kevin Kellems através de contratos sem termos e com valores equivalentes a \$ 250 mil dólares, isentos de impostos, apesar da falta de experiência de ambos em assuntos de desenvolvimento junto ao Banco Mundial, além do aumento salarial dado a sua namorada Shaha Ali Riza¹⁹³, empregada daquela instituição antes mesmo de sua nomeação.

¹⁹¹ ALA'I, Padideh e VAUGHN, Robert G. *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, p. 400-401.

¹⁹² ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. Cambridge University Press, 1999, p. 1.

¹⁹³ METCALFE, Daniel J. "Transparency at the World Bank" in ALA'I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 337-342. De acordo com o autor, assim como vimos anteriormente com a implementação/modificação de modelos de financiamento de campanhas eleitorais nas legislações locais, os escândalos tem o condão de estimular grandes reformas para a implementação da transparência, especialmente quando tais escândalos são acompanhados com atividades de acobertamento. Esse fato ocorrera nos EUA com o escândalo do Watergate, que levou a promulgação de emendas para implementação de normas na *Freedom of Information Act* (FOIA) e na promulgação em 1974 da Lei de Privacidade (*Privacy Act*). Situação similar ocorrera com a "SARS Crisis", durante o período de 2002 a 2004, na China, a perda generalizada da confiança pública nos discursos e atitudes dos funcionários públicos locais, provocou estímulos no crescimento da transparência no governo Chinês, em níveis provinciais e, posteriormente, nacional.

A política de acesso a informação do Banco Mundial reconhece a conexão existente entre a transparência e a eficácia no desenvolvimento das nações, na seguinte maneira:

The World Bank recognizes that transparency and accountability are of fundamental importance to the development process and to achieving its mission to end extreme poverty and promote shared prosperity. Transparency is essential to building and maintaining public dialogue and increasing public awareness about the Bank's development role and mission. It is also critical for enhancing good governance, accountability, and development effectiveness. Openness promotes engagement with stakeholders, which, in turn, improves the design and implementation of projects and policies, and strengthens development outcomes. It facilitates public oversight of Bank supported operations during their preparation and implementation, which not only assists in exposing potential wrongdoing and corruption, but also enhances the possibility that problems will be identified and addressed early on¹⁹⁴.

Anteriormente, entretanto, o princípio da transparência já vinha sendo aplicado nas legislações ambientais internacionais. A ECO-92, também conhecida como Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, invocou as nações e os setores-chaves da sociedade a criarem novos níveis de cooperação com os indivíduos (cidadãos) a partir da adoção de regras de acesso a informação e participação¹⁹⁵. O Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 estabelece que:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

De acordo com David Hunter, o direito ao acesso a informação tem sido o cerne da implementação das legislações de proteção ambiental, tendo sua aplicação derivada dos direitos humanos, em especial do Artigo 19 da *International Covenant on Civil and Political Rights*, enfatizando uma abordagem da transparência baseada no exercício de

¹⁹⁴ World Bank Policy on Access to Information. Disponível em <<http://pubdocs.worldbank.org/en/67391433516238452/World-Bank-Policy-on-Access-to-Information.pdf>>.

¹⁹⁵ BANISAR, David. *Freedom of Information around the World 2006: a global survey of access to government information law*. Privacy International. Disponível em: <<http://www.freedominfo.org/documents/globalsurvey2006.pdf>>, p. 10.

liberdade da expressão, a qual garante a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias de todos os tipos¹⁹⁶.

A aplicação da transparência nesses dois tipos de legislação, no entanto, possui propósitos distintos. Enquanto a aplicação deste princípio nas legislações de combate a corrupção baseia-se em ideais de honestidade e disciplina, nas legislações ambientais o mesmo contribui para a legitimidade e para a qualidade das tomadas de decisões¹⁹⁷.

Dessa forma, o princípio da transparência poderá ser aplicado de diversas formas e almejar ideais diferentes a depender da forma de sua implementação, assim como dos costumes e práticas inerentes a população local¹⁹⁸, podendo, inclusive, sua aplicação resultar no indesejável aumento da corrupção¹⁹⁹, assim como no aumento da crise de representatividade democrática²⁰⁰. Trata-se do aspecto ambíguo da transparência. Para evitarmos resultados indesejados com a aplicação da transparência, deve-se observar as dimensões/aspectos da transparência a serem implementadas no ordenamento jurídico local.

2. DIMENSÕES DA TRANSPARÊNCIA E SUA DIMENSÃO DEMOCRÁTICA

A transparência, assim, pode assumir diversos aspectos ou dimensões a depender dos objetivos a que ela se propõe e como a mesma é utilizada dentro do quadro normativo empregado.

¹⁹⁶ HUNTER, David B. “The Emerging norm of transparency in international environmental governance” in ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 343-367, p. 347.

¹⁹⁷ FISHER, Elizabeth. “Exploring the legal architecture of transparency” in ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 59-79, p. 64-65.

¹⁹⁸ ACKERMAN, John Mill. “When transparency meets politics: the case of Mexico’s electoral ballots” in ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 185-214; WENJING, Liu. “The role of the courts in China’s progress towards transparency” in ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 215-244.

¹⁹⁹ BAUHR, Monika and NASIRITOUSI, Naghmeh. “Resisting Transparency: Corruption, Legitimacy, and the Quality of Global Environmental Policies” in *Global Environmental Politics*, vol. 12, n. 4 (2012): pp. 9-29, p. 12-13; OLKEN, Benjamin A. “Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia” in *Journal of Political Economy*, vol. 115, n.2 (2007): pp. 200-249; BAC, Mehmet. “Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene?” in *Public Choice*, vol. 107, n. 1 e 2 (2001): pp. 87-96; LINDSTEDT, Catharina and NAURIN, Daniel. “Transparency is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption” in *International Political Science Review*, vol. 31, n. 1 (2010): pp. 301-322; COSTA, S. T. “Do freedom of information laws decrease corruption?” in *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 29 (2013): pp. 1317-1343.

²⁰⁰ BAUHR, Monika and NASIRITOUSI, Naghmeh. “Resisting Transparency: Corruption, Legitimacy, and the Quality of Global Environmental Policies” in *Global Environmental Politics*, vol. 12, n. 4 (2012): pp. 9-29, p. 13-14.

Quando aplicada nas legislações do âmbito das relações internacionais, a transparência vem sendo utilizada para promover o cumprimento e a eficácia do regime internacional²⁰¹; no âmbito da economia, a transparência tem sido aplicada com o propósito de evitar as falhas do mercado, a partir da alocação mais eficiente dos recursos²⁰²; no modelo intitulado *principal-agent*, a transparência vem sendo abordada tanto por economistas quanto por cientistas políticos, para corrigir as assimetrias das informações geradas entre o binômio *principal* (diretor)/*agent* (agente), a fim de gerar mais *accountability* nesse modelo político²⁰³; no âmbito da filosofia política, a transparência vem sendo aplicada nas últimas duas décadas com o intuito de estimular as democracias deliberativas, onde a publicidade se torna um pilar de sustentação para a abertura do debate político, sendo a mesma considerada como essencial para o efeito civilizatório do comportamento democrático²⁰⁴. Sem mencionar a sua dimensão nas legislações de combate a corrupção, cuja finalidade, como já mencionamos, tem o propósito de reestabelecer os ideais de honestidade e disciplina.

Portanto, como podemos perceber, a transparência pode ser estudada e aprofundada a partir de várias dimensões. A seguir analisaremos a transparência dentro da perspectiva do combate a corrupção e, conseqüentemente, da correção da crise democrática, a qual chamaremos de dimensão democrática da transparência.

A fim de potencializar os efeitos da transparência como instrumento da melhoria das instituições políticas e sociais, corrigindo os efeitos deletérios das democracias modernas, devemos observar as condições para a implementação e o funcionamento da transparência.

Em um primeiro momento, o da implementação da transparência no cenário político local, podemos dividir a aplicação do princípio da transparência entre as atuações dos atores políticos e as atuações dos atores não políticos, observando como cada um desses atores influenciam dentro deste processo.

²⁰¹ MITCHELL, Ronald B. "Sources of transparency: information systems in international regimes" in *International Studies Quarterly*, vol. 42, n. 1 (1998): pp. 109-130.

²⁰² STIGLITZ, Joseph E. (2000). "The contributions of the economics of information to twentieth century economics" in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n. 4 (2000): pp. 1441-1478.

²⁰³ MILLER, Gary J. "The political evolution of principal-agent models" in *Annual Review of Political Science*, vol. 8 (2005): pp. 203-225.

²⁰⁴ SMITH, William and BRASSETT, James. "Deliberation and Global Governance: Liberal, Cosmopolitan, and Critical Perspectives" in *Ethics & International Affairs*, vol. 22, n. 1 (2008): pp. 69-92.

3. OS ATORES/DIÁLOGOS DEMOCRÁTICOS

A aplicação da transparência, pressupõe a atuação de atores políticos (representantes), na elaboração e promulgação das leis de acesso à informação. Tais legislações têm o condão de tornar as informações governamentais acessíveis aos atores democráticos (representados), promovendo um aumento da percepção dos cidadãos acerca das práticas (pouco democráticas ou não) utilizadas por seus representantes, e que se materializa através da divulgação²⁰⁵.

Entretanto, a promulgação de leis de acesso a informação, ou seja, a implementação da transparência pelos atores políticos (representantes), por si só, garante apenas a divulgação dos atos e das práticas dos representantes no exercício político. Dessa forma, *the availability of information is a crucial determinant of the efficiency of political and economic markets*²⁰⁶. Nesta senda, quem detém a informação passa a possuir grande poder acerca de quais informações, e como essas informações, devem ser produzidas ou ressaltadas²⁰⁷.

A promulgação das legislações de transparência ataca o monopólio do controle das informações pelos representantes, que as manipulavam e/ou direcionavam no intuito da manutenção do poder, ao passo que sua ampla divulgação empodera os representados no controle político de seus representantes (*accountability*). Portanto, a transparência ataca a corrupção a partir da probabilidade de implementação da *accountability* dos atores políticos.

Todavia, a implementação da transparência não garante diretamente a *accountability*, na medida em que muitas das informações contidas em registros públicos são apenas do interesse direto de pequenos grupos da sociedade, não interessando a grande parcela da população. Em outras palavras, mesmo quando a população é afetada por determinada política pública, nem sempre elas estão dispostas a assumir os custos envolvidos

²⁰⁵ VADLAMANNATI, Krishna Chaitanya and COORAY, Arusha. “Transparency Pays? Evaluating the Effects of the Freedom of Information Laws on Perceived Government Corruption” in *The Journal of Development Studies*, vol. 53, n. 1 (2017): pp. 116-137, p. 117.

²⁰⁶ STIGLITZ, Joseph E. “The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics” in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n. 4 (2000): pp. 1441-1478.

²⁰⁷ DJANKOV, Simeon; MCLIESH, Caralee; NENOVA, Tatiana; SHLEIFER, Andrei. “Who owns the Media?” in *NBER Working Papers Series*, n. 8288, Massachusetts (USA): National Bureau of Economic Research (2011). Disponível em << <http://www.nber.org/papers/w8288.pdf>>>.

com o acesso a informação, ou seja, a transparência possibilita que a informação esteja disposta para aqueles que desejam e se dispõem a procurá-la²⁰⁸.

Devemos, inicialmente, distinguir a função da transparência da função da publicidade da informação, a partir da seguinte concepção: a transparência implica que os dados acerca das ações dos líderes políticos (representantes) sejam divulgadas, ao passo que a publicidade impõe que o conteúdo e as intenções dessas políticas públicas cheguem ao conhecimento da população (representados). A publicidade pressupõe que a informação, anteriormente divulgada pela transparência, seja amplamente difundida para a população (representados)²⁰⁹.

Assim sendo, os custos necessários para que a transparência gere *accountability* passa pelo custo da ampla divulgação dessas informações. Não possuindo o cidadão comum tempo, dinheiro, educação e capacidade de gerar a publicidade necessária para conceber a *accountability* do sistema democrático, cresce dentro desta equação o importante papel dos intermediários (interlocutores) na divulgação destas informações: a mídia e os grupos não governamentais.

Os interlocutores passam a ter o poder e o domínio das informações, a partir da perspectiva de que eles possuem os meios necessários para difundir as informações que lhe mais interessam. A ausência de uma mídia livre e imparcial, dentro deste contexto, pode induzir o aumento da crise da representatividade, na medida em que a mesma tem a capacidade de distorcer as informações e/ou inventar alegações a fim de obter maiores lucros, ou vender espaços publicitários para a divulgação de informações distorcidas de políticos pouco comprometidos com os preceitos democráticos²¹⁰.

Para contrabalançar a importância e o papel de uma mídia parcial e/ou controlada por grupos políticos, dois fatores são essenciais: a educação da população²¹¹ para se apoderar

²⁰⁸ LINDSTEDT, Catharina and NAURIN, Daniel. “Transparency and Corruption: The Conditional Significance of a Free Press” in *QOG WORKING PAPER SERIES*, n. 5 (2005), p. 8. Disponível em: <<http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350633_2005_5-lindstedt_aurin.pdf>>.

²⁰⁹ *Ibid*, p. 8.

²¹⁰ KOLSTAD, Ivar, and WIIG, Arne. “Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?” in *World Development*, vol. 37, n. 3 (2009): pp. 521–532, p. 526.

²¹¹ *The probability of publicity thus is a function of the level of transparency and the level of education among the public. Ceteris paribus, higher levels of transparency and education should increase the probability of publicity.* (LINDSTEDT, Catharina and NAURIN, Daniel. “Transparency and Corruption: The Conditional Significance of a Free Press” in *QOG WORKING PAPER SERIES*, n. 5 (2005), p. 9. Disponível em: <<http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350633_2005_5-lindstedt_aurin.pdf>>).

e processar as informações que são colocadas à sua disposição por meio da transparência e a presença de grupos não governamentais na divulgação de informações que coloquem em cheque as mídias inescrupulosas. Observa-se, assim, que esses dois atores (cidadãos instruídos e grupos não governamentais), assim como a mídia, funcionam como catalizadores das informações disponibilizadas através da transparência e indispensáveis para gerar a publicidade necessária para atingir a *accountability* do sistema político democrático.

A despeito de a publicidade gerar o conhecimento/informação necessário para perseguir a *accountability* do sistema democrático, esta consequência não é direta. A publicidade apenas expõe as práticas dos políticos no sistema de representatividade democrática, ressaltando os aspectos mais negativos dessas práticas ou realçando apenas as práticas que desviam das finalidades democráticas. Por consequência, a publicidade pode gerar na população uma sensação do aumento da corrupção²¹², principalmente quando esta não é acompanhada da penalização desses atores corruptos.

Em caso de práticas desviadas dos interesses públicos e/ou corruptas, a *accountability* impõe a necessidade de aplicação de sanções e responsabilidades para os atores políticos. Ocasionalmente, a própria exposição das práticas corruptas de determinados políticos podem resultar na diminuição da corrupção pela sensação pública gerada e/ou pela necessidade de preservação da imagem pública de certos políticos. Entretanto, alguns políticos podem não se preocupar tanto com sua imagem pública, e continuarem a praticar atos corruptos no exercício de suas funções. Nesses casos, o combate a corrupção e a *accountability* do sistema político é determinada pelas leis criminais (ordenamento jurídico local) e os tribunais (Poder Judiciário), além da *accountability* social exercida através dos ciclos eleitorais²¹³.

Passado pelos momentos da disponibilização da informação (transparência), da divulgação ampla da mesma (publicidade), chegamos ao momento de aferir a *accountability* necessária do sistema político. Nesse contexto, o papel dos tribunais e do ordenamento

²¹² BAUHR, Monika and NASIRITOUSI, Naghmeh. “Resisting Transparency: Corruption, Legitimacy, and the Quality of Global Environmental Policies” in *Global Environmental Politics*, vol. 12, n. 4 (2012): pp. 9-29, p. 13.

²¹³ LINDSTEDT, Catharina and NAURIN, Daniel. “Transparency and Corruption: The Conditional Significance of a Free Press” in *QOG WORKING PAPER SERIES*, n. 5 (2005), p. 9. Disponível em: <<http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350633_2005_5-lindstedt_aurin.pdf>>.

jurídico local são de relevância na diminuição da corrupção e no declínio da crise da representatividade. Tribunais corruptos ou controlados por grupos políticos também podem agravar a corrupção local quando não implementam de forma adequada a legislação da transparência ou não sancionam adequadamente os políticos envolvidos em práticas corruptas²¹⁴.

Nessas situações de corrupção endêmica, a transparência ainda é capaz de propiciar meios necessários para descortinar toda a burocracia envolta para a disseminação da corrupção. Entretanto, nessa situação, pesquisas internacionais demonstram que as estratégias de combate à corrupção mais eficazes são aquelas que estão firmemente alicerçadas na participação dos atores sociais. Organizações não governamentais, movimentos sociais, jornalistas investigativos e cidadãos comuns são, muitas vezes, mais conscientes e capazes de combater a corrupção e documentar os abusos praticados por atores políticos do que as próprias estruturas burocráticas²¹⁵.

Portanto, como podemos perceber, para que a transparência sirva como remédio necessário para o combate à corrupção e para a correção dos efeitos deletérios da democracia moderna, são necessários a implementação e a reestruturação de algumas instituições locais. Organizações não governamentais, mídia imparcial e livre, grupos da sociedade, agências de controle e combate a corrupção, o aumento da educação do cidadão comum, dentre outros, são fatores imprescindíveis para que a atuação desses atores se torne favorável à implementação da publicidade e da *accountability* necessárias para o declínio da crise de representatividade.

²¹⁴ A corrupção endêmica e a não implementação efetiva das legislações de transparência pelos tribunais podem manter práticas corruptas no cenário político local. Ver o caso do México em: ACKERMAN, John Mill. “When transparency meets politics: the case of Mexico’s electoral ballots” in ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 185-214.

²¹⁵ SANDOVAL, Irma Eréndira. “Transparency under dispute: public relations, bureaucracy, and democracy in Mexico” in in ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 157-184, p. 173.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como escopo apresentar soluções para os principais dilemas das democracias contemporâneas. Iniciamos com a premissa de que a corrupção é o principal desafio a ser enfrentado na busca da recuperação da representatividade política.

A corriqueira prática da corrupção faz surgir argumentos de que a implementação de modelos de financiamento público de campanhas eleitorais eliminaria os distúrbios provocados pela influência que o dinheiro gera na política. Diante dessa argumentação propomos como questionamento inicial a seguinte indagação: existe um modelo de financiamento de campanhas eleitorais que possa resgatar a representatividade democrática e acabar com os escândalos de corrupção na política?

Com o intuito de responder a referida indagação analisamos, no primeiro capítulo, os modelos de financiamento de campanha eleitoral que se apresentam na arena política global. Descrevemos os principais aspectos e preceitos envolvidos nos três modelos de financiamento de campanhas eleitorais atualmente empregados. Retratamos as vantagens e as desvantagens de cada um deles e apontamos o modelo de *matching funds* (contrapartida) como o mais recomendável para o atual cenário político, pois elimina a dependência dos partidos a recursos estatais e os impulsionam na busca de apoiadores, calcando sua base política na sociedade. Ao final apresentamos os reais propósitos na implementação das legislações de financiamento de campanhas: regular a instrumentalização do capital no financiamento de campanhas a fim de salvaguardar os ideais republicanos do sistema de democrático, vinculando-os aos interesses da sociedade em detrimento dos interesses de grupos economicamente abastados.

Posteriormente, no segundo capítulo, analisamos como as regras de financiamento de campanhas eleitorais são abordadas nos EUA, Portugal e Brasil. Verificamos a partir da análise do sistema de financiamento de campanhas eleitorais norte-americano o embate provocado pela *US Supreme Court* a partir das discussões provocadas em torno dos ideais democráticos (liberdade e igualdade) e da liberdade de expressão (*First Amendment*). Constatamos que a autonomia advinda da interpretação dada pela USSC resultou em um cenário bastante peculiar, onde a participação de inúmeros atores no cenário político resulta em uma arena amplamente fiscalizada através das regras de *disclosure* que tem o condão de

fomentar o debate político e afastar as distorções capazes de corromper o cenário político local.

Em seguida apresentamos as regras de financiamento de campanhas políticas adotadas em Portugal. Observamos que o sistema de financiamento português conjuga a adoção dos princípios da igualdade e da proporcionalidade com a finalidade de estabelecer um sistema mais justo e equilibrado. Entretanto, constatamos que o mesmo deixa a desejar no critério de *accountability*, principalmente pelo fato de estabelecer sanções meramente de cunho financeiro aos candidatos/partidos que desrespeitam tais regramentos, possibilitando a plutocracia no cenário político local.

O derradeiro sistema de financiamento descrito nesse trabalho fora o brasileiro. Após a análise do referido quadro regulatório verificamos que a ausência da *accountability* no cenário político local tem provocado a adoção de atividades pouco democráticas e fomentado a prática do caixa dois, resultando na pungente necessidade de ajustes no cenário brasileiro a fim de recuperar da credibilidade democrática local. Finalizamos o segundo capítulo com a firme convicção de que a resposta para a recuperação da representatividade democrática e o expurgo da corrupção não poderia ser solucionado apenas com a implementação de regras e limitações de determinados tipos de financiamento de campanhas políticas, momento no qual introduzimos a transparência.

No terceiro capítulo abordamos o princípio ou a doutrina da transparência. Analisamos os diversos aspectos da transparência e focamos a sua aplicação em sua dimensão democrática, a qual impõe, para sua implementação, a reestruturação de instituições locais a fim de empoderar o cidadão com informação suficiente para combater os males democráticos: a corrupção e a falta de representatividade.

Concluimos, portanto, o presente trabalho, com a solução para o questionamento inicialmente exposto. Não há no cenário regulatório global um sistema de financiamento de campanha eleitoral que, por si só, seja suficiente e capaz de combater a corrupção e recuperar a representatividade democrática! Entretanto, a implementação de um sistema de regulação de financiamento de campanhas, respaldado na aplicação de critérios e limites que resguarde o amplo debate político e equalize as disputas eleitorais, em consonância com a aplicação de legislações que ampliem a transparência institucional e política no âmbito local são capazes

de instrumentalizar a população no combate a corrupção e no importante resgate da representatividade política contemporânea.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, John M. “Rethinking the International Anti-Corruption Agenda: Civil Society, Human Rights and Democracy” in *American University International Law Review*, vol. 29, n° 2 (2014), pp. 293-333.

_____. “When transparency meets politics: the case of Mexico’s electoral ballots” in ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014.

ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014.

BAC, Mehmet. “Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene?” in *Public Choice*, vol. 107, n. 1 e 2 (2001): pp. 87–96.

BAUHR, Monika e NASIRITOUSI, Naghmeh. “Resisting Transparency: Corruption, Legitimacy, and the Quality of Global Environmental Policies” in *Global Environmental Politics*, vol. 12, n. 4 (2012): pp. 9-29.

BAKER, Edwin C. “Campaign Expenditures and Free Speech” in *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, vol. 33, Rev. 1 (1998), p. 1-55.

BEHN, Robert D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2001.

BOATRIGHT, Robert G. *Interest Groups and Campaign Finance Reform in the United States and Canada*. Michigan: The University of Michigan Press, 2011.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. *O Bolso e a Urna: financiamento político em perspectiva comparada*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. 150 f. Tese Doutorado em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2009.

BURKE, Thomas F. *The Concept of Corruption in Campaign Finance Law*. Constitutional Commentary, Vol. 14. Spring: 1997, p. 127-149.

CASAS-ZAMORA, Kevin. *Paying for Democracy: political finance and state funding for parties*. ECPR Press, 2005.

CASAS-ZAMORA, Kevin; ZOVATTO, Daniel. *The Cost of Democracy: essays on political finance in Latin America*. Costa Rica: Organization of American States, Inter-American Dialogue, 2016.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A. “Democracia, eleições e responsabilidade política” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.12, n.35, (1997): pp.49-61.

CLIFT, Ben; FISHER, Justin. “Comparative Party Finance Reform: the cases of France and Britain” in *Party Politics*, vol. 10, n. 6, (2004): pp. 677-699.

COMMENTS. “Citizens United v. FEC: Corporate Political Speech” in *Harvard Law Review*, vol. 124 (2010), p. 15-82.

COMMENTS ON THE SUPREME COURT – LEADING CASES. “First Amendment – Freedom of Speech – Aggregate Contribution Limits – McCutcheon v. FEC” in *Harvard Law Review*, vol. 128 (2014), p. 201-210.

- COSTA, S. T. “Do freedom of information laws decrease corruption?” in *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 29 (2013): pp. 1317–1343.
- DAWOOD, Yasmin “Campaign Finance and American Democracy” in *Annual Review of Political Science*, Vol.18 (2015), p.329-348.
- _____. “Classifying Corruption” in *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy*, vol. 9 (2014), p. 103-133.
- DE SOUSA, Luís. “Political Parties and Corruption in Portugal” in *West European Politics*, vol. 24, n. 1 (2004): pp. 157-180.
- DICKERSON, Allen “McCutcheon v. FEC and the Supreme Court’s Return to Buckley” in *Cato Supreme Court Review* (2013-2014), p. 95-130.
- DIMINO, Michael; SMITH, Bradley; SOLIMINE, Michael. *Voting Rights and Election Law*. LexisNexis, 2010.
- FELLAY, Sarah “Future of Campaign Finance: the multi-billion dollar enterprise” in *Harvard International Review*, (2013 Spring): pp. 45-47.
- FISHER, Elizabeth. “Exploring the legal architecture of transparency” in ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 59-79.
- FISHER, Justin; EISENSTADT, Todd A. “Introduction: Comparative Party Finance” in *Party Politics*, vol. 10, n. 6 (2004): pp. 619-626.
- FISHER, Justin. “Next Step: State funding for the parties?” in *Political Quarterly*, n. 73, (2002): pp. 392-399.
- GERKEN, Heather K. “The Real Problem with Citizens United: campaign finance, dark money and shadow parties” in *Marquette Law Review*, vol. 97, n.º. 4 (2014): p. 903-923.
- GILL, David; LIPSMAYER, Christine S. “Soft Money and Hard Choices: Why political parties might legislate against soft Money donations” in *Public Choice*, vol. 123 (2005), p. 411-438.
- GILPATRICK, Breanne. “Removing Corporate Campaign Finance Restriction in Citizens United v. Federal Election Commission, 130 S. CT. 876 (2010)” in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 34, n.º. 1 (2011): pp. 405-420.
- GLENN, H. Patrick. “Transparency and closure” in *Research Handbook on Transparency*, ALA’I, Padideh and VAUGHN, Robert G. (ed), Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 15-29.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- GORA, Joel M. “Buckley v. Valeo: a landmark of political freedom” in *Akron Law Review*, vol. 33: 1 (1999), p. 7-38.
- HABERMAS, Jürgen. “Three Normative Models of Democracy” in *Constellations*, vol. 1, n.º 1 (1994).
- HANSEN, Richard L. “Super PAC Contributions, Corruption and the Proxy War over Coordination” in *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy*, vol. 9 (2014), p. 1-21.

- HELLMAN, Arthur D. *The first amendment: cases, materials and problems*. Newark (NJ): LexisNexis, 2002.
- HIDALGO, Oliver. “Conceptual History and Politics: is the concept of Democracy essentially contested?” in *Contributions to the History of Concepts*, vol. 4, issue 2, (2008), pp. 176-201.
- HUNTER, David B. “The Emerging norm of transparency in international environmental governance” in ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 343-367.
- IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: a handbook on political finance*. Elin Falguera; Samuel Jones; Magnus Ohman (ed.), Sweden, 2014.
- _____. *International Electoral Standards: guidelines for reviewing the legal framework of elections*. Stockholm, Sweden: International IDEA, 2002.
- HIDALGO, Oliver. “Conceptual History and Politics: is the concept of Democracy essentially contested?” in *Contributions to the History of Concepts*, vol. 4, issue 2, (2008), pp. 176-201.
- HUNTER, David B. “The Emerging norm of transparency in international environmental governance” in ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 343-367.
- ISLAM, Roumeen. 2006. “Does More Transparency Go Along With Better Governance?” in *Economics & Politics*, vol. 18, n. 2, 2006: pp. 121–167.
- JOHNSTONE, Anthony “Recalibrating Campaign Finance Law” in *Yale Law & Policy Review*, vol. 32 (2013), p. 217-237.
- JORGE, Bernardo Wahl G. de Araújo. “Brasil, Manifestações Populares e Grandes Eventos: Questões de (In)Segurança e Imagem Internacional” in *Revista Mundorama*, nº. 70, (2013).
- KANG, Michael. “Campaign Disclosure in Direct Democracy” in *Minnesota Law Review*, vol. 97 (2013), p. 1700-1729.
- KOLSTAD, Ivar, and WIIG, Arne. “Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?” in *World Development*, vol. 37, n. 3 (2009): pp. 521–532.
- LA RAJA, Raymond J “Campaign Finance and Partisan Polarization in the United States Congress” in *Duke Journal of Constitutional Law&Public Policy*, vol. 9 (2014).
- _____. *Small Change: money, political parties and campaign finance reform*. Michigan: Michigan University Press, 2008.
- LESSIG, Lawrence. *Republic, Lost: How money corrupts Congress – and a plan to stop it*. New York: Twelve, 2011.
- LINDSTEDT, Catharina and NAURIN, Daniel. “Transparency is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption” in *International Political Science Review*, vol. 31, n. 1 (2010): pp. 301–322.
- MALBIN, Michael J. “Small Donors, Large Donors and the Internet: the case for public financing after Obama” in *The Campaign Finance Institute*, working paper, abril, 2009.
- MALLOY, Tara; SMITH, Bradley A. “A Debate on Campaign Finance Disclosure” in *Vermont Law Review*, vol. 38 (2014), p. 933-959.

- MAINWARING, S. “Democratic accountability in Latin America” in MAINWARING, S.; WELNA, C. (Org.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.
- MATEUS, Rui. *Contos Proibidos – Memórias de um PS Desconhecido*. Lisboa: Dom Quixote, 1996.
- METCALFE, Daniel J. “Transparency at the World Bank” in ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 337-342.
- MIGUET, Arnould. “Funding of Political Life in the Fifth Republic” in *The Funding of Political Parties: Europe and Beyond*, Keith D. Ewing (ed.), Bologna: Cooperative Libreria Universitaria Editrice Bologna, 1999.
- MILLER, Gary J. “The political evolution of principal-agent models” in *Annual Review of Political Science*, vol. 8 (2005): pp. 203-225.
- MITCHELL, Ronald B. “Sources of transparency: information systems in international regimes” in *International Studies Quarterly*, vol. 42, n. 1 (1998): pp. 109-130.
- NAHRA, Kirk J. “Political Parties and the Campaign Finance Laws: dilemmas, concerns and opportunities” in *Fordham Law Review*, vol. 56 (1987), p. 53-110.
- NASSMACHER, Karl-Heinz. “Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation” in *IDEA. Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*. Reginald Austin, Maja Tjernstron (ed). Sweden: International IDEA, 2003.
- NOVECK, Scott M. “Campaign Finance Disclosure and the Legislative Process” in *Harvard Journal on Legislation*, vol. 47 (2010), p. 75-114.
- NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal: parte geral: parte especial*. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- OHMAN, Magnus. *Political Finance Regulation around the World: an overview of the international IDEA database*. Sweden: International IDEA, 2012.
- OLKEN, Benjamin A. “Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia” in *Journal of Political Economy*, vol. 115, n.2 (2007): pp. 200–249.
- ORNSTEIN, Norman J.; POPE, Jeremy C. *Campaign Finance: an illustrated guide*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1997.
- OVERTON, Spencer “The Donor Class: Campaign finance democracy and participation” in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 153 (2004), p. 73-118.
- PALTIEL, Khayyam. “Public financing abroad: contrasts and effects” in Malbin Michael J. (ed). *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1980.
- PASTINE, Ivan; PASTINE, Tuvana. “Soft Money and Campaign Finance Reform” in *International Economic Review*, vol. 54 (2013), p. 1117-1131.
- PEIXOTO, Vitor de Moraes. “Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada” in *Perspectiva*, vol. 35 (2009): pp. 91-116.
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael. *Political Finance in the Commonwealth*. London: Commonwealth Secretariat, 2001.

- PORTUGAL, Adriana C. *Lobby Pré-Eleitoral e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: uma exploração em economia política positiva*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2009. 150 f. Tese Doutorado em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, 2006.
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press, 1999.
- PURSLEY, Garrick B “The Campaign Finance Safeguards of Federalism” in *Emory Law Journal*, vol. 63 (2014), p. 781-855.
- ROCKLIN, David “Non-Profit Corporate Political Speech: Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life, Inc” in *Chicago-Kent Law Review*, vol. 63 (1987), p. 159-174.
- RODRIGUES, Ilda Carvalho. “O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais” in *Revista de Assuntos Eleitorais*, n.º 11 (2007): pp. 59-92.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. Cambridge University Press, 1999.
- SAMPLES, John. *The Fallacy of Campaign Finance Reform*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006.
- SANDOVAL, Irma Eréndira. “Transparency under dispute: public relations, bureaucracy, and democracy in Mexico” in in ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 157-184.
- SAWARD, Michael. “Representation and Democracy: Revisions and Possibilities” in *Sociology Compass*, vol. 2, nº 3 (2008), pp. 1000-1013.
- SCHAUER, Frederick. “Transparency in Three Dimensions” in *University of Illinois Law Review*, vol. 2011, n. 4, 2011, pp. 1339-1357.
- SHAPIRO, Robert Y. “Rebuttal to Ayres” in *Inside the Campaign Finance Battle: court testimony on the new reforms*, Anthony Corrado; Thomas E. Mann; Trevor Potter (ed.). Washigton: Brookings Institution Press, 2003.
- SHIFFRIN, Steven H.; COOPER, Jesse H. *The First Amendment: cases, comments, questions*. 2ª ed., Saint Paul (MN): West Publishing Co., 1996.
- SMITH, Melissa M. [et al.]. *Campaign Finance Reform: the political shell game*. U.S.: Lexington Books, 2010.
- SMITH, William and BRASSETT, James. “Deliberation and Global Governance: Liberal, Cosmopolitan, and Critical Perspectives” in *Ethics & International Affairs*, vol. 22, n. 1 (2008): pp. 69-92.
- SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: *Rita de Cassia Biason. (Org.). Temas de corrupção política no Brasil*. 1 ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, vol. 1, pp. 49-97.
- _____. “O Financiamento de Campanhas Eleitorais” in *Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia. Reforma Política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

STIGLITZ, Joseph E. (2000). “The contributions of the economics of information to twentieth century economics” in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n. 4 (2000): pp. 1441-1478.

TEACHOUT, Zephyr. *Corruption in America: from Benjamin Franklin’s snuff box to Citizens United*. Massachusetts: Harvard University Press, 2014

U.S. Agency for International Development. *Money in Politics Handbook: a guide to increasing transparency in emerging democracies*. Washington, DC: Technical Publication Series, 2003

VADLAMANNATI, Krishna Chaitanya and COORAY, Arusha. “Transparency Pays? Evaluating the Effects of the Freedom of Information Laws on Perceived Government Corruption” in *The Journal of Development Studies*, vol. 53, n. 1 (2017): pp. 116-137.

VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. University of Birmingham (UK): Council of Europe Publishing, 2003

WEAVER, Russell L.; HELLMAN, Arthur D. *The First Amendment: cases, materials and problems*. Newark (NJ): LexisNexis, 2002.

WENJING, Liu. “The role of the courts in China’s progress towards transparency” in ALA’I, Padideh e VAUGHN, Robert G. (ed). *Research Handbook on Transparency*. Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Inc., 2014, pp. 215-244.

WINIK, Daniel. “Citizens Informed: Broader Disclosure and Disclaimer for Corporate Electoral Advocacy in the Wake of *Citizens United*” in *Yale Law Journal*, vol. 120 (2010), p. 622-666.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Buckley v. Valeo 424 U.S. 1 (1976). Disponível em: <<http://www.constitution.org/ussc/424-001.htm#f25>>.

_____. FEC v. Mass. Cit. for Life 479 U.S. 238 (1986). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/479/238/>>.

_____. Austin v. Mich. Chamber of Comm. 494 U.S. 652 (1990). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/494/652/>>.

_____. McConnell v. FEC 540 U.S. 93 (2003). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/540/93/>>.

_____. Citizens United v. FEC 558 U.S. 310 (2010). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/08-205/>>.

_____. McCutcheon v. FEC 572 U.S.____ (2014). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/572/12-536/>>.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional Português. Acórdão nº. 287 de 27 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040287.html>>.

_____. Tribunal Constitucional Português. Acórdão n.º. 288 de 31 de maio de 2005. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20050288.html>>.

_____. Tribunal Constitucional Português. Acórdão n.º. 371 de 27 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070371.html>>.

_____. Tribunal Constitucional Português. Acórdão n.º. 86 de 13 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080086.html>>.

_____. Tribunal Constitucional Português. Acórdão n.º. 172 de 11 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080172.html>>.

SITES

BANISAR, David. *Freedom of Information around the World 2006: a global survey of access to government information law*. Privacy International. Disponível em: <<<http://www.freedominfo.org/documents/globalsurvey2006.pdf>>>.

CALLAHAN, David and CHA, J. Mijin. *Stacked Deck: How the dominance of politics by the affluent & business undermines economic mobility in America*. New York: Demos, 2013, p. 4. Disponível em: <<<http://www.demos.org/sites/default/files/publications/Demos-Stacked-Deck.pdf>>>.

DJANKOV, Simeon; MCLIESH, Caralee; NENOVA, Tatiana; SHLEIFER, Andrei. “Who owns the Media?” in *NBER Working Papers Series*, n. 8288, Massachusetts (USA): National Bureau of Economic Research (2011). Disponível em <<<http://www.nber.org/papers/w8288.pdf>>>.

LINDSTEDT, Catharina and NAURIN, Daniel. “Transparency and Corruption: The Conditional Significance of a Free Press” in *QOG WORKING PAPER SERIES*, n. 5 (2005). Disponível em: <<http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350633_2005_5-lindstedt_naurin.pdf>>.