

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Leandro Barbosa Silva

**PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CAMPANHAS ELEITORAIS:
Um simulacro de controle da normalidade e da legitimidade das eleições**

Belo Horizonte
2018

Leandro Barbosa Silva

**PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CAMPANHAS ELEITORAIS:
Um simulacro de controle da normalidade e da legitimidade das eleições**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Marinella Machado Araújo

Área de concentração: Direito Público

Belo Horizonte
2018

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S586p Silva, Leandro Barbosa
Prestações de contas de campanhas eleitorais: um simulacro de controle da normalidade e da legitimidade das eleições / Leandro Barbosa Silva. Belo Horizonte, 2018.
109 f. : il.

Orientadora: Marinella Machado Araújo
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Campanha eleitoral - Brasil. 2. Prestação de contas. 3. Teoria crítica. 4. Controle financeiro. 5. Direito eleitoral. I. Araújo, Marinella Machado. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 324(81)

Ficha catalográfica elaborada por Roziane do Amparo Araújo Michielini – CRB 6/2563

Leandro Barbosa Silva

**PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CAMPANHAS ELEITORAIS:
Um simulacro de controle da normalidade e da legitimidade das eleições**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Público

Prof^ª. Dr^ª. Marinella Machado Araújo – PUCMINAS (Orientadora)

Prof. Dr. Flávio Couto Bernardes – PUCMINAS (Banca Examinadora)

Profa. Dra. Carolina Cardoso Guimarães Lisboa - UNICEUB (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Gustavo Almeida Paolinelli de Castro – UNIBH (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria – PUMINAS (Suplente)

Belo Horizonte, 20 de março de 2018.

*À Gabi, amor da minha vida.
Ao Lucas, fruto deste amor.*

AGRADECIMENTOS

À professora Marinella, pela orientação que extrapola o âmbito acadêmico, pelo carinho e amizade sempre dispensados. A ela agradeço os ensinamentos ministrados com leveza e coerência. Gratidão para toda a vida!

Ao NUJUP, que sob a orientação da professora Marinella, me proporcionou debates profícuos, bem como o amadurecimento das ideias expostas nesta pesquisa. Fica registrado o meu carinho e meus agradecimentos a todos os “nujupianos” pela acolhida e pela disponibilidade.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação da PUC Minas, meus agradecimentos pelo convívio e pelos proveitosos debates. Em especial ficam registrados os meus agradecimentos aos amigos Paulo Vinícius Alves de Azevedo, Leonardo Dias da Cunha, Bruno Fernandes Pinheiro de Lima e Fernanda Vieira Souza Carvalhais pelo apoio e pelo incentivo nesta caminhada.

Aos amigos da Justiça Eleitoral, especialmente servidores e magistrados da 263^a e 322^a Zonas Eleitorais de Sete Lagoas, que com compreensão e apoio viabilizaram a concretização deste sonho.

À minha família e meus amigos, pelo carinho e pela compreensão frente às ausências que os estudos demandaram.

À minha esposa, Gabi, pela presença constante, pelo amor incondicional. Ao meu filho, Lucas, que com sua alegria me ensinou o significado da verdadeira entrega.

À CAPES, pelo financiamento da pesquisa.

A todos aqueles que, de alguma maneira, me levaram à reflexão e assim, contribuíram para o trabalho.

A Deus, por tudo e por todos.

RESUMO

A presente pesquisa é uma análise crítica sobre a diferença existente entre a forma como as prestações de contas de campanhas eleitorais se apresentam na legislação e na doutrina eleitoralista e a forma pela qual o instituto se concretiza. As prestações de contas de campanhas eleitorais têm como finalidade o controle da arrecadação e dos gastos realizados pelos atores políticos durante as campanhas eleitorais. Contudo, em que pese o elevado grau de regulamentação existente acerca do financiamento político no Brasil, constatam-se inúmeros casos de corrupção que se originam durante o financiamento das campanhas eleitorais. Assim, o presente estudo busca compreender, por meio de uma abordagem político-filosófica, os motivos da inefetividade do sistema de controle do financiamento político. Para tanto, adota-se a teoria crítica constitucional, desenvolvida por Ricardo Sanín Restrepo, segundo a qual o Estado Democrático de Direito representa um simulacro na medida em que não respeita as diferenças do mundo real e tende a universalizar e a igualar as pessoas, por meio da encriptação operada pelo Direito. Após a análise dos dados levantados referentes às prestações de contas de campanhas eleitorais, sob o prisma do marco teórico supramencionado, a pesquisa conclui que o instituto não se apresenta, na prática, como instrumento hábil a promover o controle do financiamento político, não protegendo, assim, a normalidade e a legitimidade das eleições.

Palavras-chave: Prestações de Contas de Campanhas Eleitorais. Poder Econômico. Controle. Encriptação. Simulacro.

ABSTRACT

This research is a critical analysis of the difference between the concret realization of the electoral campaigns control and the legal regulation established by the electoral laws and your respective legal doctrine. The regulation of electoral campaigns is intended to control the financial and economic participation of the political actors during the electoral campaigns. However, despite of the high degree of legal regulation on political funding in Brazil, there are numerous cases of corruption that originate during the financing of electoral campaigns. Thus, the present study seeks to understand, by means of a political-philosophical approach, the reasons for the ineffectiveness of the system of control of electoral funding. For this theoretical effort is adopted the critical constitutional theory developed by the colombian author, Ricardo Sanín Restrepo. The theoretical proposal selected suggests that the State of Law represents a simulacrum of democracy, because universalizes by a legal form encrypted the differences between singularities presented in the real world. After the analysis of the data raised concerning the electoral fundraising of political campaigns, under the prism of the abovementioned theoretical reference, the research concludes that the legal instruments of electoral regulation promote contradictories results to your purposes; not being able to insure the legitimacy and normality of the political elections.

Keywords: Electoral Campaigns Control. Economic Power. Encryption. Simulacrum.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Esquema 1 – Elementos do financiamento político	29
Gráfico 1 – Situação processual das prestações de contas de campanhas eleitorais referente às Eleições 2016 em Minas Gerais	84
Gráfico 2 – Resultado do julgamento das prestações de contas de campanhas eleitorais com decisão judicial	86
Gráfico 3 – Resultado do julgamento das prestações de contas de campanhas eleitorais por faixa de arrecadação de recursos financeiros	87
Gráfico 4 – Resultado do julgamento das prestações de contas de campanhas eleitorais por resultado eleitoral	90
Quadro 1 – Lista de informações e documentos a serem anexados nas prestações de contas de campanhas nas eleições de 2016	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Previsão normativa de limites para o gasto eleitoral	32
Tabela 2 – Previsão de limites para doações para campanhas eleitorais de candidatos e partidos políticos	34
Tabela 3 – Vedação à fontes de receitas eleitorais	35
Tabela 4 – Concessão de recursos públicos para financiar despesas ordinárias e/ou campanhas eleitorais dos partidos políticos	37
Tabela 5 – Valores do Fundo Partidário repassados aos partidos pelo TSE em 2012 e 2016 (valores em reais).....	39
Tabela 6 – Concessão para acesso livre ou subsidiado aos meios de comunicações	44
Tabela 7 – Quantidade de prestações de contas de campanha eleitoral por situação processual e faixa de arrecadação.....	85

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 A ARQUITETURA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	21
2.1 O fundamento de legitimidade do Estado Democrático de Direito.....	22
2.2 O sistema eleitoral como elemento democrático	26
2.3 Breves considerações acerca da regulamentação do financiamento político no Brasil	29
2.3.1 O modelo de financiamento político vigente no Brasil.....	37
2.3.1.1 Financiamento público.....	38
2.3.1.1.1 Financiamento público direto – o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas.....	38
2.3.1.1.2 Financiamento público indireto – Propaganda eleitoral “gratuita”	43
2.3.1.2 Financiamento privado.....	45
2.3.2 A decisão do STF na ADI n. 4650 e a proibição de doações por pessoas jurídicas	45
2.4 As prestações de contas de campanhas eleitorais como instrumento de controle da normalidade e legitimidade das eleições	50
3 O SIMULACRO DE DEMOCRACIA ENCRIPADO PELO DIREITO	55
3.1 O conhecimento na antiguidade: o ser	56
3.2 O conhecimento na modernidade: a razão	57
3.3 A reviravolta linguístico-pragmática: o conceito	59
3.4 A fenomenologia: o ente	60
3.5 A desconstrução: a differance.....	62
3.6 A descriptação: a <i>alétheia</i> do simulacro	64
4 ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CAMPANHAS ELEITORAIS SOB A PERSPECTIVA DA ENCRIPÇÃO E DO SIMULACRO	73
4.1 Principais aspectos legais e normativos das prestações de contas de campanhas eleitorais.....	74
4.2 As prestações de contas de campanhas eleitorais como um simulacro de controle	80
4.2.1 Da metodologia utilizada no levantamento de dados.....	81
4.2.2 Do caráter formal e instrumental do controle exercido pelas prestações de contas de campanhas eleitorais	84
5 CONCLUSÃO.....	97
REFERÊNCIAS	99

1 INTRODUÇÃO

Com vinculação na linha de pesquisa “Estado, Constituição e Sociedade no Paradigma do Estado Democrático de Direito”, integrada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas, área de concentração em Direito Público, este trabalho é resultado de atividades de pesquisas envolvidas com as investigações inseridas no âmbito do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas – NUJUP, grupo de pesquisa e extensão vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, coordenado pela professora doutora Marinella Machado Araújo. Por meio do grupo de trabalho “globalização e formas de encriptação de poder”, promovido em parceria com a Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM), foi oportunizada a pesquisa acadêmica sobre a teoria crítica constitucional desenvolvida por Ricardo Sanín Restrepo, orientada por nossas percepções e reflexões advindas da experiência como serventuário da Justiça Eleitoral mineira, sendo responsável pela análise de prestações de contas de campanhas eleitorais há mais de dez anos.

A regulação do financiamento político (considerado como o financiamento dos candidatos e partidos políticos) pode ser qualificada como um dos maiores problemas das democracias atuais.

Se por um lado o financiamento de campanhas eleitorais apresenta um papel positivo nas democracias ao promover os recursos financeiros necessários para que os atores políticos possam divulgar a sua agenda eleitoral e informar ao eleitorado as suas propostas de planos de governo, por outro, os fluxos de dinheiro no âmbito político podem ameaçar valores democráticos chaves, como a igualdade entre os candidatos.

Nesse contexto, a proteção à normalidade e legitimidade das eleições deve ser priorizada para a consolidação efetiva de um regime que possa se dizer democrático.

Contudo, as notícias de corrupção oriundas do financiamento político manifestam um aviltamento ao poder político e à democracia e demonstram a necessidade de questionarmos a efetividade do nosso sistema de controle.

Para essa análise, adota-se como marco teórico a teoria crítica constitucional de Ricardo Sanín Restrepo, segundo a qual o Estado Democrático de Direito representa um simulacro na medida em que não respeita as diferenças do mundo real e tende a universalizar e a igualar as pessoas, dentro de uma linguagem própria (texto jurídico) que opera em um

padrão binário (legal/ilegal), não contemplando toda a diversidade/diferença existente no mundo contemporâneo.

O Direito, assim, funciona como um instrumento de dominação do poder econômico, possuindo em sua estrutura uma parte transparente, acessível ou aberta, e uma outra encriptada. A primeira parte é feita para não produzir efeitos concretos, capazes de alterar a realidade social e são neutralizadas pelo próprio Direito. Essa neutralização se dá pela parte encriptada, que se vale da linguagem técnico-jurídica, cujo domínio pertence tão somente a um grupo restrito de pessoas, as quais delimitam o reconhecimento dos sujeitos de direito àqueles que possam, pontualmente, interessar ao poder econômico.

Nesse cenário, a presente pesquisa apresenta o seguinte problema: o instituto das prestações de contas de campanhas eleitorais pode ser considerado como um sistema de controle e proteção contra a influência do poder econômico, nos termos do art. 14, §9º da Constituição da República?

Em resposta ao problema apresentado, espera-se a constatar que as prestações de contas de campanhas eleitorais possam ser consideradas como simulacro de controle que encripta a natureza democrática do Estado de Direito e bloqueia o seu significado político por meio de linguagem jurídica hermética e procedimento.

Durante a evolução da pesquisa, as ideias desenvolvidas foram objeto de discussão em nos seguintes congressos: XIV Congresso do CONPEDI em Belo Horizonte; XXV Congresso do CONPEDI em Curitiba e Congresso Internacional em comemoração dos 20 anos do PPGD-PUCMINAS, todos com publicação em seus respectivos anais.

As ideias acima descritas serão estruturadas nesta dissertação em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. Tais ideias são fruto da análise do levantamento bibliográfico e jurisprudencial realizado conduzida pelo referencial teórico advindo de uma miscelânea de obras estudadas durante a elaboração da pesquisa.

O **segundo capítulo** é dedicado ao estudo da arquitetura do Estado Democrático de Direito e apresentaremos, com base na legislação vigente e na doutrina eleitoralista, o instituto da prestação de contas de campanha eleitoral como um sistema de controle que visa ao combate à influência do poder econômico e à garantia da normalidade e legitimidade das eleições.

No **terceiro capítulo**, visando superar os limites impostos pela dogmática jurídica na análise da efetividade dos institutos jurídicos, apresentaremos, em breves linhas, as teorias filosóficas que entendemos úteis para a compreensão da teoria crítica proposta por Ricardo Sanín Restrepo. Ao fim deste capítulo abordaremos o marco teórico.

No **quarto capítulo** nos dedicaremos, inicialmente, a expor a dimensão encriptada da prestação de contas de campanhas eleitorais, com a exposição dos principais aspectos legais e normativos do instituto. Em um segundo momento, a análise será dirigida a apresentar uma interpretação descriptada por meio da exposição de dados levantados referentes às eleições de 2016 e a sua interpretação diante da teoria crítica de Restrepo.

2 A ARQUITETURA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A República Federativa do Brasil se constitui como Estado Democrático de Direito, nos termos do art. 1º, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988). Contudo, o significado jurídico de tal proclamação merece especial atenção, visto que a tentativa de determinar o seu alcance na doutrina brasileira não é, muitas vezes, satisfatória (DIAS, 2003),¹ bem como não basta por si própria (SAMPAIO, 2013).

O Estado Democrático de Direito se apresenta como um novo conceito a partir do Estado de Direito e do Estado Social consistindo em uma tentativa de conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, incorporando os princípios desses dois conceitos, mas os superando, na medida em que agrega o objetivo de transformação do *status quo* (SILVA, 1988; STRECK; MORAIS, 2014). O Estado Democrático de Direito seria, assim, uma evolução do Estado de Direito.

Nesse ponto, cabe esclarecer que compreendemos que a busca por um vínculo histórico linear entre passado, presente e futuro, apesar de ser muito recorrente no âmbito da pesquisa jurídica, revela uma construção doutrinária que se apresenta como evolutiva e não deve ser tomada como a única existente.

Derrida, ao analisar a natureza da escritura, nos liberta da linearidade histórica:

[...] a escritura solettra seus símbolos na pluri-dimensionalidade: o sentido não é submetido à suscetividade, à ordem do tempo lógico ou a temporalidade irreversível do som. Essa pluri-dimensionalidade não paralisa a história na simultaneidade, ela corresponde a uma outra camada da experiência histórica e pode-se também considerar, pelo inverso, o pensamento linear como uma redução da história. (DERRIDA, 1973, p. 107)

Heidegger, em sua análise ôntico/ontológica da presença, também apresenta sua crítica ao que chama de função ontológica do “conceito vulgar de tempo”:

De há muito que o “tempo” funciona como critério ontológico, ou melhor, ôntico, para uma distinção ingênua das diversas regiões dos entes. [...]. Persiste o fato de, na acepção de ser e estar no tempo, o tempo servir como critério para distinguir as regiões de ser. *E, não obstante, até hoje não se questionou ou investigou como o tempo chegou a desempenhar essa função ontológica fundamental e com que direito funciona como um critério dessa espécie e, por fim, e sobretudo, como se exprime uma possível importância ontológica verdadeira do tempo nessa*

¹ Acerca da necessidade de aprofundamento ver DIAS (2003). Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias aponta que muitas das análises realizadas pela doutrina brasileira não são completas, citando como exemplo a posição de José Cretella Júnior, segundo a qual a expressão “Estado Democrático de Direito” é pleonástica.

utilização ontologicamente ingênua. Dentro do horizonte da compreensão “vulgar”, o “tempo” acabou tendo, por assim dizer, “por si mesmo” essa função ontológica “evidente” e nela se manteve até hoje. (HEIDEGGER, 2013, p. 55-56, grifos nossos)

Nesse sentido, o filósofo argelino também aponta como ingenuidade tomarmos o tempo como uma sucessão de “agoras”, que necessita ser interpretado de maneira relacional:

Para dizer a verdade, ao enunciarmos assim estas proposições, estamos instalados na ingenuidade. Agimos como se a diferença entre o espaço e o tempo nos fosse dada como diferença evidente e constituída. [...]. É ingenuamente que falamos cada vez que consideramos o espaço e o tempo como duas possibilidades que teríamos de comparar ou relacionar. (DERRIDA, 1991, p. 64)

Não pretendemos negar a natureza histórica do fenômeno jurídico ou, ainda, negar a construção histórica do Estado Democrático de Direito. Entendemos que olhar o passado nem sempre nos traz subsídios suficientes para compreendermos o presente. Trata-se, na verdade, de uma possibilidade de leitura/interpretação, dentre várias possíveis, de determinado fato histórico, sempre sujeita aos pré-conceitos do intérprete.²

É nesse sentido que abordaremos o estudo do Estado Democrático de Direito: não nos prendendo à linearidade histórica, mas analisando as ideias e conceitos referentes ao tema e apontando uma possibilidade de interpretação desse paradigma,³ segundo a qual o Estado Democrático de Direito mantém em seu âmago a mesma característica (pilar fundante) presente no Estado de Direito: o princípio da legalidade como fundamento de legitimidade democrática.

2.1 O fundamento de legitimidade do Estado Democrático de Direito

² Trata-se do chamado “círculo hermenêutico”, o qual descreve “a compreensão como o jogo no qual se dá o intercâmbio entre o movimento da tradição e o movimento do intérprete” (GADAMER, 2002, p. 388).

³ Dias alerta que o Estado Democrático de Direito não deve ser compreendido como modelo ou padrão estanque de diferentes espécies ou formas de Estado. Assim, “*paradigmas do Estado de Direito e do Estado Democrático de Direito* devem ser compreendidos como *sistemas jurídico-normativos consistentes*, aliás, como antevistos por BARACHO (cfr. nº 2, retro), concebidos e estudados pela teoria do Estado e pela teoria constitucional, no sentido técnico de verdadeiros complexos de idéias, princípios e regras juridicamente coordenados, relacionados entre si por conexão lógico-formal, informadores da moderna concepção de Estado e reveladores das atuais tendências científicas observadas na sua caracterização e estruturação jurídico-constitucional” (DIAS, 2003, p. 9-12, grifos no original).

O Estado de Direito surge com o Estado liberal abstencionista, tendo como características⁴ básicas a submissão ao império da lei, a divisão de poderes e o enunciado e garantia dos direitos individuais (SILVA, 1988; SAMPAIO, 2013).

Importa-nos, neste momento, destacar dentre as características mencionadas a submissão ao império da lei: trata-se de clara oposição ao regime anterior (império dos homens – absolutista), característica fundamental do conceito, segundo a qual todos (governantes e governados) são submetidos aos comandos previstos na lei, esta considerada formalmente como aquela oriunda de um devido processo legislativo por representantes do povo. Raymond Carré de Malberg, ao versar sobre o Estado de Direito (*Rechtsstaat*⁵) alemão:

Por Estado de Direito deve ser entendido um Estado que, em suas relações com seus assuntos e para garantir o *status* individual destes, submete o mesmo a um regime de direito, vez que dirige a sua ação, por um conjunto de regras, as quais algumas determinam os direitos concedidos aos cidadãos e outras previamente estabelecem os meios e as formas em que podem ser utilizadas para atingir os objetivos do Estado: dois tipos de regras que têm o efeito comum de limitar o poder do Estado subordinando-o à ordem legal que consagra. (1998, p. 449-450, tradução nossa)⁶

A respeito da denominação Estado de Direito, Kelsen compreende que a expressão representa um pleonismo, visto que “o Estado é reconhecido como uma ordem jurídica”, assim, “todo Estado é um Estado de Direito” (2015 p. 346).⁷, sustentando, assim, a inseparabilidade do Estado e Direito. Cabe observar que o sistema jurídico brasileiro é estruturalmente influenciado pelo positivismo kelseniano, particularmente na observância da hierarquia normativa fundada na *Grundnorm* (2015, p. 215-306) e no estudo da estrutura da norma jurídica (2015, p. 4-60).

Esse paradigma de Estado, segundo Sampaio, “não nasceu democrático ou o foi de modo retórico e limitado” (2013, p. 65). De fato, em que pese as constituições fundarem a

⁴ Streck e Morais (2014) e Sarmiento (2006, p. 311-379) apontam ainda como características do Estado Liberal de Direito a separação entre Estado e sociedade, tendo o Estado a função de zelar pela segurança interna e externa, sendo-lhe vedada a intervenção nas relações privadas, ambiente no qual os indivíduos, formalmente igualizados pela lei (igualdade formal), perseguiriam os seus interesses privados, sem a intervenção do Estado.

⁵ Sampaio (2013, p. 63) pontua que a originalidade do termo é atribuída a Robert Von Mohl: MOHL, Robert von. **Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates**. Tübingen: H. Laupp, 1844.

⁶ Por estado de derecho debe entenderse un estado que, en sus relaciones con sus súbditos y para garantía del estatuto individual de estos, se somete el mismo a un régimen de derecho, por cuanto a encadena su acción, respecto a ello por un conjunto de reglas, de las cuales unas determinan los derechos otorgados a los ciudadanos y otras establecen previamente las vías y los medios en que podrán emplearse con vistas a realizar los fines estatales: dos clases de reglas que tienen por efecto común limitar la potestad del Estado subordinándola al orden jurídico que consagra.

⁷ Silva (1988, p. 17) critica esse posicionamento e afirma que tal concepção “contribuiu para deformar o conceito de Estado de Direito”. Segundo o autor, essa doutrina converte, equivocadamente, o Estado de Direito em Estado Legal.

legitimidade do Estado na soberania popular,⁸ havia nesse modelo estatal um déficit democrático: o povo destinatário das normas era significativamente maior do que o povo cidadão, o qual podia votar e ser votado, devido, em grande medida, ao voto censitário. Ou seja, por mais que as constituições se autoproclamassem frutos da vontade popular, bem como as normas infraconstitucionais fossem produzidas pelos representantes do povo, observando o devido processo legislativo, tal fato não atribuía a esse Estado, na prática, um caráter democrático.

O modelo liberal de Estado de Direito mostrou concretamente seus problemas, destacando-se o individualismo e o abstencionismo estatal, sendo marcado por grandes injustiças sociais (SILVA, 1988, p. 18). Segundo Sampaio, “as relações de suserania e vassalagem (estatuárias) foram substituídas pelas relações contratuais, mas pouco havia mudado para os extratos mais numerosos da população” (2013, p. 65). Revela-se, assim, o déficit democrático, pois o Estado e toda a sua estrutura organizacional não alcançam parcela da população, denominada por Restrepo (2012) por “povo oculto”, como será abordado posteriormente.

O princípio da legalidade foi mantido no denominado Estado Social de Direito, posteriormente chamado de “Estado providência” ou “Estado do bem-estar social” (*welfare state*) (SAMPAIO, 2013, p. 66).

Nesse paradigma estatal, o adjetivo “social” marca a pretensão de correção do individualismo liberal por intermédio de garantias sociais e coletivas previstas no texto constitucional. Assim, “com o Estado Social de Direito, projeta-se um modelo no qual o bem-estar e o desenvolvimento social pautam as ações do ente público” (STRECK; MORAIS, 2014, seção 6.22).

Há a alteração no mecanismo básico de atuação do Estado: a lei. Se no Estado de Direito a lei era entendida como ordem jurídica geral⁹ e abstrata, no Estado Social de Direito a lei é compreendida como instrumento de ação estatal, possuindo, em muitos casos, caráter específico e concreto, visando atender os anseios da sociedade. Contudo, resta claro que

⁸ A Constituição dos Estados Unidos de 1787, por exemplo, assim dispõe “Nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a justiça, assegurar a tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o bem-estar geral, e garantir para nós e para os nossos descendentes os benefícios da Liberdade, promulgamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América” (UNITED STATES, 1787, tradução nossa).

⁹ Silva (1988) e Streck e Moraes (2014) anotam que a generalidade era o fulcro do Estado de Direito.

permanece o fundamento de legitimidade da lei e do próprio Estado no atendimento ao devido processo legislativo.¹⁰

Antes de adentrarmos nas características do Estado Democrático de Direito, é oportuno esclarecermos, seguindo as lições de Sampaio (2013, p. 71), que o termo “Estado Democrático de Direito” não trata de expressão de sentido unívoco. O autor cita pelo menos três concepções distintas. A primeira, denominada de “débil” pela fragilidade de sua defesa, “se satisfaz com a universalidade do voto em acréscimo às características do Estado de Direito (legalidade, separação de poderes e direitos fundamentais), convertendo-se em “Estado de Direito Democrático”.¹¹ A segunda, denominada “intermediária”, não se contenta com a universalidade do voto, mas sim com um aprimoramento das características clássicas do Estado de Direito, no qual a legalidade incorporaria um elemento adicional de legitimação que consistiria na participação popular nos processos deliberativos estatais, reforçada pela busca do bem comum (ou interesse público) como finalidade de agir do Estado; a separação dos poderes teria uma ênfase especial na independência do Poder Judiciário e as decisões administrativas e políticas que tratassem sobre direitos fundamentais teriam que passar por um teste de proporcionalidade ou de razoabilidade. A terceira concepção é denominada por “forte” e vai além das exigências formais da concepção intermediária: há uma mudança de foco das enunciações teóricas para a prática, da norma à realidade, da potência da ação à efetividade.

Percebemos, nas três concepções supramencionadas, que o Estado Democrático de Direito tem como característica a manutenção dos fundamentos do Estado de Direito e do Estado Social de Direito, agregando a eles, um *plus* normativo (STRECK; MORAIS, seção 6.2.3) que impõe à ordem jurídica e, por consequência, ao Estado o conteúdo de transformação efetiva da realidade.

Segundo Canotilho, o Estado Democrático de Direito baseia-se em dois pontos fundamentais: “o Estado limitado pelo direito e o poder político legitimado pelo povo”, permitindo as conclusões de que “o direito é o direito interno do Estado; o poder democrático é o poder do povo que reside no território do Estado ou pertence ao Estado” (1999, p. 227). Percebemos que, o conceito do constitucionalista português se enquadra dentro da terceira

¹⁰ Segundo Streck e Moraes, apoiados em Garcia-Pelayo, o Estado Social de Direito prescreve um Estado sujeito à legislação legitimamente constituída (aquela que respeitou o devido processo legislativo), “indiferentemente de seu caráter formal ou material, abstrato ou concreto, constitutivo ou ativo” (2014, seção 6.2.2).

¹¹ Acerca da diferença entre “Estado Democrático de Direito” e “Estado de Direito Democrático”, com fundamento na diferença de redação existente nas constituições brasileira de 1988 e portuguesa de 1976, ver SILVA, 1988, p. 21-22.

concepção denominada por Sampaio como “forte”, tendo em vista a preocupação de legitimação do poder do Estado por seu titular soberano, o povo.

Sobre a forma do exercício desse poder pelo povo, Post e Siegel (2013, p.15) anotam que o respeito pelas regras do jogo eleitoral com a possibilidade real de alternância no poder é um princípio essencial do Estado Democrático de Direito. Não basta, portanto, que a legitimação do poder estatal se resuma à autodeclaração do Estado como democrático no texto constitucional, é preciso que essa democracia se concretize na vida social e política de seus cidadãos.

O Estado Democrático de Direito representa, assim, um paradigma de Estado no qual o exercício do poder político pelo povo se dá forma efetiva. Nesse sentido, entendemos que as características supramencionadas do Estado Democrático de Direito (limitação estatal pelo direito e a legitimidade do poder político) estão presentes desde a sua concepção na observância ao princípio da legalidade, ou seja, no respeito às normas jurídicas vigentes elaboradas por representantes eleitos pelo povo.

A diferença concreta existente entre os paradigmas supramencionados se revela, então, na efetividade do respeito à vontade (soberania) popular na elaboração e aplicação das normas pelos representantes do povo. A principal¹² forma de participação popular nas democracias representativas se dá pela eleição. O povo, por meio de um sistema eleitoral, escolhe dentre seus pares os representantes que elaborarão as normas que irão limitar e conferir legitimidade à atuação estatal. Quanto mais efetivo for o sistema eleitoral, ou seja, quanto mais a vontade popular for respeitada nas eleições, maior será o ganho democrático do Estado.

Assim, compreendemos que o elemento democrático do Estado Democrático de Direito está diretamente relacionado com a efetividade do sistema eleitoral adotado. Contudo, a mera previsão normativa de um sistema eleitoral não é suficiente para conferir efetividade democrática, como será tratado na próxima seção.

2.2 O sistema eleitoral como elemento democrático

Alvim conceitua os sistemas eleitorais como “técnicas ou procedimentos teóricos que determinam o modo pelo qual, numa eleição, serão os votos colhidos e, posteriormente,

¹² Não se ignora que a participação popular se dá pelo sufrágio, bem como na participação por plebiscito, referendo e iniciativa popular, conforme disposto no art. 14, da Constituição da República (BRASIL, 1988).

convertidos em mandatos representativos” (2016, p. 97). No mesmo sentido, Landa prescreve que o sistema eleitoral é um “conjunto de normas e regras, sobre as quais faz possível converter os votos ou preferências políticas em assentos ou em cargos públicos” (2012, p. 49). Salgado define, de forma sucinta, como “fórmula que traduz a vontade popular em representação política” (2012, p. 140).

Diante dos conceitos supracitados, podemos definir os sistemas eleitorais como os procedimentos normativos que traduzem a vontade popular (soberana) em mandatos representativos, atribuindo, assim, caráter democrático aos Estados.

Contudo, será que a previsão normativa de um sistema eleitoral que promova a conversão de votos em mandatos representa uma democracia?

A democracia assume um relevante papel no mundo político contemporâneo, vez que são poucos os países que não aderem a uma ideologia de governança que não seja a democracia (OHMAN, 2015, p. 1). A relevância desse regime é tão grande que Winston Churchill, em discurso proferido na Câmara dos Comuns, em 11 de novembro de 1947, chegou a afirmar que “[...] a democracia é a pior forma de governo, exceto para todas as outras formas que foram tentadas” (RAYMOND, 1992, p. 124, tradução nossa).

De fato, a democracia é a única forma de governo cujo poder não está previamente definido.¹³ Segundo Restrepo, “a condição ontológica da política é que não há, absolutamente, condições ou qualificações além de diferença para decidir o que a política significa” (2016, p. 2, tradução nossa).¹⁴

Bonavides (2001, p. 25) afirma que o regime democrático é o único modelo capaz de “pôr cobro ao ludíbrio do poder popular”, o qual sempre foi objeto de alienações e descumprimento de sua vontade por outra vontade que o nega e o trai. Essa subtração de poder acontece “em virtude do processo de distorção e falseamento daquela vontade desde as suas nascentes”.

Robert Dahl (2001) apresenta cinco critérios que o processo de escolha de governantes deve ter para que possa ser considerado democrático: (i) participação efetiva; (ii) igualdade de voto; (iii) aquisição de entendimento esclarecido; (iv) exercer o controle definitivo do planejamento; e (v) inclusão de adultos.

¹³ Em outras formas ocidentais denominadas políticas, o poder já está decidido, há uma predefinição de quem irá governar: aristocracia (determinada classe social), plutocracia (aqueles que possuem maior riqueza), monarquia (família real). Nessas formas, não há compromisso com a inclusão real de todos na participação política.

¹⁴ “The ontological condition of politics is that there are absolutely no conditions or qualifications beyond difference to decide what politics means.”

Percebemos, então, que não basta a previsão legal de um sistema eleitoral no Estado para que ele seja democrático, é necessária a participação efetiva e o entendimento esclarecido para que a vontade política emanada pelo povo seja livre e consciente.

Nesse contexto, o comportamento dos atores políticos (partidos e candidatos) com os diversos setores da sociedade civil afeta diretamente os governos formados com o resultado das eleições. No processo eleitoral, esses atores necessitam de recursos financeiros para a realização das campanhas eleitorais e, por meio delas, fazerem-se chegar ao eleitorado, apresentando suas propostas e planos de governo.

É preciso reconhecer que não é possível a realização de campanhas eleitorais sem recursos financeiros, uma vez que os gastos de campanhas são inevitáveis para a difusão de candidaturas viáveis. Se a democracia não tem preço, indubitavelmente ela tem um custo (ROLLO; SILVA; ALMEIDA, 2017).

Dessa forma, o financiamento político possui um papel positivo na democracia: “favorece o fortalecimento dos partidos políticos e dos candidatos e oferece a oportunidade de competir em condições mais equitativas” (OHMAN, 2015, p. 1, tradução nossa).¹⁵

Contudo, nem sempre o sistema político funciona sob o palio dos princípios de igualdade de participação (por parte dos eleitores) e de oportunidades (por parte dos candidatos), nos quais se baseiam o processo democrático.

Para a consolidação do regime democrático, também não basta a realização de eleições periódicas, é preciso garantir que cada cidadão tenha igualdade de participação no processo democrático.

Magnus Ohman (2015) aponta que vários são os fatores que transformam as eleições em simulacros que não ofertam uma opção real de voto livre ao eleitorado: dominação social por parte de uma elite, fraude eleitoral, ameaça ou uso da violência e a influência do dinheiro.

A Constituição da República, em seu art. 14, §9º, dispõe acerca do estabelecimento de casos de inelegibilidade¹⁶ por lei complementar, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso do poder político (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, uma vez que a presente pesquisa tem como problema verificar se o instituto das prestações de contas de campanhas eleitorais pode ser considerado como um sistema de controle do financiamento político contra a influência do poder econômico, alguns

¹⁵ “favorece el fortalecimiento de los partidos políticos y los candidatos y ofrece la oportunidad de competir en condiciones más equitativas.”

¹⁶ Inelegibilidade é, nas lições de Agra, “a impossibilidade de o cidadão ser eleito para um cargo público em razão de não poder ser votado, impedindo-o, assim, de exercer a sua cidadania passiva” (2016, p. 57).

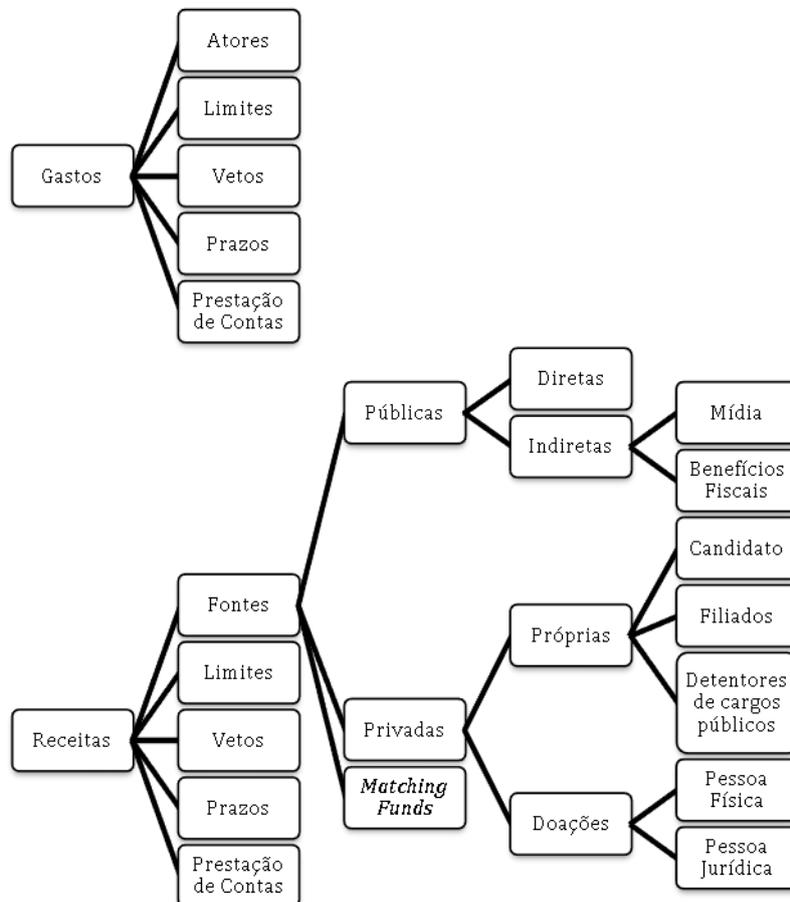
apontamentos acerca do financiamento político são necessários para esclarecer o âmbito de atuação do instituto.

2.3 Breves considerações acerca da regulamentação do financiamento político no Brasil

O financiamento político envolve todo o recurso financeiro (legal e ilegal) existente no processo político, se referindo tanto ao financiamento de partidos políticos e candidatos durante o período eleitoral como o financiamento dos partidos entre as eleições.

Os sistemas de regulamentação do financiamento político são muito complexos e incluem diversas variáveis. Segundo Bourdoukan (2009), a regulamentação sobre financiamento político pode incidir sobre os gastos realizados por partidos ou candidatos ou sobre suas receitas, conforme demonstrado no Esquema 1.

Esquema 1 – Elementos do financiamento político



Fonte: Bourdoukan, 2009, p. 29.

Lima (2016) aponta como uma das principais preocupações atuais dos Estados, no que diz respeito à consolidação do regime democrático, a garantia da liberdade de escolha dos representantes, de forma a preservá-la, na maior medida possível, de interferências estrangeiras, pressões do poder econômico e abusos do poder político. Essa é a razão das constantes mudanças no sentido de aperfeiçoamento do aparato normativo relacionado ao controle e a transparência das campanhas eleitorais.

Aproveitando-nos dos elementos apresentados por Bourdoukan, abordaremos, sem pretensão de esgotar o tema, a regulamentação vigente no Brasil com o objetivo de contextualizar o cenário de incidência das prestações de contas de campanhas eleitorais.

Quanto aos gastos eleitorais, a regulamentação pode incidir sobre os atores, limites, vetos, prazos e sobre as prestações de contas (BOURDOUKAN, 2009):

a) Atores: a Lei n. 9.504/1997, denominada de Lei das Eleições, em seu art. 17, estabelece que as despesas eleitorais serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos ou de seus candidatos (BRASIL, 1997). O referido diploma legal prevê, ainda, no art. 27, caput, a possibilidade de qualquer eleitor, com a finalidade de apoiar candidato de sua preferência, realizar pessoalmente gastos totais até o valor de um mil UFIR,¹⁷ não sujeitos à contabilização, desde que não reembolsados.¹⁸ A referida permissão para gastos pessoais do eleitor é criticada por parte da doutrina (CÂNDIDO, 2008; CONEGLIAN, 2009; MICHELS, 2010; RIBEIRO, 2006; SCHLICKMANN, 2016) pois dá margem ao abuso de poder econômico ao permitir que não sejam contabilizados nas prestações de contas de campanha eleitoral. Contudo, entendemos que tais gastos, de fato, não poderiam ser registrados nas prestações de contas, pois se referem a exercício da livre manifestação política (liberdade de expressão) do eleitor, consistente em atividade pessoal, voluntária e direta em apoio a candidatura ou a partido político de sua preferência, a qual, muitas das vezes, é realizada sem o conhecimento do candidato ou partido político beneficiado. Merece crítica, entretanto, conforme bem apontado por Ribeiro (2006) e Reis (2010), a limitação legal do exercício dessa manifestação política somente aos eleitores, excluindo aqueles que não se encontram registrados no cadastro nacional de eleitores, como, por exemplo, os analfabetos e os maiores

¹⁷ A UFIR foi extinta por medida provisória em 2000, mas continua sendo utilizada como medida de atualização monetária de tributos, multas e penalidades relacionadas a obrigações com o poder público. O último valor da UFIR federal é R\$1,0641, fixado em janeiro de 2000.

¹⁸ Para uma análise da regulamentação normativa desse dispositivo legal, ver SCHLICKMANN, 2016, p. 338-344.

de setenta anos não alistados, que possuem o alistamento facultativo, nos termos do art. 14, §1º, II, da Constituição da República (BRASIL, 1988).

b) Limites: a imposição de limites aos gastos eleitorais são tema recorrente às reformas políticas. Segundo Bourdoukan, os defensores da regulamentação sobre os limites e/ou tetos dos gastos eleitorais aos candidatos e partidos políticos apontam que os altos custos das campanhas eleitorais produzem dois problemas: diminuem as chances dos candidatos com menos recursos financeiros e induzem a corrupção, vez que a arrecadação de recursos torna-se extremamente relevante durante a campanha. Por outro lado, os críticos à limitação dos gastos defendem que a divulgação das candidaturas importa em custos, sendo que a imposição de limites tenderia a beneficiar os candidatos mais conhecidos pelo eleitorado, como personalidades artísticas ou aqueles candidatos que já se encontram no poder. A ausência de consenso sobre as vantagens ou desvantagens de imposição de limites é demonstrada no levantamento realizado pelo Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA)¹⁹. Conforme se verifica nos dados da Tabela 1, 46,67% dos países pesquisados possuem previsão normativa para limitar os gastos eleitorais para realizados por candidatos. Contudo, esse percentual diminui para 30,56% quando se trata de limitar os gastos eleitorais realizados pelos partidos políticos. No Brasil esse tema foi objeto de reformas eleitorais recentes: até as eleições de 2014, os limites dos gastos eleitorais eram regulamentados pelo art. 17-A, da Lei das Eleições, o qual dispunha caber à lei, a cada eleição, fixar o limite máximo dos gastos de campanhas para os cargos em disputa. Uma vez que tal lei nunca foi promulgada, o próprio dispositivo legal atribuía essa função (de limitar os gastos eleitorais) para cada partido político. O art. 17-A foi revogado pela Lei n. 13.165/2015 (BRASIL, 2015c), a qual alterou a redação do art. 18 da Lei das Eleições para atribuir ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para fixar os limites de gastos eleitorais, a cada eleição, com base nos parâmetros fixados em lei (BRASIL, 1997). Assim, para as eleições de 2016, os limites foram apresentados na Resolução n. 23.459/2015 (BRASIL, 2015d), a qual possuía, em seu anexo, os valores vigentes para os gastos de campanha em todos os municípios do país. Contudo, o referido art. 18, da Lei das Eleições, foi novamente alterado,

¹⁹ O IDEA Internacional (www.idea.int) é uma organização intergovernamental que apoia a democracia sustentável em todo o mundo. A entidade possui um banco de dados sobre financiamento político em 180 países, o qual é uma fonte de informações comparativas sobre a influência do dinheiro na política. O banco de dados responde a quarenta e três perguntas fundamentais sobre finanças políticas em quatro grandes categorias: a) proibições e limites aos recursos privados, b) financiamento público, c) regulação do financiamento político; e d) gastos, relatórios, controle e sanções.

desta vez pela Lei n. 13.488/2017, para dispor que “os limites de gastos de campanha serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral” (BRASIL, 1997). Diante dessa alteração, as regras para limites de gastos para o primeiro turno das eleições de 2018 são as seguintes: teto para as campanhas de Presidente da República no valor de 70 milhões, para Deputado Federal no valor de 2,5 milhões e para Deputado Estadual no valor de 1 milhão; e tetos escalonados de acordo com o número de eleitores da circunscrição para Senadores entre 2,5 milhões a 5,6 milhões, e para Governadores em valores entre 8 milhões a 21 milhões. Os valores para o segundo turno são fixados em 50% do teto do primeiro turno.

Tabela 1 – Previsão normativa de limites para o gasto eleitoral

	SIM ²⁰	NÃO	SEM DADOS	TOTAL DE PAÍSES PESQUISADOS
Limite para o gasto eleitoral realizado por partidos políticos	55 (30, 56%)	121 (67,22%)	4 (2,22%)	180 (100%)
Limite para o gasto eleitoral realizado por candidatos	84 (46,67%)	88 (48,89%)	8 (4,44%)	180 (100%)

Fonte: Elaborada pelo autor com dados extraídos de IDEA International (2017). Esta tabela se baseia em dados compilados em dezembro de 2017. Os dados se atualizam continuamente na base de dados sobre financiamento político da IDEA International. Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>> Acesso em: 02. dez. 2017.

c) Vetos: a regulamentação acerca dos gastos eleitorais pode se dar na forma de vetos a determinadas despesas, como a compra de votos. Segundo o IDEA International (2017), 90,6% dos 180 países pesquisados possuem regulamentação proibindo a compra de votos. No Brasil, a Lei das Eleições, no art. 23, §5º, proíbe “aos candidatos quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de quaisquer espécies feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas” (BRASIL, 1997). Segundo Agra (2010), o objetivo da norma é impedir que os candidatos utilizassem essas retribuições para obter recursos ou como ardil para fraudar as normas referentes à prestação de contas. Cabe destacar, ainda, que o artigo 26 da Lei das Eleições elenca de forma exemplificativa²¹ (AGRA, 2010; ALVIM, 2016), os gastos eleitorais que devem ser sujeitos a registro e limites impostos pela legislação.

²⁰ Os dados levantados pelo IDEA International foram atualizados para incluir o Brasil no rol de países que limitam os gastos eleitorais realizados por partidos políticos e candidatos, de acordo com a reforma realizada pela Lei n. 13.488/2017, que implementou limite aos gastos eleitorais a ser fixado e divulgado pelo TSE (art. 18 da Lei n. 9.504/1997).

²¹ Em entendimento contrário, Lima aponta o fato de a própria lei relacionar dezessete hipóteses do que pode ser considerado gasto eleitoral. Segundo a autora, tal fato “sugere tratar-se de *numerus clausus*, de modo a não poderem ser consideradas gastos eleitorais aquelas despesas que não se enquadrem em nenhuma das hipóteses previstas” (2016, p. 150, grifos no original).

d) Prazos: Bourdoukan (2009) aponta que o principal prazo é aquele que separa o período de campanha eleitoral e o período entre campanhas. Segundo a autora, essa divisão importa na definição de limites e vetos dos gastos eleitorais, bem como importa diretamente nos custos da campanha eleitoral. Alvim (2016) aponta que, como regra, os candidatos e partidos poderão realizar despesas até o dia da eleição, conforme previsão na resolução referente às eleições de 2016 (BRASIL, 2015e).

e) Prestação de contas: A regulamentação dos gastos eleitorais por meio da obrigação de os candidatos e os partidos políticos apresentarem prestações de contas de campanhas eleitorais aos órgãos de controle tem como finalidade dar transparência à destinação dos recursos arrecadados, bem como viabilizar o controle dessas despesas. A ausência de um controle efetivo inviabiliza toda a regulamentação dos elementos anteriormente analisados. Este tema será melhor desenvolvido na seção 2.4.

Quanto às receitas eleitorais, a regulamentação também poderá incidir sobre cinco elementos: fontes, limites, vetos, prazos e prestação de contas (BOURDOUKAN, 2009):

a) Fontes: Basicamente, a partir da origem dos recursos destinados às campanhas eleitorais se constituem as três modalidades de financiamento político: financiamento privado, financiamento público e financiamento misto, formado pela combinação das modalidades anteriores. O Brasil adota o sistema de financiamento misto, uma vez que os atores políticos fazem uso de recursos provenientes do Estado, bem como de origem privada. Para as eleições de 2016, a resolução expedida pelo TSE, em seu art. 14, apresentou um rol taxativo dessas fontes, excluindo os recursos provenientes de pessoas jurídicas (BRASIL, 2015e), conforme decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4650 e alteração da Lei das Eleições implementada pela Lei n. 13.165/2015. O modelo de financiamento político vigente no Brasil será analisado na subseção 2.3.1.

b) Limites: a regulamentação das receitas eleitorais também pode incidir na imposição de limites no *quantum* a ser destinado aos candidatos e partidos políticos durante a campanha eleitoral. De acordo com os dados do IDEA International (Tabela 2), a maioria dos países pesquisados não impõe limite para doações para candidatos ou partidos políticos. A legislação eleitoral brasileira estabelece o limite de até 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição, para as doações em dinheiro ou estimáveis realizadas por pessoas físicas (BRASIL, 1997).

Tabela 2 – Previsão de limites para doações para campanhas eleitorais de candidatos e partidos políticos

	SIM	NÃO	SEM DADOS	TOTAL DE PAÍSES PESQUISADOS
Limite para doações para partidos políticos	34 (18,89%)	139 (77,22%)	7 (3,89%)	180 (100%)
Limite para doações para candidatos	55 (30,56%)	117 (65%)	8 (4,44%)	180 (100%)

Fonte: Elaborada pelo autor com dados extraídos de IDEA International (2017). Esta tabela se baseia em dados compilados em dezembro de 2017. Os dados se atualizam continuamente na base de dados sobre financiamento político da IDEA International. Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>. Acesso em: 02 dez. 2017.

c) Vetos: o estabelecimento de vedações a doações provenientes de determinadas fontes de receitas é medida de regulamentação sobre receitas eleitorais que visa impedir a influência econômica de determinados setores da sociedade nas campanhas eleitorais. Verificamos na Tabela 3 que 64,45% dos países pesquisados pelo IDEA International (2017) apresentam vedação a doações oriundas de estrangeiros destinadas a partidos políticos. Por sua vez, a vedação desta fonte de receita destinada a candidatos ocorre em 49,44% dos países pesquisados. A elevada previsão normativa de vedação a esse tipo de recurso se justifica na medida em que a influência de interesses estrangeiros tem o condão de atentar contra a soberania nacional (LIMA, 2016). Entretanto, as vedações de doações oriundas de pessoas jurídicas e sindicatos estão presentes em pouco mais de 20% dos países pesquisados. Já as doações anônimas são proibidas em 53,33% e 40,56%, para partidos políticos e candidatos, respectivamente. “Estas doações são proibidas com fulcro no princípio de que os eleitores possuem o direito de saber que interesses representam um partido político ou candidato, revelando as origens de seu financiamento, incluindo sua legalidade” (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p. 148, tradução nossa).²²No Brasil, o art. 24 da Lei n. 9.504/1997 elenca, além das fontes supracitadas, a proibição de recebimento direto ou indireto de doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro provenientes de: órgãos das administrações públicas direta ou indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; concessionários ou permissionários de serviço público; entidades de direito privado que recebam contribuições compulsórias do Poder Público; entidades de utilidade pública; pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior; entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas; organizações não governamentais que recebam recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) (BRASIL, 1997).

²² “Estas donaciones están prohibidas con arreglo al principio de que los votantes tienen derecho a saber qué intereses representa un partido o candidato revelando los orígenes de su financiamiento, incluida su legalidad.”

Tabela 3 – Vedação à fontes de receitas eleitorais

TIPO DE VEDAÇÃO	SIM	NÃO	NÃO, MAS ESPECIFICA LIMITES	SEM DADOS	TOTAL DE PAÍSES PESQUISADOS
Vedação de doações oriundas de estrangeiros para partidos políticos	116 (64,45%)	53 (29,44%)	-	11 (6,11%)	180 (100%)
Vedação de doações oriundas de estrangeiros para candidatos	89 (49,44%)	75 (41,67%)	-	16 (8,89%)	180 (100%)
Vedação de doações oriundas de pessoas jurídicas para partidos políticos	46 (25,56%)	124 (68,89%)	-	10 (5,55%)	180 (100%)
Vedação de doações oriundas de pessoas jurídicas para candidatos	39 (21,67%)	124 (68,89%)	-	17 (9,44%)	180 (100%)
Vedação de doações oriundas de sindicatos para partidos políticos	46 (25,56%)	121 (67,22%)	-	13 (7,22%)	180 (100%)
Vedação de doações oriundas de sindicatos para candidatos	43 (23,89%)	119 (66,11%)	-	18 (10%)	180 (100%)
Vedação de doações anônimas para partidos políticos	96 (53,33%)	48 (26,67%)	20 (11,11%)	16 (8,89%)	180 (100%)
Vedação de doações anônimas para candidatos	73 (40,56%)	57 (31,67%)	15 (8,33%)	35 (19,44%)	180 (100%)

Fonte: Elaborada pelo autor com dados extraídos de IDEA International (2017). Esta tabela se baseia em dados compilados em dezembro de 2017. Os dados se atualizam continuamente na base de dados sobre financiamento político da IDEA International. Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-databases>>. Acesso em 02. dez. 2017.

d) Prazos: Bourdoukan (2009) aponta, assim como nos gastos eleitorais, o principal prazo é aquele que separa o período de campanha eleitoral do período entre campanhas. A Lei n. 9.504/1997, art. 22-A, §2º estabelece que os candidatos estão autorizados a promover a arrecadação de recursos após o recebimento do número de registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), bem como a procederem a abertura da conta bancária específica (BRASIL, 1997). Para os partidos políticos, SCHLICKMANN (2016) anota que a inovação da previsão da abertura de conta permanente para a captação de recursos nas campanhas eleitorais para partidos políticos, a qual não se encerrará e será utilizada para todas as eleições que se seguirem à sua abertura. A legislação eleitoral brasileira se dedica, ainda, a disciplinar

a arrecadação de recursos após o pleito. Nesse sentido, é contemplada a possibilidade excepcional de arrecadação após a data do pleito, desde que tais recursos sejam destinados à quitação de despesas contraídas e não pagas até aquela data. A vedação ao recebimento de recursos após as eleições visa evitar as doações condicionadas à vitória do candidato beneficiado, podendo-se exigir eventual contrapartida convencionada anteriormente entre doador e beneficiário (ALVIM, 2016; LIMA, 2016). Nesse caso, a existência dessas despesas deverá ser comprovada por documento hábil, idôneo ou por outro meio de prova permitido, emitido na data da realização da despesa (BRASIL, 2015e).

e) Prestações de contas: Assim como tratado na regulamentação dos gastos eleitorais, a regulamentação das receitas eleitorais por meio da obrigatoriedade de apresentação das prestações de contas visa dar transparência à campanha eleitoral realizada e tem como objetivo municiar o eleitorado com informações referentes aos interesses que se encontram por trás da candidatura de determinado candidato ou partido político. O instituto das prestações de contas como instrumento de controle da arrecadação de recursos será pormenorizado na seção 2.4.

Apresentado, em breves linhas, o cenário sobre o qual incide a regulamentação do financiamento político, verificamos que o financiamento das campanhas eleitorais é um dos temas mais polêmicos (GOMES, 2017). “O aspecto financeiro das campanhas apresenta-se, sem sombra de dúvidas, como um dos grandes desafios da democracia moderna” (ALVIM, 2016, p. 369).

Nesse sentido, o estudo do modelo de financiamento político vigente é fundamental para a compreensão do âmbito de atuação do sistema de controle nas campanhas eleitorais.

2.3.1 O modelo de financiamento político vigente no Brasil

Como já foi mencionado, a partir das fontes de recursos se constituem três modalidades de financiamento político: financiamento público, financiamento privado e o financiamento misto, o qual admite recursos públicos e privados.

O modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais é o misto e encontra-se regulamentado, principalmente, pela Lei n. 9.096/1995, conhecida como Lei dos Partidos Políticos e pela já mencionada, Lei das Eleições.

O financiamento público está previsto no art. 17, §3º, da Constituição da República, o qual prescreve que os partidos políticos têm direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei (BRASIL, 1988).

O mencionado dispositivo constitucional trata das duas principais formas de financiamento público: financiamento público direto, por meio do Fundo Partidário e o financiamento público indireto, por meio da propaganda eleitoral gratuita.

Segundo levantamento realizado pelo IDEA International, dos 180 (cento e oitenta) países cobertos pela pesquisa, 121 (cento e vinte e um) recebem algum tipo de financiamento público, conforme observamos na Tabela 4. Constatamos, portanto, que a concessão de recursos públicos para o custeio de despesas ordinárias e/ou campanhas eleitorais é realizado em 67,22% dos países pesquisados.

Tabela 4 – Concessão de recursos públicos para financiar despesas ordinárias e/ou campanhas eleitorais dos partidos políticos

TIPO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO	NÚMERO DE PAÍSES	PERCENTUAL
Financiamento apenas para custeio das despesas ordinárias	58	32,2%
Financiamento para custeio das despesas ordinárias e despesas de campanhas eleitorais	44	24,4%
Financiamento apenas para custeio de campanhas eleitorais	19	10,6%
Não concedem financiamento público	57	31,7%
Sem dados	2	1,1%
TOTAL	180	100%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados extraídos de IDEA International (2017). Esta tabela se baseia em dados compilados em dezembro de 2017. Os dados se atualizam continuamente na base de dados sobre financiamento político da IDEA International. Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/question-view/548>>. Acesso em 02. Dez.2017.

2.3.1.1 Financiamento público

2.3.1.1.1 Financiamento público direto – o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas

Os recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, conhecido como Fundo Partidário, são devidos aos partidos que tenham seu estatuto registrado no TSE e prestação de contas regular perante a Justiça Eleitoral, sendo constituído por recursos públicos e particulares nos termos do art. 38 da Lei n. 9.096/1995.

Possui como fontes as 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 (corrigidos pelo IGP-DI/FGV), além de multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas (BRASIL, 1995).

Os recursos desse fundo são distribuídos aos partidos políticos nos termos do art. 41-A da Lei n. 9.096/1995, sendo que 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário são destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos aptos que tenham seus estatutos registrados no TSE e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário são distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

A Tabela 5 mostra os valores do Fundo Partidário repassados aos partidos pelo TSE em 2012 e 2016 (anos das duas últimas eleições municipais), sendo que a primeira coluna demonstra os valores referentes aos recursos orçamentários repassados na forma de duodécimos e a segunda coluna o montante repassado a partir de multas e penalidades eleitorais, em cada ano.

Tabela 5 – Valores do Fundo Partidário repassados aos partidos pelo TSE em 2012 e 2016 (valores em reais)

PARTIDO	2012				2016			
	DUODÉCIMOS	MULTAS	TOTAL	%	DUODÉCIMOS	MULTAS	TOTAL	%
PT	43.203.370,46	9.768.383,88	52.971.754,34	15,15	98.068.178,83	10.798.190,61	108.866.369,44	13,29
PMDB	36.392.395,14	8.039.961,57	44.432.356,71	12,71	78.796.611,26	8.676.215,23	87.472.826,49	10,68
PSDB	30.191.459,52	6.858.683,16	37.050.142,68	10,60	80.825.777,40	8.899.644,96	89.725.422,36	10,95
DEM	18.157.227,88	4.178.852,46	22.336.080,34	6,39	30.484.948,06	3.356.660,68	33.841.608,74	4,13
PP	20.604.053,97	4.565.637,16	25.169.691,13	7,20	47.372.723,60	5.216.158,73	52.588.882,33	6,42
PSB	20.090.596,46	4.428.975,31	24.519.571,77	7,01	46.206.343,14	5.087.729,61	51.294.072,75	6,26
PDT	14.413.743,21	3.187.014,50	17.600.757,71	5,03	26.134.210,74	2.870.945,91	29.005.156,65	3,54
PTB	11.959.759,81	2.655.213,15	14.614.972,96	4,18	29.250.989,24	3.220.790,57	32.471.779,81	3,96
PR	19.363.624,85	4.072.610,12	23.436.234,97	6,70	41.650.988,18	4.586.143,52	46.237.131,70	5,64
PPS	6.504.659,83	1.515.837,13	8.020.496,96	2,29	14.180.179,02	1.561.356,97	15.741.535,99	1,92
PV	10.692.199,51	2.377.876,10	13.070.075,61	3,74	15.493.782,46	1.705.996,68	17.199.779,14	2,10
PC do B	8.196.042,46	1.844.887,54	10.040.930,00	2,87	13.467.180,84	1.482.849,39	14.950.030,23	1,83
PSC	8.805.044,95	1.963.308,59	10.768.353,54	3,08	19.210.606,82	2.115.252,93	21.325.859,75	2,60
PSOL	3.786.337,88	833.018,05	4.619.355,93	1,32	13.628.054,90	1.500.563,07	15.128.617,97	1,85
PMN	3.060.764,10	708.799,12	3.769.563,22	1,08	4.428.890,10	487.651,16	4.916.541,26	0,60
PTC	2.012.793,73	446.581,69	2.459.375,42	0,70	3.489.838,32	384.252,98	3.874.091,30	0,47
PHS	2.637.151,32	583.808,45	3.220.959,77	0,92	7.847.752,98	864.099,15	8.711.852,13	1,06
PSDC	1.046.482,92	230.583,16	1.277.066,08	0,37	4.727.579,18	520.539,53	5.248.118,71	0,64
PT do B	2.134.093,06	447.271,10	2.581.364,16	0,74	7.025.142,68	773.522,22	7.798.664,90	0,95
PRB	5.486.551,59	1.210.890,12	6.697.441,71	1,92	32.929.446,32	3.625.822,23	36.555.268,55	4,46
PRP	1.375.928,69	302.955,34	1.678.884,03	0,48	6.275.585,34	690.989,15	6.966.574,49	0,85
PSL	1.763.319,88	401.659,98	2.164.979,86	0,62	6.879.871,82	757.526,59	7.637.398,41	0,93
PRTB	1.398.405,88	308.589,39	1.706.995,27	0,49	4.325.999,02	476.321,90	4.802.320,92	0,59
PTN	1.024.244,85	225.770,83	1.250.015,68	0,36	6.263.749,66	689.685,92	6.953.435,58	0,85
PSTU	718.898,94	162.456,29	881.355,23	0,25	2.411.840,64	265.555,63	2.677.396,27	0,33
PCB	661.736,47	145.900,38	807.636,85	0,23	1.536.628,48	169.186,79	1.705.815,27	0,21
PCO	515.368,20	113.713,19	629.081,39	0,18	1.147.554,02	126.346,16	1.273.900,18	0,16
PSD	9.314.852,54	1.557.721,96	10.872.574,50	3,11	44.045.759,02	4.849.829,59	48.895.588,61	5,97
PPL	496.217,82	109.501,92	605.719,74	0,17	2.071.686,90	228.101,59	2.299.788,49	0,28
PEN	281.194,08	62.109,23	343.303,31	0,10	5.866.109,96	645.902,16	6.512.012,12	0,79
PROS*	0,00	0,00	0,00	0,00	14.876.017,80	1.637.975,19	16.513.992,99	2,02
SD*	0,00	0,00	0,00	0,00	20.430.057,24	2.249.525,54	22.679.582,78	2,77
NOVO*	0,00	0,00	0,00	0,00	1.054.128,60	116.059,15	1.170.187,75	0,14
REDE*	0,00	0,00	0,00	0,00	4.431.706,82	487.961,31	4.919.668,13	0,60
PMB*	0,00	0,00	0,00	0,00	1.054.128,60	116.059,15	1.170.187,75	0,14
TOTAL	286.288.520,00	63.308.570,87	349.597.090,87	100,00	737.890.048,00	81.241.412,00	819.131.460,00	100,00

*Os partidos PROS, SD, NOVO, REDE e PMB não estavam registrados no TSE em 2012.

Fonte: Elaborada pelo autor com dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>. Data da atualização: 27 dez. 2017. Acesso em: 02 dez. 2017.

Constatamos um crescimento de mais de 134% (cento e trinta e quatro por cento) entre os anos de 2012 e 2016, justificado, em partes, pela reforma eleitoral implementada pela Lei n. 13.165/2015, que diminuiu consideravelmente os valores arrecadados pelos partidos políticos ao proibir as doações realizadas por pessoas jurídicas, assunto este que será melhor tratado na subseção 2.3.2.1.

Contudo, o uso desses recursos não é de livre escolha dos partidos políticos. O art. 44 da Lei n. 9.096/1995 regulamenta sua aplicação, destacando-se a manutenção das sedes e serviços do partido; a propaganda doutrinária e política; a criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, 20% (vinte por cento) do total recebido; e na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, conforme percentual fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total (BRASIL, 1995).

A reforma eleitoral realizada em 2017 implementou uma importante alteração no Fundo Partidário: a cláusula de desempenho. Por meio da Emenda Constitucional n. 97/2017, foi alterado o art. 17, §3º, da Constituição da República para dispor que somente terão acesso aos recursos oriundos do Fundo Partidário os partidos políticos que, alternativamente obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço dos estados, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada um deles; ou elegerem pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço dos estados (BRASIL, 1988).

A referida cláusula de desempenho terá aplicação gradativa, nos termos do parágrafo único, do art. 3º da Emenda Constitucional n. 97/2017 (BRASIL, 2017a), sendo implementada integralmente somente a partir das eleições de 2030.

Acerca, ainda, da cláusula de barreira, é importante destacar que o STF, no julgamento das ADIs n. 1351 e 1354, declarou inconstitucional a cláusula de desempenho prevista no art. 13 da Lei dos Partidos Políticos, que previa um filtro de cinco por cento dos votos válidos, distribuídos, pelo menos, em um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. A Corte entendeu que a referida cláusula feria o princípio do pluralismo político e da necessária proteção às minorias, vez que, dos vinte e nove partidos políticos existentes à época, apenas sete alcançavam os requisitos impostos pela legislação (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2007b).

Contudo, segundo Ferreira (2017) a nova cláusula de desempenho contorna importantes argumentos expostos no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade supramencionadas: em primeiro lugar, a cláusula de desempenho foi implementada por emenda constitucional, podendo ser afastada pelo STF apenas se a corte entender que o princípio do pluralismo político reveste-se de natureza pétrea; a nova cláusula de desempenho apresenta um filtro menos restritivo, porcentagem que pode ser considerada mais razoável pela corte constitucional; a cláusula de desempenho atual prevê uma regra alternativa, ou seja, uma outra oportunidade para que os partidos políticos que alcancem pelo menos quinze deputados federais eleitos em nove estados recebam recursos do fundo partidário; por fim, a nova cláusula não condiciona o funcionamento parlamentar à sua superação. Contudo, a autora vislumbra a possibilidade de mobilização de partidos políticos para questionar a nova cláusula de desempenho no STF.

A reforma eleitoral de 2017, desta vez por meio da Lei n. 13.487/2017, incluiu na Lei das Eleições o art. 16-C, que cria o novel Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Esse fundo é constituído por dotações orçamentárias da União, tendo como piso, ao menos, o valor a ser definido pelo TSE a cada eleição, com bases em parâmetros definidos em lei; bem como o valor correspondente a 30% (trinta por cento) dos recursos de reserva específica para atendimento das programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória, prevista no inciso II, §3º, da Lei n. 13.473/2017 (BRASIL, 1997).

Esse valor a ser definido pelo TSE a cada eleição deve observar o disposto no art. 3º da Lei n. 13.487/2017 e será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada em 2016 e 2017. A disponibilização de tais recursos é possível devido à extinção da propaganda partidária, devido à revogação dos dispositivos que a previam a partir de 1º de janeiro de 2018, conforme art. 5º, da Lei n. 13.487/2017.

Compreendemos que a intenção do legislador era a destinação de recursos para o FEFC sem a criação de novas despesas. Contudo, Ferreira (2017) aponta que, pelo menos para as eleições de 2018, os cofres públicos irão arcar com as duas despesas (propaganda partidária e Fundo Especial de Financiamento de Campanhas), visto que as propagandas partidárias ocorreram nos anos de 2016 e 2017, sendo realizadas as respectivas compensações fiscais.

Outro problema identificado pela referida autora encontra-se no inciso II, do art. 16-C, da Lei das Eleições, o qual prevê como piso para o referido fundo o valor equivalente a “30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II, do §3º, do art. 12, da Lei n. 13.473/2017.” (BRASIL, 1997). Observamos que o legislador faz menção expressa

à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2017. Assim, Ferreira (2017) questiona se o valor a ser destinado ao FEFC, nas eleições subsequentes a 2018, será o referente à LDO de 2017 ou à LDO do ano anterior ao pleito, pois não há previsão legal para atualização monetária desse valor, assim como existe para o valor a ser definido pelo TSE, previsto no inciso I, do art. 16-C, da Lei das Eleições.²³ “Aqui é possível perceber o imediatismo que orientou a aprovação da reforma de 2017, completamente voltada para a disciplina das eleições de 2018” (FERREIRA, 2017).

A divisão dos recursos do FEFC está prevista no art. 16-D, da Lei das Eleições, que foi incluído pela Lei n. 13.488/2017. Segundo o referido dispositivo legal, os recursos serão distribuídos entre os partidos políticos observando os seguintes critérios: a) dois por cento, divididos igualmente entre todos os partidos registrados no TSE; b) trinta e cinco por cento, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, apenas para os partidos que tenham ao menos um representante na Câmara dos Deputados; c) quarenta e oito por cento, divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; e d) quinze por cento, divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares (BRASIL, 1997).

Acerca da divisão dos recursos, Ferreira (2017) também aponta alguns problemas. Primeiramente, a autora nos lembra de que no julgamento da ADI n. 1351, o STF manifestou pela inconstitucionalidade da divisão de recursos que destinava apenas um por cento para distribuição igualitária entre os partidos políticos registrados no STE e 99% para distribuição por critério de representatividade. No texto atual, esse percentual foi elevado para dois por cento, razão pela qual a autora vislumbra a possibilidade de a corte constitucional aplicar o mesmo entendimento, caso seja provocada. Outro problema identificado por Ferreira é a ausência de data para aferição do critério referente à distribuição de trinta e cinco por cento, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, vez que, diferente dos incisos III e IV, do art. 16-D da Lei das Eleições, o inciso II não consta no art. 4º da Lei n. 13.488/2017, que prevê a distribuição dos recursos entre os partidos políticos terá por base o número de representantes titulares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, apurado em 28 de agosto de 2017 e, nas eleições

²³ Nesse caso, a atualização será feita a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir. (BRASIL, 2017b).

subsequentes, apurado no último dia da sessão legislativa imediatamente anterior ao ano eleitoral (BRASIL, 2017c).

O FEFC, de acordo com a Lei Orçamentária de 2018, possui estimativa de 1,716 bilhão de reais para custear as campanhas eleitorais nas eleições de 2018 (BRASIL, 2018).

2.3.1.1.2 Financiamento público indireto – Propaganda eleitoral “gratuita”

O financiamento público indireto consiste na concessão pelo Poder Público de recursos financeiros estimáveis em dinheiro, ou seja, distinto dos recursos oriundos do financiamento público direto, em favor de partidos políticos e candidatos.

A propaganda eleitoral é a principal forma indireta de destinar recursos públicos aos partidos políticos para as campanhas eleitorais, sendo regulamentada pela Lei n. 9.504/1997.

É necessário distinguir propaganda eleitoral da propaganda partidária. A propaganda eleitoral refere-se à divulgação dos candidatos visando à eleição e tem como principal objetivo difundir suas propostas e, conseqüentemente, o sucesso eleitoral, por meio da captação de votos. Já a propaganda partidária, como já foi mencionado na subseção anterior, foi extinta pela Lei n. 13.487/2017, e tinha como finalidade a divulgação da ideologia partidária, projeção dos programas e o aumento dos quadros de filiados do partido.

Conforme dados da IDEA International (Tabela 6), mais de 67% dos países associados possuem concessões para acesso livre ou subsidiado aos meios de comunicação para os partidos políticos. Contudo, o percentual cai para 48,3% quando a concessão para acesso aos meios de comunicação é destinada aos candidatos. Trata-se de medida comum aos países democráticos, constituindo um prático complemento ao financiamento público direto, que visa equilibrar o campo de jogo entre os candidatos, possuindo grande importância dentro de um contexto de oligopolização da mídia e sua concentração em uma pequena fatia do espectro ideológico.²⁴

²⁴ Sobre oligopolização da mídia, ver FERES JÚNIOR; ASSUMPÇÃO (2015, p. 58-81).

Tabela 6 – Concessão para acesso livre ou subsidiado aos meios de comunicações

CONCESSÃO PARA ACESSO LIVRE OU SUBSIDIADO AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO	SIM	NÃO	SEM DADOS	TOTAL DE PAÍSES PESQUISADOS
Para partidos políticos	122 (67,8%)	50 (27,8%)	8 (4,4%)	180 (100%)
Para candidatos	87 (48,3%)	82 (45,6%)	11 (6,1%)	180 (100%)

Fonte: Elaborada pelo autor com dados extraídos de IDEA International (2017). Os dados se atualizam continuamente na base de dados sobre financiamento político da IDEA International. Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>. Acesso em: 02: dez. 2017.

Cabe destacar, a nomenclatura “horário eleitoral gratuito” não faz jus à real natureza deste tipo de financiamento. Na verdade, a gratuidade é conferida aos partidos políticos e candidatos, vez que a concessão dos horários eleitorais pelas emissoras, confere a estas compensações fiscais milionárias. Segundo Mancuso, nas eleições de 2014, “a Receita Federal estimou em 839.534.999,00 de reais o valor da renúncia tributária decorrente deste benefício fiscal” (2015, p. 90).

Trata-se de um recurso público de valor significativo, maior do que o disponibilizado pelo Poder Público na forma direta de financiamento por meio de repasses do Fundo Partidário no ano de 2016, demonstrado na Tabela 5.

Em trabalho anterior (SILVA, 2009), apontamos que os meios de comunicação passaram a exercer o papel relevante de difundir as plataformas eleitorais ao eleitorado. Apesar do mencionado acesso gratuito ao rádio e à televisão garantidos pelo art. 17, §3º da Constituição de 1988, os custos das campanhas aumentaram devido, principalmente, às despesas com produção da publicidade política para a televisão.

Figueiredo critica esse quadro afirmando que “igualmente criticável é a ‘espetacularização’ da campanha em si, a metalinguagem, a veiculação de imagens da gravação, a interpenetração entre o candidato e os atores dos programas, como se a campanha fosse a finalidade e não o instrumento” (1998, p. 38).

Vale destacar, por fim, como uma outra forma de financiamento público indireto, a possibilidade prevista no art. 51, da Lei n. 9.096/1995, dos partidos políticos com estatuto registrado no TSE o direito à utilização gratuita de escolas públicas ou Casas Legislativas para a realização de suas reuniões ou convenções, responsabilizando-se pelos danos porventura causados com a realização do evento.

2.3.1.2 Financiamento privado

Denominamos financiamento privado todo aquele que possui origem distinta do Poder Público. Trata-se de modalidade de financiamento regulamentada pela Lei n. 9.096/1995, no que se refere à arrecadação para fins de manutenção da atividade partidária, e pela Lei n. 9.504/1997, no que se refere à arrecadação para fins de campanhas eleitorais.

A disciplina do financiamento privado no modelo de financiamento político brasileiro sofreu grandes alterações nos últimos anos, devido em grande parte, ao julgamento da ADI n. 4.650 pelo STF, bem como pela edição da Lei n. 13.165/2015 e da Lei n. 13.488/2017.

Com a reforma eleitoral de 2015, o sistema de financiamento político continuou a ser o misto, mas passou a proibir as doações realizadas por pessoas jurídicas. Nesse cenário de financiamento, os recursos oriundos do autofinanciamento, quais sejam, os recursos próprios dos candidatos passaram a ter grande importância, pois eram limitados apenas ao limite de gastos previstos e calculados pelo TSE.

Já com a reforma eleitoral de 2017, o sistema de financiamento sofreu nova alteração para restringir o uso de recursos próprios dos candidatos, colocando tais recursos dentro do limite geral de doações oriundas de pessoas físicas, previsto no art. 23, §1º, da Lei das Eleições, segundo o qual são permitidas as doações de pessoas físicas até o limite de 10% dos rendimentos brutos recebidos pelo doador no ano anterior ao da eleição (BRASIL, 1997).

2.3.2 A decisão do STF na ADI n. 4650 e a proibição de doações por pessoas jurídicas

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) propôs, em setembro de 2011, uma ADI questionando dispositivos da Lei n. 9.096/1995 e da Lei n. 9.504/1997 que tratam do financiamento político brasileiro.

Em apertada síntese, a OAB apresentou os seguintes pedidos: I. Proibição imediata e declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais que tratam das doações por pessoas jurídicas; II. Declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais relativos à doação de pessoas físicas e à doação de recursos próprios dos candidatos, permitindo-se, todavia, a manutenção de sua eficácia por até 24 meses, para se evitar a denominada “lacuna jurídica ameaçadora”; III. A recomendação ao Congresso Nacional para edição, no prazo de

18 meses, de legislação que prescreva um limite *per capita* uniforme e em patamar suficientemente baixo para as doações de pessoas físicas e uso de recursos próprios pelos candidatos, visando não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições.

A fundamentação da OAB gira em torno do argumento de que o sucesso nas eleições depende, em grande parte, de campanhas eleitorais dispendiosas, o que favorece a influência do poder econômico nos resultados das eleições. Essa influência seria prejudicial aos princípios democráticos, uma vez que geraria uma desigualdade política entre os cidadãos com maior poder aquisitivo frente aos eleitores menos capacitados economicamente. A exordial apresentada também destaca que o sistema de financiamento vigente à época favorece a candidatura de determinados perfis políticos, mais próximos do capital financeiro, em detrimento de setores da sociedade que, tradicionalmente, não são representados por segmentos com alto poder econômico, inviabilizando, muitas das vezes, candidaturas de indivíduos mais pobres ou com menos proximidade com a elite social e econômica da sociedade. Por fim, a OAB sustenta que o regime de financiamento era fonte de trocas de favores ilícitos entre financiados e seus financiadores, ofendendo os princípios republicano, da igualdade, da democracia.

A Corte deu início ao julgamento em dezembro de 2013, mas teve sua discussão suspensa por pedido de vistas do ministro Gilmar Mendes. Em setembro de 2015, curiosamente próximo ao término do prazo para aplicação da decisão nas eleições 2016 (devido ao princípio da anualidade prescrito no art. 16 da Constituição da República), o STF decidiu, pela maioria dos votos, pela inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas aos partidos políticos e candidatos, mantendo-se, contudo, inerte o regime de doações de pessoas físicas, bem como o uso de recursos próprios de candidatos durante as campanhas eleitorais, conforme ementa que se segue:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MODELO NORMATIVO VIGENTE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. LEI DAS ELEIÇÕES, ARTS. 23, §1º, INCISOS I e II, 24 e 81, CAPUT e § 1º. LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS, ARTS. 31, 38, INCISO III, e 39, CAPUT e §5º. CRITÉRIOS DE DOAÇÕES PARA PESSOAS JURÍDICAS E NATURAIS E PARA O USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. [...]. MÉRITO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. [...]. AUSÊNCIA DE MODELO CONSTITUCIONAL CERRADO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS. CONSTITUIÇÃO-MOLDURA. NORMAS FUNDAMENTAIS LIMITADORAS DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA. [...]. **DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO**

PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO.
“PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO
 POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS.
 COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO,
 REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE
 INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.
 (BRASIL, 2016a, grifos nossos)

O relator defendeu em seu voto-relatório a desigualdade entre pessoas jurídicas e pessoas físicas. Nesse sentido, Dworkin, aponta que “empresas são ficções legais. Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política” (2010, p. 3). O ministro Fux sustentou ainda que o modelo até então vigente tinha como consequência a diferença de participação entre as pessoas jurídicas segundo a sua renda, ou seja, quanto maior o poder econômico da empresa doadora, maior será a sua influência no resultado das eleições, induzindo o que chamou de “plutocratização da política brasileira”.

Fux e Frazão afirmam, apoiados na metáfora de Ewing, que um cenário no qual há a penetração irrestrita do poder econômico no processo eleitoral “seria o mesmo que convidar duas pessoas para participar de uma corrida de automóveis, em que uma delas disputará a competição com uma bicicleta e a outra com um carro esportivo” (2016, p. 78). Segundo os autores, a excessiva penetração do poder econômico no processo político desequilibra, no momento da disputa eleitoral, a igualdade política entre os candidatos na medida em que privilegia poucos candidatos, que possuem acesso aos grandes doadores, em detrimento dos demais (2016, p. 79).

Mancuso, analisando os dados das eleições gerais de 2014, observa que há um fenômeno de concentração dos recursos eleitorais (2015, p. 94).

Essa prática revela o caráter pessoal da política e a debilidade institucional dos partidos políticos brasileiros, significando que as eleições estão ligadas, em grande parte, à capacidade econômica dos candidatos, que atua como barreira de acesso, e torna a política mais elitista e oligárquica (LONDOÑO; ZOVATTO, 2015, p. 152-153).

O relator, então, concluiu o seu voto destacando que “autorizar que pessoas jurídicas participem da vida política seria, em primeiro lugar, contrário à essência do próprio regime democrático” (BRASIL, 2016a, p. 26).

A decisão do STF repercutiu na tramitação da Lei n. 13.165/2015, sendo utilizada como fundamento para o veto presidencial para os artigos 24-A e 24-B, que o novel diploma legal adicionaria à Lei n. 9.504/1997, *in verbis*:

A possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI 4650/DF), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. O STF determinou, inclusive, que a execução dessa decisão “aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão”, conforme ata da 29ª sessão extraordinária de 17 de setembro de 2015. (BRASIL, 2015c)

Pela análise da Tabela 3, podemos verificar que o atual regime de financiamento político brasileiro, no que tange a proibição de doações por pessoas jurídicas, não se alinha ao regime adotado pela maioria dos países associados à IDEA, pois apenas 25,56% e 21,67% dos países pesquisados proíbem as doações por empresas para partidos políticos e candidatos, respectivamente.

Nesse ponto, observamos que a legislação brasileira é mais severa: todas as doações realizadas por pessoas jurídicas são proibidas, não somente as realizadas por empresas (pessoas jurídicas que visam ao lucro).

Muñoz, analisando o ordenamento jurídico espanhol, entende que a extensão da proibição a todas as pessoas jurídicas “tende a garantir a efetividade da proibição, que seria facilmente contornada mediante a criação de associações ou fundações intermediárias” (2013, p. 190).²⁵ Ou seja, é dizer que a proibição absoluta de todos os recursos privados das pessoas jurídicas se justifica em razão de uma necessidade de controle. Tem razão o autor, se tomarmos como exemplo a criação dos PACs e SUPER PACs nos Estados Unidos para driblar a proibição de doações de empresas aos candidatos.

Contudo, Santano apresenta argumento contrário a essa extensão da proibição a todas as pessoas jurídicas, propondo um modelo inclusivo de democracia, que amplia o conceito de sociedade civil para abarcar as pessoas jurídicas. Segundo a autora, a exclusão das pessoas jurídicas no financiamento político incentiva a hipocrisia de pensar que os recursos dessa origem não estarão presentes nos cofres partidários, vez que a mera proibição legal não “será capaz de fazer frente ao tão enraizado pragmatismo político que existe no Brasil” (2016, p. 15, tradução nossa).²⁶

Acerca da possibilidade ou não de doações de pessoas jurídicas, vale lembrar que a proibição destes recursos não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Durante a vigência da Lei n. 5.682/1971, antiga Lei dos Partidos Políticos, o financiamento de

²⁵ “[...] tendente a garantizar la efectividad de la prohibición, que sería fácilmente sorteable en caso contrario mediante la creación de asociaciones o fundaciones instrumentales [...]”

²⁶ “La simple prohibición, por lo menos en un primer momento, no será capaz de hacer frente al tan enraizado pragmatismo político que existe en Brasil.”

campanha era exclusivamente público,²⁷ conforme o disposto nos artigos 91 e 92 do referido diploma legal (BRASIL, 1971). Nesse período, havia um incentivo ao financiamento de campanhas por meio de recursos recebidos à margem da lei, em uma contabilidade paralela não divulgada pelos partidos denominada por caixa dois.

O exemplo emblemático deste período foi chamado de “Esquema PC Farias”, iniciado durante a campanha eleitoral do presidente Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito diretamente após o período militar. O esquema consistia no recebimento de recursos financeiros oriundos de empresas por Paulo César de Farias, tesoureiro de campanha do então candidato à presidência, em troca de favorecimento dessas empresas em licitações públicas. “Estima-se que o esquema tenha movimentado, no mínimo, US\$ 350 milhões” (PORTUGAL; BURGARIN, 2003, p. 3).

A arrecadação por parte de candidatos de recursos de fontes privadas, vedadas pela legislação vigente à época, foi apontada pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada para apurar o “Esquema PC Farias” como fator que possibilitava esquemas de corrupção (BRASIL, 1992, p. 303). Para fazerem frente aos elevados gastos de campanha eleitoral, os candidatos utilizavam recursos de fontes proibidas pela legislação da época, fato que levaria ao discurso corrente de que a legislação brasileira seria, nos termos descritos no relatório da CPI, hipócrita, irreal e excessivamente rigorosa (FERREIRA, 2011).

Nesse contexto, a permissão do financiamento privado passou a ser considerada a melhor alternativa, culminando na previsão do financiamento misto.

Percebemos, assim, que o problema não se encontra em permitir doações de pessoas jurídicas ou instituir o financiamento público exclusivo, mas sim em ter um sistema de controle eficaz (BRASIL, 1992). Na verdade, o Relatório Final da CPI já defendia que a legalização de recursos de origem privada não seria a solução do problema da corrupção nas campanhas eleitorais. Segundo o relatório, a adoção do financiamento misto deveria vir acompanhado de “intensa regulamentação que evitasse a distorção do poder político em poder econômico, na qual o primeiro se apresentaria como mera fachada do segundo” (FERREIRA, 2011, p. 96).

Em que pese concordarmos com a proposta de uma democracia inclusiva, que compreenda todos os setores da sociedade civil, não podemos concordar que a ineficácia do sistema de controle para identificar as doações que contrariem a legislação vigente possam

²⁷ É importante registrar que a opção de financiamento público exclusivo era coerente com o ordenamento jurídico vigente à época, no qual os partidos políticos eram pessoas jurídicas de direito público que adquiriam personalidade jurídica com o respectivo registro no TSE (FERREIRA, 2011).

ensejar alteração da situação jurídica definida pelo STF: doações por pessoas jurídicas a partidos políticos e candidatos violam o princípio democrático e da igualdade jurídica, por meio da captura do processo político pelo poder econômico.

Ademais, concordamos com Muñoz ao afirmar que

o recurso ao financiamento ilegal, mais do que escassez de recursos legais, está motivado pelo desejo de ocultar as relações existente entre os partidos e as pessoas ou empresas doadoras, pois esse tipo de recursos encobrem, na maioria dos casos, relações de compra de favores ou de influências. Por tanto, o financiamento ilícito seria não a causa da corrupção, senão uma consequência, ou melhor dizendo, uma desculpa, pois a corrupção está basicamente motivada pelo ânimo de lucro das pessoas envolvidas. (2013, p. 168-169, tradução nossa)²⁸

Assim, mantemos o posicionamento exposto em trabalhos anteriores (SILVA, 2009; SILVA; SILVA, 2015), no qual entendemos que não é necessária a reforma da legislação para aumentar o rigor da regulamentação sobre financiamento político vigente, mas na efetividade do controle. “Um nível alto de regulação não implica necessariamente que a função do dinheiro na política seja mais transparente, nem que competidores ricos tenham menos vantagens” (OHMAN, 2015, p. 4).²⁹

O Brasil já possui uma regulamentação bastante ampla e altamente restritiva, conforme se verifica nos dados levantados pelo IDEA International (2017). Nesse contexto, “a questão sobre o controle e a fiscalização das contas de campanha constitui, sem dúvida, um ponto central” (FERREIRA, 2011, p. 96).

2.4 As prestações de contas de campanhas eleitorais como instrumento de controle da normalidade e legitimidade das eleições

As prestações de contas se relacionam com o financiamento político tanto na perspectiva dos gastos eleitorais, quanto das receitas. Bourdoukan, apoiada em Katz, esclarece

²⁸ “el recurso a la financiación ilegal, más que por la escasez de los recursos legales, está motivado por el deseo de ocultar las relaciones existentes entre los partidos y las personas o empresas donantes, pues ese tipo de aportaciones encubren, en la mayoría de los casos, relaciones de compra de favores o de influencias. Por tanto, la financiación ilícita sería, no la causa de la corrupción, sino una consecuencia o, mejor dicho, una excusa, pues la corrupción está básicamente motivada por el ánimo de lucro de las personas implicadas.”

²⁹ “Un nivel alto de regulación no implica necesariamente que la función del dinero en la política sea más transparente ni que los competidores ricos tengan menos ventajas.”

que “o objetivo da primeira é impedir que candidatos ou partidos comprem eleições, e o objetivo da segunda é impedir que quem tem dinheiro compre candidatos” (2009, p. 29-30).

Um dos maiores problemas existentes nas democracias modernas é o transbordamento da influência do dinheiro na esfera política. Walzer nos alerta: “Precisamos descobrir a verdadeira importância do dinheiro” (2013, p. 127). Segundo o autor, o poder ou influência política não podem ser comprados, pois a riqueza não é o critério de capacidade adequado para prestar os serviços políticos (WALZER 2013, p. 175).

Segundo Gomes (2017), a prestação de contas é o instrumento oficial que permite a fiscalização e o controle financeiro das campanhas eleitorais, por meio de contrastes e avaliações, fundamentando-se no direito de o eleitorado saber quem financiou a campanha dos candidatos e partidos políticos, bem como os interesses que representam. Nesse sentido é imperativa a transparência das contas, sem a qual “não é possível o exercício da cidadania, já que se subtrairiam do cidadão informações essenciais para a formação de sua consciência político-moral, relevantes sobretudo para que ele aprecie a estatura ético-moral de seus representantes e até mesmo para exercer o sacrossanto direito de sufrágio” (GOMES, 2017).

Lima (2016) aponta as prestações de contas como instituto que possui como finalidade principal atribuir transparência às campanhas eleitorais, mediante a exigência de apresentação de informações que viabilizem evidenciar o *quantum*, a origem, bem como a destinação dos recursos arrecadados e utilizados nas campanhas eleitorais de candidatos e partidos políticos, possibilitando a identificação de situações que configurem abuso de poder econômico e prevendo sanções por infração a normas pertinentes.

Segundo Munõz, “a transparência institucional é imprescindível para que o cidadão recupere um papel central no processo político” (2013, p. 182, tradução nossa).³⁰ De fato, a transparência nas prestações de contas é o que permite ao eleitorado dispor de uma informação essencial sobre a participação de todos os atores no processo eleitoral, sobre a honestidade dos candidatos e sobre os interesses que viabilizam aquela candidatura.

Nesse sentido, o instituto da prestação de contas de campanha eleitoral se apresenta como instrumento de controle que visa ao combate à influência do poder econômico e a defesa da normalidade e legitimidade das eleições, princípios esses insculpidos no art. 14, §9º, da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Antes de adentrarmos na análise desses princípios, vale destacar que a doutrina eleitoralista aponta como distintos os conceitos de “influência do poder econômico” e “abuso

³⁰ “La transparencia institucional es imprescindible para el ciudadano recupere un papel central en el proceso político.”

do poder econômico”. Segundo Coelho (2016), somente o abuso do poder econômico foi regulamentado por legislação infraconstitucional, não existindo regulamentação específica sobre a influência do poder econômico nas eleições. Francisco (2002), por sua vez, diferencia os dois termos afirmando que estará caracterizado o “abuso do poder econômico” quando houver infração às normas legais estabelecidas acerca da arrecadação de recursos nas campanhas eleitorais. Por sua vez, será hipótese de “influência do poder econômico” quando a atuação do poder econômico se apresentar com capacidade de interferir nas eleições, desviando a vontade popular, mesmo que não transgrida formalmente nenhuma norma regulamentadora.

A normalidade das eleições refere-se à ausência de registros de atos abusivos de poder, sejam estes econômicos e/ou políticos. “A qualidade da democracia representativa está relacionada com a ‘normalidade e lisura das eleições’ e com a maior identificação possível entre a vontade do eleitorado e a formação das casas legislativas” (SALGADO, 2015, p. 53). Trata-se, portanto, de realização de eleições nas quais são respeitadas as normas pertinentes ao pleito, garantindo os princípios informadores do processo eleitoral (ALVIM, 2016, p. 54-64). Gomes (1998) destaca que, por meio das eleições, os cidadãos procedem à escolha daqueles que consideram mais adequados para o exercício das funções públicas, devendo esta manifestação de vontade política ser colhida e respeitada dentro da mais absoluta lisura e legalidade. As eleições, somente se escorreitas, cumprirão o seu objetivo de promover a transmissão pacífica e periódica do poder (ALVIM, 2016).

Consideramos a legitimidade das eleições como corolário da normalidade das eleições e está relacionada com a necessidade de proteção do voto, a fim de que o mesmo constitua “legítima expressão da vontade do povo, para que seja função efetiva da vontade popular” (SILVA, 2004, p. 357-358). Trata-se, portanto, de garantir que o resultado das eleições reflita a real intenção do eleitorado. Em uma eleição legítima, o processo de formação da vontade do eleitor deve se realizar livremente, por meio da obtenção de informações e propostas de governo divulgadas pelos candidatos e partidos políticos.

A prestação de contas de campanhas eleitorais, assim, se apresenta como procedimento, previsto em lei, que visa identificar a origem dos recursos eleitorais e a forma como foram efetivados seus gastos, possuindo, ainda, como objetivo, impedir o abuso do poder econômico e assegurar igualdade para que todos os candidatos tenham condições de disputar as eleições.

Contudo, o que se verifica na realidade é uma incoerência existente entre o elevado grau de regulação normativa do financiamento político existente no país e os inúmeros casos

de corrupção destacados pela imprensa nacional e internacional. No próximo capítulo buscamos respostas em teorias filosóficas, uma vez que compreendemos que a solução desses problemas não se encontra exclusivamente no âmbito jurídico. Caso assim o fosse, entenderíamos que as inúmeras reformas eleitorais já implementadas teriam sido capazes de evitar os casos de corrupção supramencionados. Nesse sentido, as teorias político-filosóficas que serão tratadas apontam uma possibilidade de compreensão da realidade e possibilitam uma melhor compreensão do marco teórico adotado no presente trabalho.

3 O SIMULACRO DE DEMOCRACIA ENCRYPTADO PELO DIREITO³¹

Existe uma grande diferença entre se debruçar sobre “o que” conhecemos e se perquirir sobre o “como” conhecemos. Normalmente preocupa-se em buscar a essência das coisas por meio de definições e categorizações (rótulos), sendo rara a investidura sobre a possibilidade de se conhecer algo (CRUZ; WYKROTA, 2015).

Na ciência jurídica esse modo de pensar é comum. É corriqueiro encontrar nos manuais jurídicos o estudo de um determinado instituto jurídico iniciando-se pelo seu conceito e sua natureza jurídica. Por exemplo, segundo Gomes, o Direito Político pode ser conceituado como “ramo do Direito Público cujo objeto são os princípios e as normas que regulam a organização e o funcionamento do Estado e do governo, disciplinando o exercício e o acesso ao poder estatal” (2017, p. 3).

É uma característica do Direito trazer consigo um rol de conceitos determinados aptos a identificar os fenômenos que ocorrem na realidade como “atos jurídicos”, por meio da técnica da subsunção (adequação do fato à norma).

Nesse sentido, utilizando-nos do método aristotélico de definição, procuramos identificar a classe comum de determinado fenômeno e depois apontamos as diferenças específicas que o distinguem dos demais. Assim, quanto mais minuciosos formos, mais preciso será o conceito formado, na medida em que refletirá a sua “essência”. No exemplo supracitado, o Direito Político se enquadra no gênero “Direito Público” e se distingue dos demais por ter como objeto normas que regulamentam a organização, o funcionamento do Estado, por meio da disciplina do acesso e do exercício desse poder estatal. Podemos dizer, com certa segurança, que a essência do Direito Político é a normatização do acesso e do exercício aos cargos políticos.

Entretanto, se aprofundarmos em qualquer área do conhecimento, perceberemos que a realidade plúrima e multifacetada contemporânea não é abarcada em sua totalidade dentro dos conceitos elaborados. Sempre há um detalhe que nos escapa. Tal fato ocorre porque os conceitos não são capazes de conter, de forma plena, a essência das coisas. A discussão em torno da existência ou não de crime de responsabilidade por ato do Presidente da República, por exemplo, demonstra que a tarefa de subsunção do fato à norma não é das mais fáceis, pois

³¹ As ideias expostas neste capítulo foram expostas e debatidas no XXV Congresso do CONPEDI (SILVA, 2016).

envolve mais do que dicionários e manuais de Direito. Afinal, o julgamento do Senado Federal em processo de impeachment é um ato jurídico ou político?

A resposta a esta pergunta encontra-se na forma pela qual nós conhecemos o mundo. Nas próximas seções, apresentaremos algumas formas de conhecimento³² que possibilitarão a compreensão do motivo dessa (im)possibilidade de definição e o alcance do sentido da teoria da encriptação proposta por Restrepo.

3.1 O conhecimento na antiguidade: o ser

Cruz (2011, p. 8) entende que é uma característica da sociedade moderna contemporânea ter maior apreço pelas definições, não se preocupando com a busca por critérios para alcançar esse conceito. Segundo o autor, trata-se de uma marca da filosofia fundada na metafísica ontológica, que busca a explicação do ser.

Platão buscava o entendimento em torno da verdade, da essência do ser, e construiu sua teoria baseada na divisão de dois mundos: o mundo real (sensitivo) e o mundo das ideias (inteligível). Para ele, o ser no mundo real não era mais do que “sombras”, uma aparência do mundo das ideias (alegoria das cavernas).

Essa visão tenta conciliar as teorias do eleata Parmênides, o qual entendia que o ser não pode se originar do nada, nem se transformar do nada, concluindo, assim, que o movimento (mudança do ser) era uma ilusão, e Heráclito de Éfeso, cujo pensamento sustentava que a essência das coisas (arché), o princípio imanente de tudo, era o movimento, podendo-se ler em dois de seus mais famosos fragmentos:

Não se pode descer duas vezes o mesmo rio e não se pode tocar duas vezes uma substância mortal no mesmo estado, pois, por causa da impetuosidade e da velocidade da mudança, ela se dispersa e se reúne, vem e vai [...] Nós descemos e não descemos pelo mesmo rio, nós próprios somos e não somos. (REALE; ANTISERI, 1990a, p. 35-36)

³² Conforme exposto no Capítulo 2, no presente trabalho não buscamos um vínculo histórico linear entre passado, presente e futuro. Assim, compreendemos que as teorias epistemológicas contidas neste capítulo não seguem uma linha evolutiva linear, mas sim encontram-se na mesma rede de traços. Segundo Derrida, “‘não existe nada fora do texto’ não quer dizer que tudo é escritura, mas que qualquer experiência é estruturada como uma rede de traços, que retorna para algo diferente deles próprios. Em outras palavras, não existe presente que não seja constituído sem referência a um outro tempo, a um outro presente. O traço-presente. Ele traça e é traçado” (WOLFREYS, 2012, p.19).

Para Platão, somente era possível conhecer as ideias, o pensamento prescindia da linguagem, sendo que esta teria a função de elo entre os dois mundos. Essa é a síntese da teoria da correspondência, na qual cada palavra (signo) é um elo entre o objeto do mundo real (significante) e a ideia, ou conceito que a ele se ligava (significado). “A verdade poderia ser vista pelo critério da exatidão na afirmação dessa correspondência” (CRUZ, 2015, p. 11).

Nesse sentido, a verdade somente poderia corresponder à ideia suprema, ao conceito (modelo). Todas as coisas no mundo real ou seriam cópias desse modelo ou eram simulacros, cópias imperfeitas do modelo. Esse conceito é importante dentro da teoria da encriptação desenvolvida por Restrepo e será tratada na seção 3.6.

O ser era considerado em si mesmo, ou seja, poderia ser estudado de modo separado daquele que o observa, podendo-se afirmar que se apostava em um conhecimento puramente objetivo, dependente única e exclusivamente do objetivo analisado.

Essa forma de se conhecer o mundo sofrerá profundas alterações com o advento da modernidade, período situado entre os séculos XV e XVI, principalmente com o pensamento do filósofo René Descartes.

3.2 O conhecimento na modernidade: a razão

O início da modernidade está relacionado com três eventos: a revolução científica, as grandes navegações e a reforma protestante (GALUPPO, 2005, p. 196).

Ao contrário da ciência na antiguidade, baseada nas experiências da natureza (*physis*) e do conhecimento gerado pelos sentidos, focada na análise dos fins e objetivos das coisas, a ciência, na modernidade, passa a ser causal (relação causa-efeito) com aspirações de universalidade. Esse conhecimento é baseado na formulação de leis que pressupõem uma ideia de ordem no mundo:

O antigo saber pretendia ser *saber de essências*, ciência feita de teorias e conceitos definitivos [...]. Não é mais o que, mas o *como*; não é mais a substância, mas sim a função que é a ciência galileana e pós-galileana passariam indagar. (REALE; ANTISERI, 1990b, p. 188, grifos originais)

Há uma cisão entre homem e natureza, originando a chamada filosofia da consciência. A humanidade adentra em um período de certezas, em um período em que se creditava à razão a possibilidade de desvendar os segredos do universo.

Nesse contexto, René Descartes escreve sua grande obra “*O discurso do método*”, na qual afirma que a mera possibilidade de se cogitar sobre a existência das coisas e de si próprio justifica a possibilidade de se conhecer algo, mesmo podendo ser enganados pelos sentidos: *cogito, ergo sum!* (Penso, logo existo!).

Contrapondo a forma de conhecimento grega, que era viabilizada pelo objeto analisado, dando-se destaque ao “ser-em-si”, Descartes privilegia o *ego cogito*, o “ser-para-mim”, a ênfase era, então, a consciência humana. A verdade não estava mais na correspondência do significado (conceito, no mundo das ideias) com o significante (objeto no mundo real), mas sim na forma como o homem se apropria dessa verdade por meio da razão, por meio da dúvida permanente.

A possibilidade de se conhecer um objeto, então, não se relaciona mais com esse objeto, ela se dá *a priori* dos sentidos. A razão possibilitaria encontrar a verdade como certeza (CRUZ, 2011, p. 44).

Nesse período, se de um lado Descartes defendia o uso da razão no modo de se conhecer o mundo, sendo, portanto, um idealista, por outro havia o pensamento empirista de David Hume, segundo o qual a experiência concreta era supervalorizada, pois se negava a validade do princípio de causa-efeito e compreendia que o intelecto humano era restrito, sendo que todo conhecimento adquirido pelo princípio da causa-efeito advém da relação de contiguidade das experiências, bem como da inferição pelo hábito.

Para Hume, portanto, “não é possível nenhuma teoria geral da realidade: o homem não pode criar ideias, pois está inteiramente submetido aos sentidos; todos os nossos conhecimentos vêm dos sentidos” (JAPIASSÚ; SOUZA FILHO, 2008, p. 137).

Foi o pensamento de Immanuel Kant que tentou conciliar esse duelo sobre a verdade de como conhecemos: pelos sentidos (empiristas) ou pela razão (idealistas).

De forma bastante simplificada, devido ao recorte epistemológico do presente trabalho, a teoria kantiana pretendia unir por meio de conceitos (idealismo) a realidade acessada pelos sentidos (realismo), por meio das formas *a priori* de sensibilidade (capacidade de percepção das intuições) e entendimento (capacidade racional de formular conceitos). Nesse sentido, Kant afirmava que “os pensamentos sem conteúdo são vazios (dogmatismo), as intuições sem conceitos são cegas (empirismo)” (CRUZ, 2011, p. 50).

Entretanto, Kant, assim como Descartes, acreditava que o conhecimento poderia ser obtido por meio de uma razão pura, não sendo capaz de explicar o problema levantado no início deste capítulo: por que os conceitos não são capazes de conter, de forma plena, a essência das coisas?

A denominada “reviravolta linguístico-pragmática” oferece uma resposta a esse questionamento.

3.3 A reviravolta linguístico-pragmática: o conceito

A tradição legada pela modernidade, por meio da razão iluminista, influencia a Filosofia, bem como a sua forma de relacionar com as demais ciências, exigindo que apresente uma linguagem condizente com o pensamento científico baseado na verdade como certeza.

A linguagem, assim, passou a ser encarada como um obstáculo existente entre o conceito formulado e o seu objeto. O alemão Ludwig Gottlob Frege enfrenta essa questão, propondo buscar a precisão da linguagem: como um conceito seria capaz de representar o seu objeto. Frege aplica à linguagem fundamentos da lógica matemática (JAPIASSÚ; SOUZA FILHO, 2008, p. 116), acreditando que havia uma ligação dos objetos aos signos linguísticos que, por sua vez, eram conectados aos conceitos.

Contudo, Frege percebeu a impossibilidade de perfeição da linguagem, vez que não existem conceitos que sejam perfeitamente unívocos e não contextualizados.

Diante desse impasse, destaca-se o pensamento de Wittgenstein em sua obra “*Tractatus*” (primeiro Wittgenstein), no qual procura esclarecer a essência das proposições lógicas da linguagem. Por meio do que ele chamou de isomorfismo estrutural, a realidade seria uma totalidade de fatos que a linguagem refletiria por espelhamento entre as proposições elementares e as situações que elas descrevem (CRUZ; WYKROTA, 2015, p. 15).

O primeiro Wittgenstein, assim, já percebe que não há possibilidade de representação, não havendo identidade entre o mundo real e o mundo da linguagem. Segundo Cruz (2011, p. 109), o problema apresentado na obra “*Tractatus*” é o paradoxo da escada, segundo o qual a linguagem tinha o encargo de descrever o mundo, mas sem considerar a linguagem como parte desse mundo. Esse era o limite da linguagem: não poderia descrever a si própria.

O próprio Wittgenstein, em sua obra “*Investigações filosóficas*” (segundo Wittgenstein) enfrenta esse limite, reconhecendo que os conceitos não são constituídos *a priori*, mas se constituem na perspectiva de quem os elabora (os falantes). A análise da linguagem, a formação de sentidos e significados, é construída de acordo com o contexto no uso da linguagem, de acordo com cada “jogo de linguagem”.

Assim, um indivíduo poderá participar de vários jogos dentro de seu mundo da vida, os quais poderão apresentar semelhanças e diferenças, compondo segundo Wittgenstein, “semelhanças de família”. Nesse sentido, segundo Cruz, a moral possui mais semelhanças com o Direito do que com a matemática. Perceber esse jogo, “é dialeticamente perceber a simultaneamente suas similitudes e suas diferenças” (2011, p. 97).

O Direito, portanto, constitui um jogo de linguagem próprio, ou seja, cursar a graduação em Direito é estudar um jogo de linguagem próprio. A resposta à pergunta de como conhecemos pressupõe o uso de conceitos dentro de uma dimensão pragmática, de acordo com determinados jogos de linguagem. Fala-se, portanto, na existência de uma gramática própria para cada jogo de linguagem. Segundo Wittgenstein, “A linguagem demanda a expressão de ‘vivências anteriores’, e somente a partir delas a linguagem se constitui como um jogo que se aprende jogando e que, portanto, não tem regras *a priori*” (1979, p. 12).

Portanto, para o filósofo, a linguagem não pode ser concebida como mera representação, não é mais o elo entre a relação sujeito-objeto (filosofia da consciência). Esse pensamento representa uma grande revolução (reviravolta) na Filosofia, pois rejeita a cisão entre linguagem e mundo, construindo um modelo alternativo para a racionalidade, superando a dicotomia entre o idealismo cartesiano e o empirismo de Hume.

Cabe ressaltar que o pensamento de Wittgenstein não é o único que supera a noção de linguagem como mera ferramenta de representação do mundo. Vale registrar que essa perspectiva também é abordada no pensamento fenomenológico de Heidegger, que possui grande impacto na forma de como conhecemos.

3.4 A fenomenologia: o ente

Fenomenologia é o termo dado a uma corrente filosófica fundada por Edmund Husserl, a qual se define como “volta às coisas mesmas”, isto é, a aquilo que aparece à consciência: os fenômenos.

Segundo Husserl, a distinção entre o sujeito e o objeto se dá na medida em que um ser (humano) é capaz de atos de consciência, como julgar e imaginar, já o objeto é o que se manifesta nesses atos, como imagens, percepção de corpos. Nesse sentido, seria necessário buscar uma manifestação indubitável, por meio do método da redução fenomenológica ou *epoché* (suspensão do juízo) (CRUZ; WYKROTA, 2015, p. 19).

Husserl retoma um pensamento idealista (Descartes), mas essencialmente acha que o pensamento, o conhecimento se dá num jogo de razão e vivência interiores que se tem com o mundo exterior. Essas vivências serão particulares. Cada um de nós, ao tomar contato com a situação da vida, vai formar um *epoché*, uma impressão individual do mundo (afetação).

Trata-se, portanto, de um conceito mais elaborado do que o apresentado por Kant, tendo em vista que a máquina de razão não é pura, pois há razões que são psicológicas (influência freudiana), que forjam um conjunto de impressões pessoais. Se para Kant a razão pura cataloga os dados fornecidos pelos sentidos (sensibilidade), o mundo é simplesmente reconhecido por esta razão. Já para Husserl, a consciência, ao invés de perceber o mundo, o mundo é constituído pela consciência.

Martin Heidegger, que foi aluno de Husserl, por sua vez, afasta-se de seu mestre para, em sua obra “*Ser e tempo*”, iniciar seu caminho de reflexão sobre o significado da metafísica e a sua influência na formação do pensamento ocidental (JAPIASSÚ; SOUZA FILHO, 2008, p. 128).

Segundo Heidegger, é necessário realizar uma destruição (*destruiktion*) da ontologia tradicional para recuperar o sentido original do ser, propondo, para dar cabo a essa empresa intelectual, a construção de uma nova terminologia filosófica.

Heidegger diz que o problema da razão é o problema do conhecimento. Mas o que é o conhecimento? Para o filósofo alemão, o conhecimento é um ser. Segundo o filósofo alemão, o grande problema foi que a filosofia, durante séculos, se esqueceu de perquirir sobre o ser, e essa questão somente será verdadeira quando se destruir a tradição ontológica (HEIDEGGER, 2013, p. 65).

Heidegger questiona se existe um ser que não tem essência. Um ser que é puro infinito, que tem por essência não ter essência, um sempre poder-vir-a-ser. Trata-se, segundo o autor, da chamada ontologia fundamental.

Esse ser é o ser do homem (*Dasein*), aquele que exerce o privilégio ôntico-ontológico em perguntar pelo ser das coisas. É o único capaz de perquirir o sentido do ser.

O *Dasein* de Heidegger não é um sujeito isolado no mundo, como na fenomenologia de Husserl (que constitui o mundo com a sua consciência), ele é um ser-jogado no mundo

(*Geworfenheit*) e como ser-no-mundo (*in der-welt-sein*) ao mesmo tempo que constitui o mundo, é constituído por ele, em um movimento circular que somente é possibilitado devido à abertura (*offenheit*) do *Dasein*.

Dessa forma, para Heidegger, ao invés de buscar descrever um fenômeno que se apresenta a nós (conceituá-lo, defini-lo), devemos perguntar sobre o que está por detrás daquilo que se apresenta, isso é, perguntar pelo ser por detrás do ente, sendo que essa essência do ser nunca será alcançada.

Essa busca é algo que se faz na linguagem, que, segundo Heidegger, é a “morada do ser”, posto ser impossível chegar ao ente (ser que se apresenta) sem a atribuição de sentido, que se faz pela linguagem.

A possibilidade é sempre pela busca da verdade que está por detrás do ente (aquilo que se apresenta a nós). Essa busca é sempre um desvelamento (*alétheia*). E nesse percurso, o homem (*Dasein*) nunca será um observador externo, imparcial, neutro, como Husserl pensava, na filosofia da consciência. O homem constitui o mundo da mesma forma que é constituído por ele, pois, à medida que o *Dasein* conhece, o objeto o afeta, mudando a si e alterando a forma pela qual se conhece algo (modifica-se o modo pelo qual conhecemos o mundo). Enfim, a busca pelo desvelamento é circular: é o chamado círculo hermenêutico (CRUZ; WYKROTA, 2015, p. 23).

É claro que a teoria heideggeriana não é tão simples quanto a forma que apresentamos, mas entendemos que a “ideia-unidade” foi apresentada para que se compreenda a evolução proporcionada pela inovação da forma pela qual se conhece o mundo.

Contudo, pode-se falar que Heidegger não escapou da “ontologia da presença”, pois, apesar de afirmar que nunca teríamos acesso ao ser, mas apenas ao ente, acreditava na existência de um ser, de uma ontologia, ficando preso em uma totalização do ser. Entretanto, há sempre algo que nos escapa, que está adiante do que podemos ouvir, pensar, classificar, nomear, rotular. Há algo que não podemos dizer, pois as palavras são sempre insuficientes. Neste ponto, Jacques Derrida nos auxilia com sua desconstrução.

3.5 A desconstrução: a *differánc*e

O movimento desconstrutivista de Jacques Derrida, que estabelece uma nova visão sobre o texto, viabiliza a possibilidade de encontrar novas interpretações válidas. A

desconstrução nos ensina a ler com mais atenção e a compreender a literatura como linguagem. Segundo Wolfreys (2012), a linguagem nos capacita, por meio de um complexo jogo de traços significativos, a interrogar as encobertas pressuposições filosóficas e políticas dos métodos críticos institucionalizados, os quais nos condicionam durante a leitura de um texto.

Não há como de-finir (colocar fim) na desconstrução. Seria uma aporia, colocando fim naquilo que a desconstrução pretende. No ato da de-finição existe um outro gesto, contra-assinatura, que torce e abre para além de si mesmo qualquer ato de tentar definir, dar significado ou identidade a alguma coisa, alguém, algum conceito. E isso talvez não se aplique assim a nenhum lugar mais do que a desconstrução, a desconstrução em desconstrução, caso uma tal coisa fosse imaginável.

Cabe, contudo, como diferenciar a desconstrução derridiana da destruição de Heidegger. A destruição para Heidegger é um método utilizado para desvelar o que está detrás da descrição categorial. Enquanto a desconstrução não é nenhum conceito, nem uma coisa e não nomeia uma metodologia. O trabalho desconstrução é manter o não lido ou o não legível na elaboração de conceitos e funcionamento de instituições, sendo, portanto, infundável.

Mais do que ser-jogado no mundo, Derrida entende que somos ser-citado, jogados dentro de uma gramática profunda. Assim, mais do que influenciados e somos influenciados no mundo (ser-lançado-no-mundo), somos literatura/escritura.

Somos sempre citação do outro. Não há invenção. Não há uma origem. Há sempre a possibilidade de retirar o ser de um contexto e colocá-lo em outro. É o que fundamentalmente estrutura todo o ser.

Cabe ainda destacar as ideias de *differánce* e *brisure*, para melhor compreender como se dá o processo de interpretação do texto, ou seja, como conhecemos um texto, segundo a teoria de Derrida.

Differánce é um termo que no idioma francês é homófono à palavra “*différence*”, servindo para subverter o tradicional privilégio do discurso sobre a escrita. *Différance* faz também um jogo com a palavra francesa *différer* que pode significar tanto diferir, no sentido de postergar ou adiar, remetendo-nos a uma noção de temporalização, quanto diferenciar, no sentido que os termos se determinam reciprocamente, não havendo um significado em “em si”. Assim, o significado é sempre postergado numa linguagem; nunca há um momento em que o significado é completo e total (conceito ou definição nos termos contemporâneos e, como já dito, utilizados de forma comum no estudo do Direito).

Brisure, por sua vez, entende-se como uma fratura no texto, ou seja, uma parte do texto que possibilite uma ambiguidade ou duplicidade de sentido, condição elementar para se operar a desconstrução, pois demonstra a descontinuidade da linguagem. Segundo Derrida (1973, p. 85), a *brisure* “marca a impossibilidade para um signo, para a unidade de um significante e de um significado, de produzir-se na plenitude de um presente e de uma presença absoluta”.

Diante do exposto, percebe-se a impossibilidade em se falar em conceito, que possui origem em *conseptus*, do verbo *consipere*, possui a ideia de conter completamente, formar dentro de si; representação geral e abstrata de uma realidade (WOLFREYS, 2012, p. 98-102).

Derrida, assim, desvela que o texto pode ter várias interpretações e trata de uma crítica da ideologia jurídica, na qual há “uma dessedimentação das superestruturas do direito que ocultem e refletem, ao mesmo tempo, os interesses econômicos e políticos das forças dominantes da sociedade” (DERRIDA, 2010, p. 23).

Esses interesses econômicos e políticos são analisados por Ricardo Sanín Restrepo, em sua Teoria Crítica, ao tratar da encriptação como forma de velamento do simulacro.

3.6 A descriptação: a *alétheia* do simulacro

Restrepo diferencia o que denominada de descriptação da desconstrução derridiana vista na seção anterior. Segundo o autor, enquanto a desconstrução é uma análise semiótica do texto que pretende transtornar os significados desse texto e sua técnica não possui uma associação necessária com uma ética política, pressupondo uma ideia transcendente de justiça, na descriptação a política e a justiça são imanentes, pois, em última análise, se trata de reverter a exclusão de parte da população como forma de exercício do poder (RESTREPO, 2014).

O pensamento do autor colombiano pode ser entendido, em apertada síntese, como um desenvolvimento do pensamento de Gilles Deleuze e sua crítica à ideia platônica de modelos e simulacros. Contudo, Restrepo é enfático ao afirmar que seu projeto não é deleuziano. Segundo o autor, ele utiliza o pensamento de Deleuze como uma espécie de “alavanca de Arquimedes” para mover a diferença da potencialidade para a atualidade (conceito

aristotélico) e, assim, “pulverizar o cluster rígido de identidade e unidade que bloqueiam os portões da ontologia” (2016, p. 47, tradução nossa).³³

Conforme exposto na seção 3.1, para Platão, a verdade somente poderia corresponder à ideia suprema, ao conceito (modelo). Todas as coisas no mundo real ou seriam cópias fiéis (icônicas) desse modelo ou eram simulacros, cópias imperfeitas.

Restrepo (2016) indica que o principal objetivo da ontologia deleuziana é subverter o pensamento de Platão e, conseqüentemente, destruir a tradição ocidental na produção da verdade, baseada em modelos rígidos de identidade, semelhança, analogia e oposição.

Para tanto, Deleuze aponta que a distinção mais profunda não é a realizada entre o modelo e suas cópias, mas sim entre o modelo e o seu simulacro, pois este fracassa em dois pontos: primeiro, como cópia falsa do modelo e, em segundo, por não possuir identidade ou semelhança com a cópia icônica (DELEUZE, 2000).

O problema torna-se complexo, na medida em que se percebe que o modelo não existe no mundo real, trata-se de uma ideia transcendental, sendo que os seus atributos são devidos às cópias icônicas, momento em que ela se converte no modelo de definição da verdade no mundo real. O simulacro seria, então, uma cópia imperfeita da cópia icônica. O critério de seleção entre cópia icônica (que toma o lugar do modelo), por ausência objetiva no mundo real, é ocupado pela ideia de mito (“Deus” no medievo e na modernidade, o “Estado”, o “Direito”, o “Mercado”, a “soberania” ou a “democracia liberal”). Esse seria, para Deleuze, o presente envenenado do platonismo: “a introdução da transcendência na filosofia” (RESTREPO, 2016, p. 52, tradução nossa).³⁴

Segundo Deleuze, a forma de se destituir essa ideia platônica é elevar o simulacro ao lugar de produção da verdade (ontologia da diferença). Para o filósofo, somente o simulacro pode ser o modelo de representação do mundo plural e multifacetado, pois o simulacro (diferente), como modelo, acaba retirando o fundamento da própria ideia de modelo (DELEUZE, 2000). Esse movimento significa o fim da transcendência platônica e a recuperação da imanência da ordem do ser, resultando a total diferença como a única base das coisas. “Então, se a questão da ideia para Platão é *O que é isso?*, e se a questão para Wittgenstein é *O que é isso? Em que casos?*, para Deleuze é *Quem é esse? Em que casos? Qual o processo da diferença?*” (RESTREPO, 2016, p. 63, tradução nossa, grifos originais).

³³ “pulverize the thick cluster of identity and unity that blocks the gate of ontology.”

³⁴ “The introduction of transcendence to philosophy.”

Restrepo faz um giro completo³⁵ na teoria de Deleuze, consistindo em olhar diferenciado, com o qual se permite desvelar/descriptar a aberração existente no regime da verdade pela ferocidade implícita na passagem do tempo (RESTREPO, 2016). O autor propõe a condensação da diferença como única origem do mundo e o seu estabelecimento como demarcação ostensiva que impede que a diferença seja simulada, pois o simulacro da diferença é a imposição de modelos transcendentais (não reais) de unidade e identidade.

Com esse movimento, Restrepo inverte o pensamento de Platão e Deleuze: a diferença passa a ser o modelo (ideia) e a intenção de unidade e identidade passa a ser o simulacro, representando uma total reviravolta no pensamento hegemônico ocidental.

Assim, podemos denominar simulacro como a representação simulada da diferença, por meio da aparência de unidade e identidade. Nessa teoria, o direito representa um simulacro na medida em que não respeita as diferenças do mundo real e tende a universalizar e a igualar as pessoas, dentro de uma linguagem própria (texto jurídico) que opera em um padrão binário (legal/ilegal), não contemplando toda a diversidade/diferença existente no mundo contemporâneo.

O Direito, assim, funciona como um instrumento de dominação do poder econômico, possuindo em sua estrutura uma parte transparente, acessível ou aberta e uma outra encriptada (HINCAPIÉ; RESTREPO, 2012). A primeira é aquela parte das constituições contemporâneas que trazem disposições sobre princípios, garantias e direitos colocados na linguagem jurídica como universais e acessíveis a todos. Segundo Hincapíe e Restrepo, essa parte transparente da constituição é feita para não produzir efeitos concretos, capazes de alterar a realidade social e são neutralizadas pelo próprio Direito. Essa neutralização se dá pela parte “encriptada” da constituição, que se vale da linguagem técnico-jurídica, cujo domínio pertence tão somente aos operadores do Direito, os direitos e garantias dispostos na parte transparente e os restringe a um grupo pequeno de sujeitos, cujo reconhecimento como sujeito de direito possa, pontualmente, interessar ao poder econômico global.

O termo encriptação ultrapassa a ideia de um código de linguagem que produz a exclusão do acesso, em virtude da tecnicidade de seu caráter. Caso assim o fosse, o problema seria solucionado apenas com a alteração dessa linguagem. Na encriptação há dois problemas: a) um problema de linguagem que decorre da natureza técnica e burocrática do discurso jurídico; e b) um problema sistêmico que decorre da forma como o capitalismo privatiza funções públicas de maneira cíclica, ao longo dos tempos, decorrente da natureza pendular do capitalismo nas relações jurídicas.

³⁵ Restrepo denomina esse movimento como “giro de tuerca” (2014, p. 230) ou “Einsteinian turn” (2016, p. 64).

Constatamos, assim, que a crítica que esses autores fazem em relação ao Direito não se encontra, propriamente, na linguagem utilizada pelo Direito, mas sim na apropriação dos métodos interpretativos enunciadores do Direito (RESTREPO, 2014, p. 31).

Restrepo assevera, ainda, que “a ilusão de que não há nenhuma outra verdade além daquela dita em nome do texto jurídico por um intérprete qualificado marca o começo do jogo institucional” (2014, p. 27, tradução nossa).³⁶

Essa ilusão acontece porque não é o Direito que tem pretensão de correção. Segundo Cruz (2011, p. 223), “a afirmação de que a ‘pretensão de correção’ seja da essência do Direito esconde a mundanidade do mundo e a transcendência do Dasein, pois somente ele tem vontade, razão e responsabilidade.” Assim, conclui o autor, é o homem que tem pretensão de correção, pois é nele que a verdade se manifesta na busca/necessidade da “resposta correta”.

Assim, o texto jurídico não é capaz, por si só, de produzir resultados, no caso a correção das condutas em uma sociedade.

Como já podemos perceber, o texto jurídico não possui significado imanente, em sua essência, devendo o seu significado ser alcançado por interpretação dos operadores do Direito. Segundo Cruz (2011, p. 154), “a interpretação se coloca diante do homem, como um ‘ser-à-mão’, disponível para a escolha e conveniência, como um prato de comida em um cardápio de um restaurante”.

Restrepo afirma que há um ocultamento dos interesses econômicos e políticos na sociedade e que isso se dá por meio da encriptação. Segundo o autor, a encriptação

se trata de uma categoria de análise a partir da qual se pode revelar, em diversas escalas, a farsa do liberalismo político como fundamento legítimo da democracia e seu papel encobridor dos novos dispositivos do poder global. Ademais, a constituição encriptada permite descobrir a via para a emancipação do sujeito político excluído, o povo oculto, por meio de um amplo programa de investigação e ação política encaminhado para a descriptação das constituições e suas cópias imaculadas nas máximas instâncias do poder local e mundial. (HINCAPIÉ; RESTREPO, 2012, p. 97, tradução nossa)³⁷

Acerca da manipulação do discurso jurídico na história brasileira, refletem Emir Sader e Frei Betto:

³⁶ “La ilusión de que no haya ninguna otra verdad de aquella dicha en nombre del texto jurídico por un intérprete calificado marca el comienzo del juego institucional.”

³⁷ “se trata de una categoría de análisis a partir de la cual se puede revelar, a diversas escalas, la farsa del liberalismo político como fundamento legítimo de la democracia y su papel encubridor de los nuevos dispositivos del poder global. Además, la constitución encriptada permite descubrir la vía para la emancipación del sujeto político excluido, el pueblo oculto, por medio de un amplio programa de investigación y acción política encaminado a la descriptación de las constituciones y sus copias imaculadas en las máximas instancias del poder local y mundial.”

O Estado é o Estado da sociedade. Reflete, condensa e articula as relações sociais e políticas. Assim, o Estado que surgiu do pacto de elite que terminou com o colonialismo – mas desembocou na Monarquia, mantendo o escravismo – foi oligárquico, espelhando o país do século passado. Foi assim que os pactos de elite que costuraram a história brasileira mantiveram o direito de cidadania reservado a uma minoria, subsidiando o capital e os setores funcionais de sua reprodução. Assim, o regime político que sucedeu a ditadura não surgiu à imagem e semelhança da campanha das diretas, mas do compromisso com o PFL, mantendo o monopólio da terra, dos bancos, dos meios de comunicação, das grandes indústrias e do comércio. Quem pensa em democracia e justiça social no Brasil – isto é, no nosso futuro e não no nosso passado – tem que lutar pela mudança radical do Estado brasileiro, para atacar a crise social. (2000, p. 184-185)

A tradição³⁸ ocidental se oculta pela hegemonia normativa do Direito, sobre a qual se esconde o dogma institucional. Assim, o sujeito está em uma situação social cujo domínio é impossível, pois sempre lhe é imposto o texto jurídico. “Não há sujeito fora do Direito. O Direito é a ilusão básica que permite articular o sujeito como partícula inerte da objetividade” (RESTREPO, 2011, p. 107, tradução nossa).³⁹ Essa hegemonia se mantém pela lista de intérpretes autorizados, os quais mantêm a intangibilidade do poder. A crença na inexistência de sujeito sem direitos, ao mesmo tempo que eleva a estrutura jurídica à transcendentalidade, exclui aqueles que não participam dessa estrutura. O Direito é a porta pela qual entra a interdição do Estado, que separa o sujeito para sempre da ideia de totalidade, o decompõe e o dispersa no mundo do simbólico (RESTREPO, 2014).⁴⁰

O discurso opera para filtrar a verdade, para afiná-la até proporções manipuláveis na palavra, mas, sobretudo, o discurso dos especialistas nos fixa o lugar a ocupar dentro do processo, nosso espaço vital, ou pior ainda, nossa carência como sujeitos, nossos seres incompletos, imperfeitos que têm que abraçar a salvação da lei para ser, para existir. (RESTREPO, 2014, p. 28-29, tradução nossa)⁴¹

³⁸ Heidegger menciona a tradição herdada dos gregos e da filosofia ocidental, a qual tem como uma de suas consequências a assunção da hermenêutica como técnica, como um conjunto de técnicas de interpretação que se colocam à disposição do intérprete para que o mesmo encontre, por meio da razão, a verdadeira e única interpretação possível, tal qual supunha Kelsen (CRUZ, 2011).

³⁹ “no hay sujeto fuera del derecho. Es el derecho la ilusión básica que permite articular al sujeto como partícula inerte de la objetividad.”

⁴⁰ É necessário fazermos a distinção entre a legislação simbólica de Marcelo Neves (2013) e a legislação encriptada exposta neste trabalho. A legislação simbólica se caracteriza por ser normativamente ineficaz. “Sendo eficaz, ou seja, regularmente observada, aplicada, executada ou usada (concretização normativa do texto legal), embora inefetiva (não-realização dos fins), não cabe falar de legislação simbólica” (NEVES, 2013, p. 51). Já a legislação encriptada pode até produzir algum grau de efetividade, mas não é capaz de alterar a realidade. Ou seja, enquanto a legislação simbólica trabalha com efetividade quantitativa, a legislação encriptada opera com a efetividade qualitativa.

⁴¹ “El discurso opera para filtrar la verdad, para adelgazarla hasta proporciones manipulables en la palabra pero, sobre todo, el discurso de los expertos nos fija a cada quien el lugar a ocupar dentro del proceso, nuestra espacio vital o peor aún, nuestra carencia como sujetos, nuestros seres incompletos, imperfectos que tienen que abrazar la salvación de la ley para ser, para existir.”

Por concentrar o domínio da interpretação da linguagem utilizada por um pequeno grupo de iniciados (magistrados, membros do Ministério Público ou advogados), cria-se a ideia de que somente esse grupo de especialistas é capaz de solucionar os problemas tão “complexos”, pois, como somente eles podem entendê-los, somente eles poderão solucioná-los.

Ao se converter a linguagem comum, convencional, para uma linguagem mais complexa (jurídica), cria-se uma barreira de acesso ao conhecimento. Assim, nem todos podem ter acesso a esse conhecimento, criando-se uma exclusão social. Segundo Hincapíe e Restrepo, “o que temos, então, é o conhecimento, e o controle sobre seu acesso, trabalhando como uma rígida fronteira de exclusão política” (2012, p. 113, tradução nossa).⁴²

Nesse sentido, quando a Constituição da República prescreve, em seu art. 6º, que são direitos sociais, garantidos a todos, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988), não é necessário maiores esforços para percebermos que uma parcela do povo, não pertencentes à totalidade, é excluída do âmbito de atuação da estrutura jurídica.

Restrepo denomina essa parcela do povo que não é representada nas democracias liberais, como povo oculto (RESTREPO, 2012).⁴³ São aqueles que necessitam estar falsamente incluídos para dar consistência à fantasia da totalidade prevista nos textos jurídicos. “O povo como totalidade é o simulacro da completude” (RESTREPO, 2014, p. 254, tradução nossa).⁴⁴

A partir da ideia de que o Direito absorve e anula todo o conflito político, entendido este como a possibilidade de se discutir as relações de poder que são estabelecidas na sociedade, Restrepo (2012) sustenta a necessidade de restaurar o conflito como a essência de uma democracia efetiva, levando à necessidade de desconstrução do modelo jurídico que se baseia na ilusão de um consenso racional e universal, impossível de ser alcançado sem um prévio debate político sobre a existência de realidades sociais antagônicas e desiguais.

Essa desconstrução do modelo jurídico dominante é possível pela descriptação, por meio do reconhecimento de que a possibilidade de se discutir o conflito político encontra-se

⁴² “lo que tenemos entonces es el conocimiento y el control sobre su acceso obrando como una rígida frontera de exclusión política.”

⁴³ É importante destacar que o povo oculto não é um conjunto demográfico ou normativo fixo e estável, tampouco são entidades corporais definidas por atributos orgânicos próprios. Não se trata de uma divisão entre “nós” e “eles” permanente, tampouco se trata de barreira geográfica, pois impossível pensá-las em um mundo altamente informatizado e globalizado. O povo oculto é todo aquele que se encontra excluído do âmbito de aplicação do texto jurídico, em que pese sua aparência universal e totalizante.

⁴⁴ “El pueblo como totalidad es el simulacro de la completud.”

enclausurada pelo sistema jurídico liberal, o qual encobre variadas formas de manifestação do poder econômico global no discurso jurídico. O poder econômico está encriptado, oculto por detrás do texto jurídico, determinando quais interesses devem ser reconhecidos previamente como legítimos e quais sujeitos devem ser reconhecidos pela ordem jurídica (RESTREPO, 2014).

A tese fundamental da descriptação supõe que o discurso jurídico, nos moldes em que se encontra, vale-se da encriptação para impedir a consolidação de uma democracia efetiva, fundamentada na diversidade e pluralidade de conflitos existentes em uma sociedade desigual, multifacetada e plúrima.

Dessa forma, o que se apresenta é uma democracia meramente formal, que tem como instrumento um Direito moderno ditado por uma única interpretação possível, previamente estabelecida e estática, apesar de simular admitir múltiplas interpretações evolucionistas. Nesse sentido Restrepo explica que

Quando o direito liberal simula o conflito (em processos judiciais, em eleições, no mercado) simula simultaneamente, no mesmo ato, as condições de validade de qualquer síntese possível entre partes antagônicas. Dessa forma, quando o liberalismo produz uma síntese, na verdade, produz a simulação de uma síntese, onde tudo permanece como estava. (RESTREPO, 2014, p. 275, tradução nossa)⁴⁵

A democracia é a única materialidade da política, pois somente na democracia a linguagem, entendida como possibilidade de exercício do poder político, não está previamente decidida. Em outras formas ocidentais denominadas políticas, há uma pré-definição de quem irá exercer o poder político: aristocracia (determinada classe social), plutocracia (aqueles que possuem maior riqueza), monarquia (família real). Não há compromisso com a inclusão real de todos na participação política.

Restrepo (2016) pontua que a democracia projeta em si o paradoxo mais belo da filosofia. A política é a questão de todas as perguntas, pois é questão de quem possui o poder de formular perguntas. É impossível dar uma resposta à política, se a linguagem permanece encriptada e seu lugar de enunciação reservado a indivíduos previamente qualificados. “Democracia é o único lugar para a política porque é o não-lugar onde a linguagem ainda não significa nada e tudo ainda está para ser decidido.” (RESTREPO, 2016, p. 2)⁴⁶

⁴⁵ “Cuando el derecho liberal simula el conflicto (em processos judiciales, em elecciones, em el mercado) simula em el mismo acto las condiciones de validez de cualquier síntesis posible entre partes antagónicas. De manera que cuando el liberalismo produce una síntesis, realmente produce la simulación de una síntesis donde todo permanece como estaba.”

⁴⁶ “Democracy is the only place for politics because it is the non-place where the language.”

Em vista das ideias apresentadas, a descriptação pode ser considerada como uma busca por uma ontologia, um estudo do ser, onde o ser é a diferença na sociedade. Trata-se, portanto, de uma nova *alétheia*, um desvelar que não se reduz em uma simplificação da linguagem (mera criptografia), mas, sim, resgata o que está por trás do poder político, que é a manifestação de vontade do povo.

De fato, compreendemos que a teoria de Restrepo possibilita a compreensão de que, por trás de toda decisão jurídica, encontra-se, previamente, uma decisão política, que, em grande medida, não possui correlação com a vontade do povo, verdadeiro titular do poder.

4 ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CAMPANHAS ELEITORAIS SOB A PERSPECTIVA DA ENCRIPTAÇÃO E DO SIMULACRO

O sistema teórico-normativo do Direito Eleitoral, ao dispor sobre as prestações de contas de campanha eleitoral como sistema de controle do financiamento político, baseia-se na ideia de que esse controle se realiza mediante a exigência legal da apresentação de informações e documentos que permitem evidenciar a quantidade, a origem e o destino dos recursos arrecadados nas campanhas eleitorais de candidatos e partidos políticos, possibilitando, assim, a identificação de situações que configurem abuso de poder econômico e prevendo sanções por infração às normas pertinentes. Contudo, a análise da realidade social e da nossa prática político-jurídica demandam uma análise crítica acerca do instituto e deve ser posta na forma interrogativa:⁴⁷ “as prestações de contas de campanhas eleitorais podem ser consideradas como um instrumento de controle do financiamento político? A quem esse sistema, na forma que se encontra, beneficia?”

Ao tratar o instituto como um sistema de controle, a dogmática tradicional do Direito Eleitoral volta-se para uma racionalidade analítica do instituto que se fecha em procedimentos e técnicas de análise formais que, na prática, acabam por velar a influência do poder econômico nas campanhas eleitorais, não garantindo a normalidade e a legitimidade das eleições.

Assim, nesta última etapa da pesquisa, nos dedicaremos, inicialmente, a expor esta dimensão encriptada das prestações de contas de campanhas eleitorais, com a exposição dos principais aspectos legais e normativos do instituto. Em um segundo momento, com base nos dados levantados referentes às eleições de 2016 no Estado de Minas Gerais, a análise será dirigida a características que compreendemos encriptar a natureza formal e instrumental das prestações de contas de campanhas eleitorais, fragilizando o aspecto democrático do Estado de Direito, por meio de dispositivos legais que anulam o controle do financiamento político.

⁴⁷ Trata-se do exercício do privilégio ontológico tratado por Heidegger e exposto na seção 3.4.

4.1 Principais aspectos legais e normativos das prestações de contas de campanhas eleitorais

Com o objetivo de destacar as principais características dos processos de prestação de contas de campanhas eleitorais, no presente capítulo abordaremos o instituto em sua perspectiva legal e normativa.

Gomes (2017) entende que o processo de prestação de contas possui natureza administrativa. Contudo, compartilhamos o posicionamento de Alvim (2016), segundo o qual a atividade de exame das contas de campanha eleitoral é jurisdicional.⁴⁸ De fato, em que pese a Lei n. 12.034/2009 não ter declarado expressamente a natureza jurisdicional da prestação de contas de campanha eleitoral, pois somente o fez para as prestações de contas partidárias anuais, a lógica processual indica que devem assim ser consideradas (ALVIM, 2016). Esse também é o entendimento da jurisprudência do TSE, conforme verificamos nos seguintes excertos:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. AÇÃO ANULATÓRIA. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. CANDIDATO. CARGO. DEPUTADO DISTRITAL. NATUREZA JURISDICIONAL PRECLUSÃO. COISA JULGADA. ACÓRDÃO REGIONAL. JULGAMENTO. NÃO PRESTADAS. SÚMULA Nº 30/TSE. INCIDÊNCIA. DESPROVIMENTO.

1. **Desde a entrada em vigor da Lei nº 12.034/2009, as prestações de contas têm natureza jurisdicional.** A partir desse marco, a jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que a decisão que declarou não prestadas as contas produz os efeitos da coisa julgada e da preclusão, em respeito à segurança jurídica. Precedentes. [...] (BRASIL, 2017d, grifos nossos)

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO AO CARGO DE DEPUTADO FEDERAL. DESAPROVAÇÃO.

1. Não foram infirmados os fundamentos da decisão agravada quanto à impossibilidade de juntada de documentos após o julgamento da prestação de contas, por ter sido facultada a prévia manifestação da candidata, e da validade da regra do art. 29 da Res.-TSE nº 23.406/2014. Incidência da Súmula 182 do STJ.

2. **Conforme entendimento firmado nesta Corte Superior e considerada a natureza jurisdicional do processo de prestação de contas,** a ausência de circunstância excepcional que tenha obstado a juntada de documentos em momento

⁴⁸ Alvim sustenta que a tese da natureza administrativa prevaleceu na jurisprudência do TSE, mais por razões políticas do que jurídicas. Explica o autor que o TSE compreendia que os processos de prestação de contas veiculavam matéria administrativa, compreendida esta como aquelas que admitem serem analisadas em atividade de jurisdição voluntária, sob a ótica da teoria de Chiovenda, não sendo, portanto, jurisdição propriamente dita, mas atividade estatal de integração e fiscalização. Contudo, por frequentemente apresentar controvérsias a serem decididas pela Justiça Eleitoral, os julgadores serem revestidos com todas as garantias constitucionais conferidas à magistratura, bem como não ser a Justiça Eleitoral parte no processo (terceiridade), o autor compreende o processo de prestação de contas como jurisdicional.

oportuno atrai a ocorrência da preclusão, em respeito à segurança das relações jurídicas. Precedentes. [...] (BRASIL, 2016b, grifos nossos).

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. VEREADOR. NÃO APRESENTAÇÃO DE EXTRATO BANCÁRIO E DE RECIBOS ELEITORAIS NÃO UTILIZADOS. CANDIDATO NOTIFICADO POR FAC-SÍMILE E POR EDITAL. TRANSCURSO IN ALBIS DO PRAZO ASSINADO. CONTAS JULGADAS NÃO PRESTADAS. APRESENTAÇÃO EXTEMPORÂNEA DE DOCUMENTOS. [...]3. **A partir da edição da Lei nº 12.034/2009, o processo de prestação de contas passou a ter caráter jurisdicional.** Não praticado o ato no momento processual próprio, ocorre a preclusão, em respeito à segurança das relações jurídicas. [...] (BRASIL, 2015b, grifos nossos).

As prestações de contas de campanhas eleitorais têm previsão legal nos artigos 28 a 32 da Lei das Eleições, segundo regulamentadas a cada eleitoral pelo TSE.

Com a extinção dos comitês financeiros, a obrigação de elaboração das contas dos candidatos passa a ser deles próprios, conforme disposto nos parágrafos primeiro e segundo do art. 28, da Lei das Eleições (BRASIL, 1997). Também devem prestar contas os órgãos partidários nacional, estaduais, distritais e municipais vigentes, ainda que constituídos por comissões provisórias, e que participarem do pleito lançando candidatos ou participando de coligações,⁴⁹ sem prejuízo da obrigação da apresentação das prestações de contas partidárias anuais, de que trata a Lei dos Partidos Políticos.

Esmeraldo (2016) destaca que a responsabilidade pelas informações prestadas será do próprio candidato ou de seu administrador financeiro, se houver. Já nas prestações de contas dos partidos políticos, a responsabilidade é solidária do presidente e do tesoureiro do respectivo órgão partidário.

As contas devem ser apresentadas no prazo de até trinta dias após a data do pleito, e, no caso de segundo turno, os candidatos e partidos políticos participantes devem fazê-lo até vinte dias após a sua realização (BRASIL, 1997).

A reforma eleitoral de 2015, por meio da Lei n. 13.165/2015, criou uma nova obrigação aos candidatos e partidos políticos: a obrigação de divulgar, durante a campanha eleitoral, em sítio criado pela Justiça Eleitoral na internet, os seguintes dados: a) recursos em dinheiro arrecadados para financiamento da campanha eleitoral, no prazo de setenta e duas horas de seu recebimento; b) no dia 15 de setembro, relatório especificando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem

⁴⁹ Vale lembrar que após a reforma de 2017 fica vedada a celebração de coligações nas eleições proporcionais a partir das eleições de 2020, nos termos do art. 2º da Emenda Constitucional n. 97/2017 (BRASIL, 2017a).

como os gastos realizados,⁵⁰ conforme previsto no art. 28, §4º, da Lei das Eleições (BRASIL, 1997). As informações sobre tais recursos deverão ser divulgadas com a indicação dos nomes, do CPF ou CNPJ dos doadores e dos respectivos valores doados.

O controle exercido pelas prestações de contas de campanhas eleitorais possui como objeto as informações e os documentos apresentados por candidatos e partidos políticos, bem como pelas informações obtidas mediante circularizações realizadas por meio de diligências dos órgãos responsáveis pela análise técnica.

Para as eleições de 2016, a Resolução n. 23.463/2015 do TSE prescreveu que as prestações de contas deviam ser instruídas com as informações e documentos arrolados em seu art. 48.

Quadro 1 – Lista de informações e documentos a serem anexados nas prestações de contas de campanhas nas eleições de 2016

INFORMAÇÕES (Art. 48, I, Res. TSE n. 23.463/2015)	DOCUMENTOS (Art. 48, II, Res. TSE n. 23.463/2015)
I) qualificação do candidato, dos responsáveis pela administração de recursos e do profissional habilitado em contabilidade;	I) extratos da conta bancária aberta em nome do candidato e do partido político, inclusive da conta aberta para movimentação de recursos do Fundo Partidário, quando for o caso, nos termos exigidos pelo inciso III do art. 3º, demonstrando a movimentação financeira ou sua ausência, em sua forma definitiva, contemplando todo o período de campanha, vedada a apresentação de extratos sem validade legal, adulterados, parciais ou que omitam qualquer movimentação financeira;
II) recibos eleitorais emitidos;	II) comprovantes de recolhimento (depósitos/transferências) à respectiva direção partidária das sobras financeiras de campanha;
III) recursos arrecadados, com a identificação das doações recebidas, financeiras ou estimáveis em dinheiro, e daqueles oriundos da comercialização de bens e/ou serviços e da promoção de eventos;	III) documentos fiscais que comprovem a regularidade dos gastos eleitorais realizados com recursos do Fundo Partidário, na forma do art. 55 desta resolução;
IV) receitas estimáveis em dinheiro, com a descrição: a) do bem recebido, da quantidade, do valor unitário e da avaliação pelos preços praticados no mercado, com a identificação da fonte de avaliação; b) do serviço prestado, da avaliação realizada em conformidade com os preços habitualmente praticados pelo prestador,	IV) declaração firmada pela direção partidária comprovando o recebimento das sobras de campanha constituídas por bens e/ou materiais permanentes, quando houver;

⁵⁰ Alvim (2016) destaca que o prazo assinalado é para a divulgação dos dados. O dispositivo se refere às prestações de contas parciais que devem ser encaminhadas por meio do sistema denominado Sistema de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE, entre os dias 9 a 13 de setembro, constando a movimentação financeira de campanha ocorrida até o dia 08 de setembro.

INFORMAÇÕES (Art. 48, I, Res. TSE n. 23.463/2015)	DOCUMENTOS (Art. 48, II, Res. TSE n. 23.463/2015)
I) qualificação do candidato, dos responsáveis pela administração de recursos e do profissional habilitado em contabilidade;	I) extratos da conta bancária aberta em nome do candidato e do partido político, inclusive da conta aberta para movimentação de recursos do Fundo Partidário, quando for o caso, nos termos exigidos pelo inciso III do art. 3º, demonstrando a movimentação financeira ou sua ausência, em sua forma definitiva, contemplando todo o período de campanha, vedada a apresentação de extratos sem validade legal, adulterados, parciais ou que omitam qualquer movimentação financeira;
II) recibos eleitorais emitidos;	II) comprovantes de recolhimento (depósitos/transferências) à respectiva direção partidária das sobras financeiras de campanha;
III) recursos arrecadados, com a identificação das doações recebidas, financeiras ou estimáveis em dinheiro, e daqueles oriundos da comercialização de bens e/ou serviços e da promoção de eventos;	III) documentos fiscais que comprovem a regularidade dos gastos eleitorais realizados com recursos do Fundo Partidário, na forma do art. 55 desta resolução;
sem prejuízo da apuração dos preços praticados pelo mercado, caso o valor informado seja inferior a estes;	
V) doações efetuadas a outros partidos políticos e/ou outros candidatos;	V) autorização do órgão nacional de direção partidária, na hipótese de assunção de dívida pelo partido político, acompanhada dos documentos previstos no §3º do art. 27;
VI) transferência financeira de recursos entre o partido político e seu candidato, e vice-versa;	VI) instrumento de mandato para constituição de advogado para a prestação de contas;
VII) receitas e despesas, especificadas;	VII) comprovantes bancários de devolução dos recursos recebidos de fonte vedada ou guia de recolhimento ao Tesouro Nacional dos recursos provenientes de origem não identificada;
VIII) eventuais sobras ou dívidas de campanha;	VIII) notas explicativas, com as justificações pertinentes.
IX) gastos individuais realizados pelo candidato e pelo partido;	
X) gastos realizados pelo partido político em favor do seu candidato;	
XI) comercialização de bens e/ou serviços e/ou da promoção de eventos, com a discriminação do período de realização, o valor total auferido, o custo total, as especificações necessárias à identificação da operação e a identificação dos adquirentes dos bens ou serviços;	
XII) conciliação bancária, com os débitos e os créditos ainda não lançados pela instituição bancária, a qual deve ser apresentada quando houver diferença entre o saldo financeiro do demonstrativo de receitas e despesas e o saldo bancário registrado em extrato, de forma a justificá-la;	

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de BRASIL (2015e).

Após o recebimento pela Justiça Eleitoral, as contas são processadas pelo módulo interno do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), o qual realiza uma série de batimentos entre os dados prestados e aqueles constantes em banco de dados, externo e interno, provenientes, dentre outros, do Sistema Nacional de Nota Fiscal Eletrônica (por meio do qual as secretarias de fazenda municipais e a Receita Federal do Brasil encaminham as notas fiscais emitidas em nome dos candidatos e partidos políticos durante a campanha); dos extratos bancários eletrônicos encaminhados pelas instituições financeiras; da Receita Federal do Brasil. Realizados os batimentos, o sistema emite relatórios que auxiliam os servidores na análise das contas. Assim, parte da análise técnica é realizada de forma informatizada pelo SPCE, sendo que outra parte é realizada pelos servidores de forma manual ao analisar o resultado desses batimentos com as informações e documentações apresentadas pelos candidatos e partidos políticos nas contas de campanha.

A primeira análise realizada por parte dos servidores consiste na verificação do cumprimento formal na prestação de contas, ou seja, se todas as informações e os documentos obrigatórios encontram-se presentes nos autos. Durante o exame técnico, podem ser promovidas circularizações, ou seja, realização de diligências para verificar a veracidade das informações prestadas, sendo fixado o prazo máximo de setenta e duas horas para cumprimento por parte dos prestadores de contas (BRASIL, 2015e).

Após a análise, é emitido o parecer técnico conclusivo para subsidiar a decisão judicial. Se o parecer concluir pela existência de irregularidades sobre as quais não foi oportunizada a manifestação específica do prestador de contas, será concedido o prazo de setenta e duas horas para manifestação. Após, com ou sem manifestação do prestador de contas, o Ministério Público Eleitoral terá vista para emissão de parecer, em quarenta e oito horas.

Uma importante alteração implementada pela reforma eleitoral de 2015, por meio da Lei n. 13.165/2015, trata-se da instituição da prestação de contas simplificada, prevista no art. 28, §9º a §11, da Lei das Eleições.

Observamos que é permitida a aplicação do sistema simplificado de prestação de contas quando atendido dois critérios: a) em todos os municípios onde houver menos cinquenta mil eleitores, independentemente do valor da movimentação financeira; b) nas contas com movimentação financeira de, no máximo, vinte mil reais, independentemente do número de eleitores (BRASIL, 1997).

O modelo de prestação de contas simplificada tem como características principais a redução do número de documentos a serem apresentados e a completa automatização do

processo de exame das contas (ALVIM, 2016). Para as eleições de 2016, a norma regulamentadora das prestações de contas daquele ano exigiu apenas a apresentação das seguintes peças: a) notas explicativas, com as justificações pertinentes; b) comprovantes de recolhimento à respectiva direção partidária das sobras financeiras de campanha; c) declaração firmada pela direção partidária comprovando o recebimento das sobras de campanha constituídas por bens e/ou materiais permanentes, quando houver; e d) instrumento de mandato para constituição de advogado para a prestação de contas (BRASIL, 2015e).

A Lei das Eleições, em seu art. 28, §10, estabelece um conteúdo mínimo à prestação de contas simplificadas: a) identificação das doações recebidas, com os nomes, os números de CPF ou CNPJ dos doadores e os respectivos valores recebidos; b) identificação das despesas realizadas, com os nomes e os números de CPF ou CNPJ dos fornecedores de material e dos prestadores dos serviços realizados; e c) registro das eventuais sobras ou dívidas de campanha.

Schlickmann (2016) aponta que se trata de simplificação do exame das contas apresentadas e não importa em omissão de declaração de receitas ou despesas eleitorais.

Por fim, a Lei das Eleições, no art. 30, prevê quatro hipóteses de julgamento das contas eleitorais: a) pela aprovação, quando as contas estiverem regulares; b) pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade; c) pela desaprovação, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade; e d) pela não prestação, quando não apresentadas as contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de setenta e duas horas (BRASIL, 1997).

Os efeitos do julgamento das prestações de contas de campanhas eleitorais podem assim serem resumidos:

a) Efeitos da decisão de aprovação das contas (com ou sem ressalvas): Não há diferença prática entre a aprovação das contas integralmente ou ressalvando algumas impropriedades constatadas durante a análise. No caso de contas de candidatos, o julgamento autoriza a expedição do diploma, caso eleito ou suplente. Já nas contas de órgãos partidários não acarreta qualquer benefício, apenas o isenta de sanções. Alvim (2016) destaca, ainda, que a aprovação não tem o condão de afastar futuras sanções oriundas de outras ações eleitorais, nos termos do disposto no art. 72 da Resolução n. 23.463/2015;

b) Efeitos da decisão de desaprovação das contas: Nas contas eleitorais dos candidatos, a desaprovação das mesmas não possui efeito automático e imediato (devido ao caráter instrumental das prestações de contas de campanhas eleitorais, como será tratado na

seção 4.2.2). Já a desaprovação das contas de campanha eleitoral dos órgãos partidários implica a perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte ao trânsito em julgado da decisão, conforme art. 25 da Lei das Eleições, não podendo ser aplicada a referida sanção no caso das contas não serem julgadas após cinco anos de sua apresentação (BRASIL, 1997). Essa pena será aplicada de forma proporcional e razoável pelo período de um a doze meses (BRASIL, 2015e).

c) Efeitos da decisão que julga as contas não prestadas: Para os candidatos, a inobservância dos prazos para a apresentação das contas impede a diplomação dos eleitos, enquanto perdurar a omissão (BRASIL, 1997), bem como impede a obtenção da certidão de quitação eleitoral até o final da legislatura que concorreu, persistindo a restrição até a efetiva apresentação das contas. Já a decisão que julgar não prestadas as contas dos órgãos partidários implica a perda do direito da quota do Fundo Partidário, nos mesmos moldes da decisão de desaprovação das contas. Cabe destacar, por fim, na Resolução n. 23. 463/2015, art. 68, IV, b, que as contas serão julgadas não prestadas também na hipótese em que não forem apresentados os documentos e as informações obrigatórios, ou o responsável deixar de atender às diligências determinadas para suprir a ausência que impeça a análise da movimentação dos seus recursos financeiros (BRASIL, 2015e).

Por fim, a Lei das Eleições prescreve que os documentos referentes às prestações de contas de campanhas eleitorais devem ser conservados até cento e oitenta dias após a diplomação ou até a sua decisão final (BRASIL, 1997).

4.2 As prestações de contas de campanhas eleitorais como um simulacro de controle

Conforme exposto no capítulo anterior, as prestações de contas de campanhas eleitorais no Brasil compreendem instituto com alto grau de regulamentação legal e normativa. Assim, o instituto visa assegurar a transparência na arrecadação e na utilização dos recursos nas campanhas eleitorais, bem como possibilitar a verificação quanto ao atendimento dos parâmetros legais, de modo a coibir a influência/abuso do poder econômico e a consequente ofensa aos princípios da normalidade e legitimidade das eleições.

Isso posto, como conciliar os casos de corrupção, amplamente noticiados pela imprensa nacional, envolvendo doações ilícitas para campanhas eleitorais de candidatos e

partidos políticos que tiveram contas de campanhas eleitorais aprovadas pela Justiça Eleitoral?

Esmeraldo (2016) aponta que durante muito tempo a análise da prestação de contas foi feita de forma ficta, sem critérios para aferir a real movimentação de recursos, mas que esse cenário foi alterado em virtude do aperfeiçoamento da legislação e dos instrumentos de fiscalização, permitindo uma análise substancial das contas apresentadas e reduzindo, assim, a influência do poder econômico no processo eleitoral.

Não concordamos com tal entendimento. Apoiados na teoria crítica de Ricardo Sanín Restrepo (exposta na seção 3.6), compreendemos que o instituto das prestações de contas de campanhas eleitorais encontra-se encriptado, na medida em que, por meio de uma linguagem hermética, as normas legais e regulamentares prescrevem procedimentos de controle inefetivos, que oneram desproporcionalmente os candidatos e partidos políticos que possuem capacidade de arrecadação financeira.

Conforme observado por Santano (2016b), existe um “quadrado mágico” para os regimes de financiamento da política devendo estes possuir: a) mecanismos de transparência à cidadania; b) prestações de contas; c) mecanismos institucionais capazes de concretizar a função fiscalizadora; e d) possibilidade real de sanções.

Na próxima seção serão abordadas algumas características que descriptam as prestações de contas de campanhas eleitorais, desvelando a existência de um simulacro de controle, o qual possui a sua efetividade anulada pelas próprias normas que o regulamentam, bem como pela interpretação dada pelas cortes eleitorais.

4.2.1 Da metodologia utilizada no levantamento de dados

Nesta pesquisa serão utilizadas informações das doações eleitorais, registradas nas prestações de contas dos candidatos à Justiça Eleitoral, por meio do Repositório de Dados Eleitorais⁵¹ do TSE, como uma medida aproximada do poder de influência econômica no sistema político. Essa escolha não é perfeita, pois capta parcialmente o poder político dos agentes econômicos, vez que candidatos e partidos políticos dispõem de outras fontes de recursos que vão além das contribuições de campanha, tais como o acesso ao horário eleitoral

⁵¹ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em:

gratuito e a cobertura favorável dos meios de comunicação (SPECK, 2015). Contudo, Santos (2016) aponta, ainda assim, as doações eleitorais como um bom indicador. Assim, destacamos que a utilização dos dados de financiamento de campanhas é uma opção pragmática adotada, pela acessibilidade dos dados e a facilidade da mensuração, ressaltando que a relevância do dinheiro nas eleições é bem mais ampla.

Também devemos considerar que os valores declarados pelos candidatos e partidos políticos à Justiça Eleitoral não representam a totalidade dos recursos arrecadados e gastos nas campanhas eleitorais, em função da existência de doações ilegais (“caixa dois”). Contudo, acerca da confiabilidade desses dados, pondera Samuels:

Podemos confiar nesses dados? Os cétricos podem argumentar que não, dada a reputação do Brasil em relação à corrupção. Esta é uma questão crucial, pois, se os dados não têm validade, então não podemos aprender muito sobre financiamento de campanha no Brasil a partir deles. Como este estudo vai mostrar, os dados estão em conformidade com as expectativas do senso comum em relação à sua distribuição entre candidatos, cargos e diferenças partidárias; se as contribuições declaradas fossem totalmente falsas, não seria de se esperar que qualquer padrão surgiria a partir deles.⁵² (2001, p. 29, tradução nossa)

Apesar das limitações supramencionadas, a doutrina tende a reconhecer a utilidade de se analisar as contribuições de campanhas na representação da influência econômica no resultado das eleições (FIGUEIREDO FILHO, 2009).

Portanto, as doações de campanhas eleitorais declaradas à Justiça Eleitoral são uma evidência mensurável, oficial e de fácil levantamento para a verificação da influência do poder econômico no resultado das eleições. Nesse sentido, “é difícil imaginar tema mais relevante, mais árido, menos estudado e mais central à nossa conjuntura política que o financiamento de campanhas eleitorais” (REIS, 2007, p. 96).

As estatísticas produzidas nesta pesquisa utilizam como base de dados principal essas informações oficiais prestadas por candidatos e partidos políticos divulgadas pelo TSE, bem como os dados referentes ao julgamento das contas eleitorais constantes no Sistema de Informações de Contas Eleitorais e Partidárias – Sistema SICO, cujo processo de levantamento e compilação de dados é descrito a seguir.

Cabe registrar a dificuldade em trabalhar com os dados constantes no Repositório de Dados Eleitorais do TSE, vez que os dados referentes à prestação de contas encontram-se

⁵² “Can we trust these data? Skeptics might argue no, given Brazil’s reputation for corruption. This is a crucial question, for if the data lack validity, then we cannot learn much about campaign finance in Brazil from them. As this study will show, the data conform to common-sense expectations regarding cross-candidate, cross-office, and cross-partisan differences, if the declared contributions were wholly false, we would expect no patterns to emerge.”

desagregados por ato de doação a cada candidato, não relacionando os candidatos que não arrecadaram recursos (apresentaram prestação de contas sem movimento). Após a coleta dos dados, esse volume imenso de informações referente às doações de campanha foi integrado a partir da utilização da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) de cada candidato.

Já os dados recebidos referentes ao julgamento das prestações de contas dos candidatos foram obtidos por requerimento apresentado à Coordenadoria de Controle de Contas Eleitorais e Partidárias (CEP) do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). Referente a tais dados, a pesquisa encontrou dificuldade em relacioná-los aos dados disponibilizados pelo Repositório de Dados Eleitorais do TSE, vez que o sistema SICO não registra o CNPJ fornecido aos candidatos para as eleições. Para consolidar os referidos dados foi criado um índice consistente no nome do município, número e nome do candidato, de forma a se obter um dado comum entre as duas bases de dados, viabilizando, assim, o cruzamento e a consolidação dos respectivos dados. Entretanto, foram registradas algumas inconsistências no batimento de dados e que foram mantidas na presente pesquisa, uma vez que esse dado (ausência de informações consolidadas pelo órgão responsável pelo controle das campanhas eleitorais) também é relevante para a pesquisa. Os dados inconsistentes se referem a candidatos constantes no Repositório de Dados Eleitorais do TSE, mas não encontraram correspondência entre os dados constantes no sistema SICO do TRE-MG.

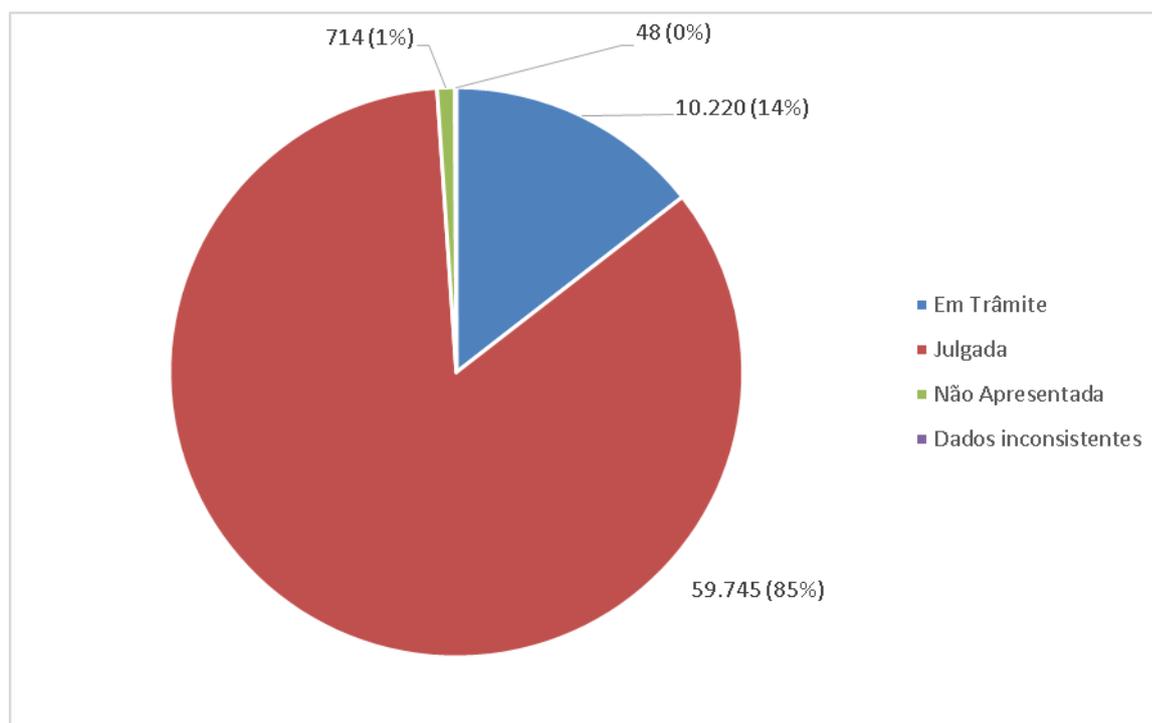
Como já foi mencionado na seção 2.3, a reforma eleitoral de 2015 alterou substancialmente a arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais ao proibir as doações realizadas por pessoas jurídicas. Assim, optamos por analisar o novo cenário do financiamento político no Brasil, restringindo ao levantamento dos dados apenas às eleições de 2016.

Em virtude do elevado volume de dados analisados e a restrição temporal da pesquisa, optamos por fazer o seguinte recorte: análise das prestações de contas de campanhas eleitorais dos candidatos nas eleições de 2016 no estado de Minas Gerais. O recorte geográfico foi feito por dois motivos: primeiro, de forma pragmática, uma vez que o autor da presente pesquisa é servidor do TRE-MG, pela facilidade no acesso aos dados constantes no sistema SICO, pois o referido sistema possui uma base de dados regionalizada em cada Tribunal Regional Eleitoral; segundo, pela representatividade da amostra, visto que o estado de Minas Gerais, nas eleições de 2016, teve o segundo maior número de candidatos, com 78.678 (setenta e oito mil e seiscentos e setenta e oito) candidatos.

4.2.2 Do caráter formal e instrumental do controle exercido pelas prestações de contas de campanhas eleitorais

Os dados expressos no Gráfico 1 revelam que, após a consolidação dos dados levantados referentes ao julgamento das prestações de contas extraídas do Repositório de Dados Eleitorais do TSE, verificou-se, do total de 70.727 candidatos, que 85% tiveram suas contas julgadas pela Justiça Eleitoral, 14% encontram-se ainda em trâmite processual e apenas 1% dos candidatos não prestaram contas.

Gráfico 1 – Situação processual das prestações de contas de campanhas eleitorais referente às Eleições 2016 em Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados consolidados extraídos do Repositório de Dados Eleitorais do TSE e do sistema SICO do TRE-MG. Dados atualizados até 18/12/2017.

A princípio poderíamos concluir que a baixa inadimplência na apresentação das contas eleitorais demonstra uma observância à legislação eleitoral e efetividade do controle. Contudo, a Tabela 7 demonstra que mais de 97% dos candidatos inadimplentes encontram-se na faixa dos candidatos que menos arrecadaram, diminuindo a inadimplência na medida em que se aumenta a capacidade de angariar recursos por parte dos candidatos.

Tabela 7 – Quantidade de prestações de contas de campanha eleitoral por situação processual e faixa de arrecadação

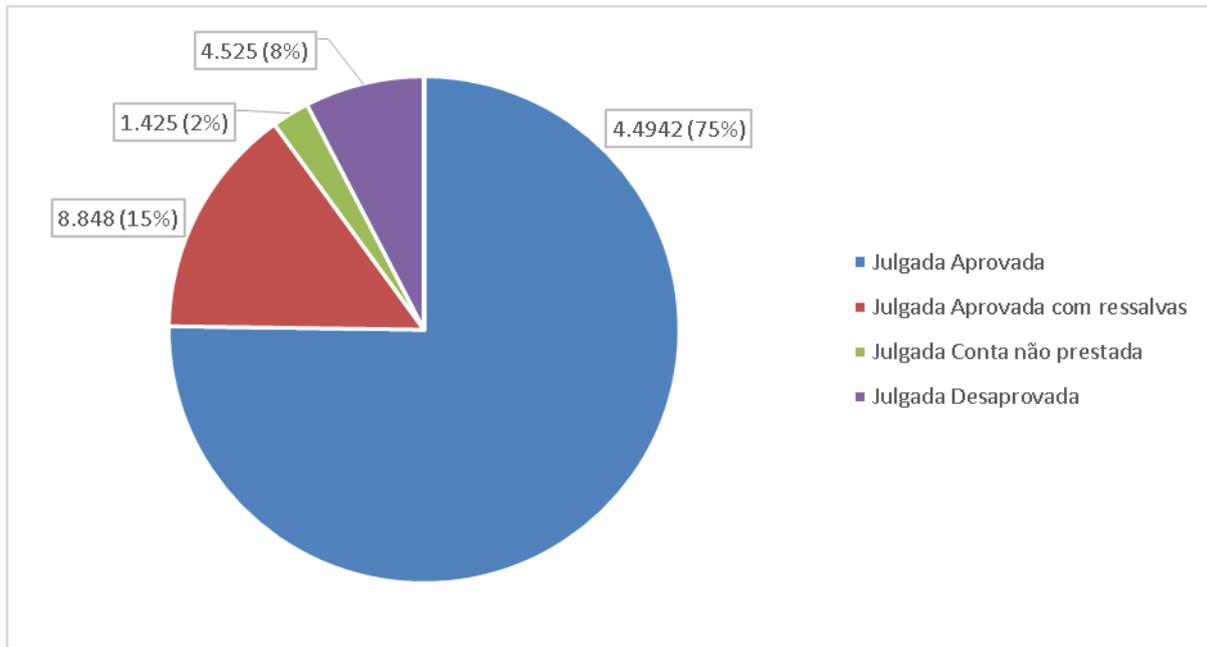
FAIXA DE ARRECADADAÇÃO	EM TRÂMITE	JULGADA	NÃO APRESENTADA	DADOS INCONSISTENTES	TOTAL
Até R\$10.000,00	9.376	56.316	697	25	66.414
Entre R\$10.000,01 a R\$50.000,00	534	2.478	14	20	3.046
Entre 50.000,01 a R\$100.000,00	166	591	1	3	761
Entre 100.000,01 a R\$500.000,00	129	334	2	0	465
Entre R\$500.000,01 a R\$1.000.000,00	10	13	0	0	23
Acima de R\$1.000.000,01	5	13	0	0	18
TOTAL	10.220	59.475	714	48	70.727

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados consolidados extraídos do Repositório de Dados Eleitorais do TSE e do sistema SICO do TRE-MG. Dados atualizados até 18/12/2017.

Os candidatos com menos acesso a recursos financeiros nas campanhas eleitorais, assim, sofrem em maior número os efeitos do julgamento das contas não prestadas, quais sejam, o impedimento da diplomação dos eleitos, enquanto perdurar a omissão, bem como o vedação para obter a certidão de quitação eleitoral até o final da legislatura a que concorreu, persistindo a restrição até a efetiva apresentação das contas. Nesse cenário, os candidatos que possuam maior capacidade de arrecadação de recursos financeiros e, conseqüentemente, disponibilidade para contratar uma assessoria jurídico-contábil melhor qualificada (capazes de transformar as irregularidades constatadas em meras impropriedades ensejadoras de ressalvas), apresentam menor risco de incorrerem nesse tipo de irregularidade.

Do mesmo modo, ao analisarmos o Gráfico 2, poderíamos ter a impressão de que o sistema de controle do financiamento político realizado pelas prestações de contas de campanhas eleitorais é efetivo, uma vez que das contas eleitorais com decisão, 75% obtiveram decisão pela aprovação, 15% foram aprovadas com ressalvas, 2% foram julgadas não prestadas e 8% foram desaprovadas.

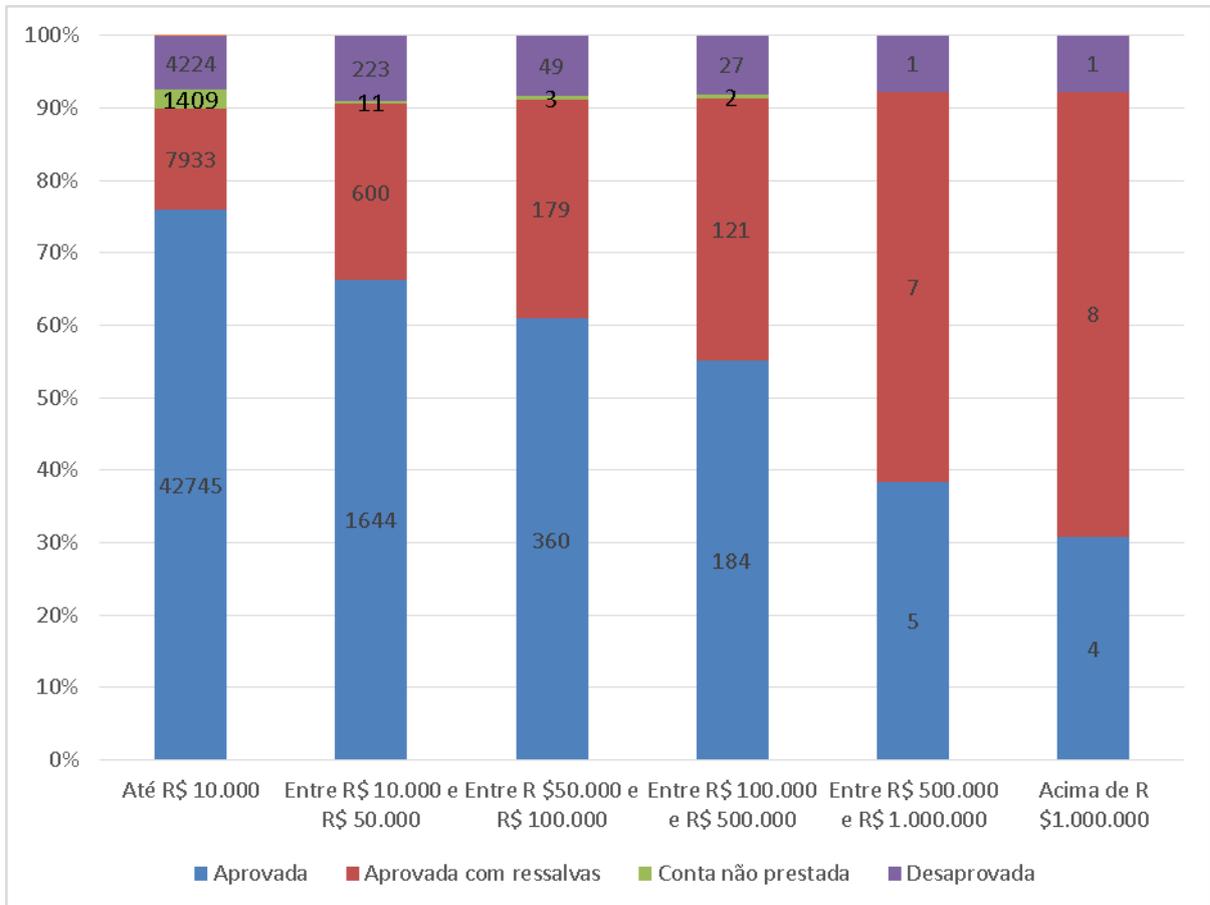
Gráfico 2 – Resultado do julgamento das prestações de contas de campanhas eleitorais com decisão judicial



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados consolidados extraídos do Repositório de Dados Eleitorais do TSE e do sistema SICO do TRE-MG. Dados atualizados até 18/12/2017.

Entretanto, ao analisarmos os dados constantes no Gráfico 3, percebemos que, em que pese o percentual de desaprovação ser o mesmo (em torno de 10%) em todas as faixas de arrecadação de recursos, observamos que o percentual de aprovação das contas diminui nas faixas de arrecadação mais elevadas, enquanto aumentam na mesma proporção o percentual de contas aprovadas com ressalvas.

Gráfico 3 – Resultado do julgamento das prestações de contas de campanhas eleitorais por faixa de arrecadação de recursos financeiros



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados consolidados extraídos do Repositório de Dados Eleitorais do TSE e do sistema SICO do TRE-MG. Dados atualizados até 18/12/2017.

A explicação para tal fenômeno encontra-se no caráter formal das prestações de contas de campanhas eleitorais. Ao analisar o procedimento das prestações de contas de campanhas eleitorais, brevemente exposto na seção 4.1, temos, como uma primeira impressão, um sistema de controle altamente qualificado, o qual resguarda o contraditório e a ampla defesa dos prestadores de contas e que permite um controle por parte do Ministério Público Eleitoral.

Contudo, uma análise pormenorizada do instituto desvela um sistema de controle das contas eleitorais essencialmente formal, no qual o exame das informações e das documentações constantes nas prestações de contas é realizado sem uma análise substancial de seu conteúdo, consistente no confronto entre os dados declarados nas contas eleitorais e o banco de dados disponíveis à Justiça Eleitoral. Não há, portanto, uma produção de provas que permite o exame com profundidade na real movimentação financeira das campanhas eleitorais. De acordo com Castro,

É óbvio que quase nunca essas irregularidades saltam da própria prestação de contas, posto que candidatos e comitês a elaboram com auxílio de profissionais, que vão naturalmente omitir fontes ilícitas e, igualmente, gastos proibidos. A detecção de irregularidades torna-se possível a partir de diligências a serem implementadas nos autos a requerimento do Ministério Público ou de ofício pelo Juiz e também diligências extra-autos. (CASTRO, 2012, p. 472)

Na realidade, os batimentos dos dados realizados de forma automatizada pelos sistemas eletrônicos da Justiça Eleitoral, bem como a verificação manual por parte dos servidores da correspondência do resultado desses batimentos com as informações constantes nos autos das prestações de contas, apenas servem para constatar as informações que os prestadores de contas deixam transparecer para a Justiça Eleitoral.

Somente serão descobertas neste tipo de análise as irregularidades provenientes de displicência por parte dos prestadores de contas. Por exemplo, a irregularidade consistente na ausência de registro de recursos financeiros arrecadados é constatada no caso de a referida receita efetivamente tramitar na conta bancária específica de campanha eleitoral, oportunidade em que o batimento realizado pelos sistemas informatizados da Justiça Eleitoral acusa a irregularidade. Do mesmo modo, a irregularidade de ausência de registro de gastos eleitorais somente é identificada caso o candidato ou partido político efetue despesas para a campanha eleitoral com a respectiva emissão da nota fiscal em seu nome. Caso contrário, o batimento realizado pelos sistemas da Justiça Eleitoral não irá acusar irregularidade. Esse tipo de irregularidade, denominada por “caixa dois”, “é prática banal na contabilização das receitas e despesas eleitorais, como se verifica nas próprias declarações de contas dos candidatos menos cuidadosos, que ‘esquecem’ de fazer circular por suas contas de campanha, muitos dos recursos recebidos” (LIMA, 2016, p. 259-260).

Não se pretende, com os exemplos supramencionados, diminuir o avanço consistente no cruzamento de dados para concretização do controle das contas eleitorais, tampouco se olvida que as hipóteses de “caixas dois” não se limitam àquelas elencadas. Entretanto, esse tipo de controle (batimento de dados) não se mostra eficiente quando o prestador de contas possui a intenção (dolo) de camuflar a real contabilidade financeira da campanha eleitoral.

Portanto, percebemos que as prestações de contas de campanhas eleitorais encontram-se encriptadas pela legislação que as regulamenta, na medida de que se apresenta como um procedimento neutro, aplicável a todos os candidatos de forma isonômica, mas que na prática possui o seu âmbito de incidência restrito àqueles candidatos que não possuem capacidade político-financeira para arcar com uma assessoria mais preparada.

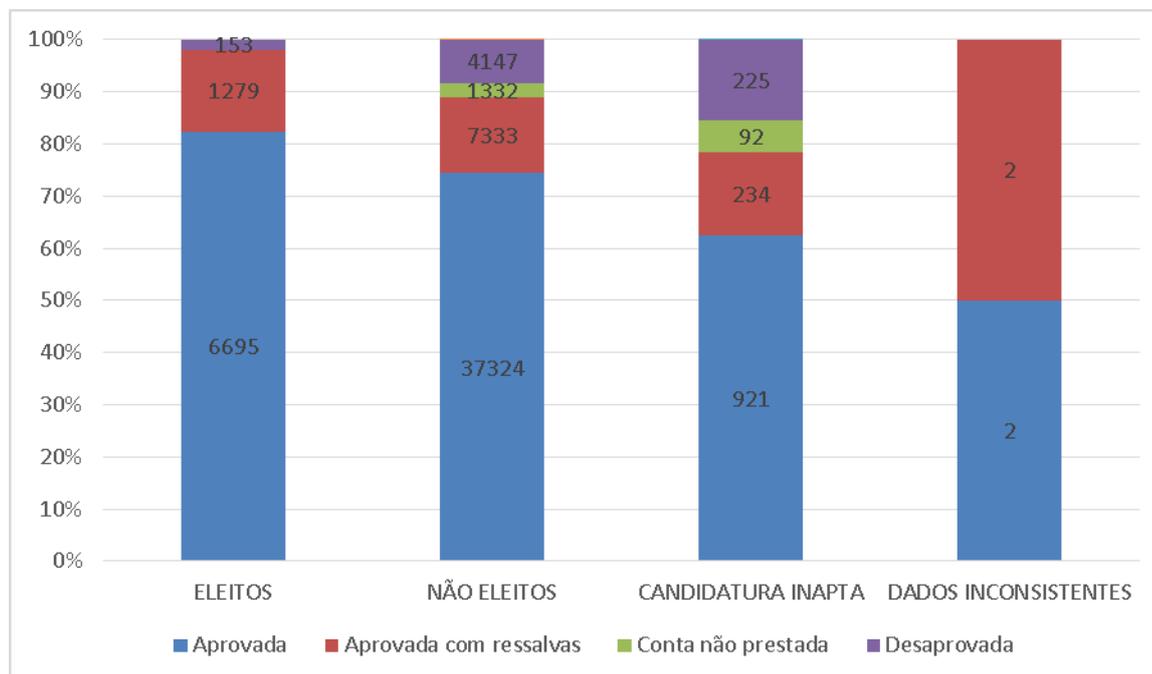
Nesse sentido, segundo Restrepo, esses candidatos constituem o “povo oculto”, vez que são falsamente incluídos no processo eleitoral para dar consistência à fantasia da legitimidade e normalidade das eleições.

Assim, tem-se a ilusão de que o controle das contas de campanhas eleitorais é realizado de maneira satisfatória pela análise superficial dos dados constantes no Gráfico 2, que demonstram um baixo percentual de desaprovação de contas (8%), em contraposição ao elevado julgamento das contas pela aprovação (75%). Contudo, uma análise crítica e fundada na realidade do controle (desencriptada) permite constatar que tais dados velam a natureza formal da análise das prestações de contas de campanhas eleitorais, ao verificar que aproximadamente 90% das mesmas são aprovadas com ou sem ressalvas, e o âmbito de incidência do controle encontra-se exatamente sobre os candidatos que possuem menor capacidade de arrecadação financeira.

O aspecto formal da análise das prestações de contas de campanhas eleitorais ainda é desencriptado pela análise crítica acerca do tempo disponibilizado para análise e julgamento das prestações de contas de campanha eleitoral. O art. 30, §1º da Lei das Eleições dispõe que as prestações de contas dos candidatos eleitos deverão ser julgadas até três dias antes da diplomação (BRASIL, 1997). O resultado prático deste dispositivo foi, nas eleições de 2016, o prazo de 46 e 27 dias para a Justiça Eleitoral analisar e julgar as contas de campanha dos candidatos eleitos em primeiro turno e segundo turno, respectivamente.

Os dados constantes no Gráfico 4 desvelam a consequência do exíguo prazo para análise das contas eleitorais: julgamento das prestações de contas de maneira célere, fundadas em uma análise formal e superficial das informações prestadas.

Gráfico 4 – Resultado do julgamento das prestações de contas de campanhas eleitorais por resultado eleitoral



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados consolidados extraídos do Repositório de Dados Eleitorais do TSE e do sistema SICO do TRE-MG. Dados atualizados até 18/12/2017.

Verificamos pela análise desses dados, que as contas de campanhas eleitorais dos candidatos eleitos apresentaram um percentual de 82% de aprovação. Esse valor diminuiu para um percentual de 74% para candidatos não eleitos e para 62% para os candidatos que tiveram suas candidaturas consideradas inaptas pela Justiça Eleitoral (por indeferimento, cassação, renúncia ou falecimento). Em proporção inversa, os percentuais de desaprovação das contas eleitorais aumentaram de 1,8%, referente os candidatos eleitos, para 8% e 15% para os candidatos não eleitos e candidaturas inaptas.

Interessante apontar que, segundo Alvim (2016), o atraso no julgamento não impede a diplomação. Assim, para receber o diploma, basta que o candidato apresente as contas de maneira tempestiva. Não se vislumbra, então, justificativa para o estabelecimento legal de prazo tão reduzido para o procedimento, a não ser que o seu objetivo seja exatamente impor uma análise superficial e meramente formal da movimentação financeira realizada nas campanhas eleitorais.

Compreendemos que o estabelecimento pela legislação de um prazo excessivamente limitado para a análise das prestações de contas de campanhas eleitorais, considerando a importância que possui para a consolidação do regime democrático no Estado, desvela, mais uma vez, a encriptação do instituto ora analisado.

A reforma eleitoral de 2015 incluiu na Lei das Eleições o sistema simplificado de prestações de contas. Sobre esse sistema, Schlickmann (2016) interpreta como negativa a definição dos parâmetros legais para sua adoção, vez que abrange a maioria dos municípios brasileiros (cerca de 92%). Segundo a autora, corre-se o risco de “restar fragilizado o exame do financiamento de contas de campanha eleitoral de grande importância: conta de prefeitos eleitos de todos os municípios brasileiros, gestores por excelência dos recursos municipais, cargo de grande importância e elevado impacto social” (2016, p. 405).

Vale destacar, ainda, que a Lei das Eleições (art. 30, §2 e §2-A) prescreve que erros formais ou materiais corrigidos ou tidos como irrelevantes não poderão ensejar a desaprovação das contas, bem como a cominação de sanções aos candidatos e partidos políticos (BRASIL, 1997). A própria legislação, ao mesmo tempo que cria o controle, prevê instrumentos que anulam a sua efetividade, ao vincular o resultado do julgamento a um conceito indeterminado, a relevância dos erros formais ou materiais, atribuindo, portanto, um caráter subjetivo na análise das prestações de contas.

Não pretendemos defender que o julgamento das contas tenha o caráter eminentemente objetivo, pois, conforme verificamos no Capítulo 3, toda decisão manifesta, em menor ou maior medida, é expressão do horizonte de compreensão do julgador.

Contudo, o estabelecimento de regra com elevado grau de subjetividade, em um instituto que se apresenta como objetivo, tendo como consequência a ausência de unidade e coerência nas decisões proferidas em sede dos processos eleitorais, desvela uma encriptação (HINCAPIÉ; RESTREPO, 2012). Tal fato promove a desigualdade entre os candidatos, ao reduzir o debate político ao discurso técnico-jurídico, beneficiando candidatos que possuem condições financeiras para contratação de assessoria contábil-jurídica especializada. Apresentamos o seguinte aresto como exemplo do que estamos tratando:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. DEPUTADO FEDERAL. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO E GASTOS ILÍCITOS DE RECURSOS (ART. 30-A DA LEI 9.504/97). ART. 24, III, DA LEI 9.504/97. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. DOAÇÃO. CONCESSIONÁRIA DE USO DE BEM PÚBLICO. LICITUDE. DESPESAS DE CAMPANHA. MOVIMENTAÇÃO. CONTA BANCÁRIA. AUSÊNCIA. ART. 22, §3º, DA LEI 9.504/97. EXAME. PROPORCIONALIDADE (RELEVÂNCIA JURÍDICA). NÃO PROVIMENTO.

1. Consoante o art. 24, III, da Lei 9.504/97, que deve ser interpretado restritivamente, os partidos políticos e candidatos não podem receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro proveniente de concessionário ou permissionário de serviço público.

2. Na espécie, a empresa doadora detém o direito de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, cuja outorga ocorre mediante concessão de uso

de bem público (art. 23 da Lei 9.478/97). Assim, a doação efetuada à campanha da agravada é lícita. Precedentes.

3. O art. 22 da Lei 9.504/97 prevê a abertura de conta bancária específica para o registro da movimentação financeira de campanha e, nesse contexto, impõe que os recursos utilizados para o pagamento de gastos eleitorais devem ser, necessariamente, oriundos dessa conta.

4. A despeito da realização de despesas “R\$3.188,70 (três mil, cento e oitenta e oito reais e setenta centavos)” sem o respectivo trânsito pela conta bancária da campanha, o referido ilícito não teve proporcionalidade (relevância jurídica), no contexto da campanha, apta a ensejar a cassação do diploma da agravada, pois a) correspondeu a somente 0,13% do total arrecadado; b) constituiu fato isolado e não impediu à Justiça Eleitoral o efetivo controle da movimentação financeira de campanha; c) não houve má-fé na conduta da agravada.

5. Agravo regimental não provido. (BRASIL, 2012a, grifos nossos)

A realização de gastos eleitorais com recursos financeiros que não tramitaram na conta bancária específica de campanha eleitoral constitui irregularidade conhecida como “caixa dois”. Sobre esse tipo de irregularidade, a ministra Carmén Lúcia Antunes Rocha, no julgamento da Ação Penal n. 470, asseverou: “É muito grave afirmar da tribuna do STF que ‘caixa 2’ é crime e pretender que tudo isso fique impune” (BRASIL, 2012c). Contudo, em que pese a gravidade da irregularidade, a corte eleitoral entendeu que o valor de R\$3.188,70 (três mil, cento e oitenta e oito reais e setenta centavos) não era suficiente para macular as contas analisadas, sob o argumento de que impacto dessa irregularidade no total arrecadado pelo candidato era irrelevante. Ou seja, uma vez que o candidato arrecadou o montante de R\$2.452.846,15 (dois milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil, oitocentos e quarenta e seis reais e quinze centavos), o princípio da proporcionalidade ensejaria a aprovação das contas com ressalvas, devido à “ausência de relevância jurídica”.

A aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade apresenta-se, neste caso, como instrumento manejado para que o julgador possa decidir de maneira subjetiva, mas com o discurso técnico-jurídico, que lhe respalda e impõe o peso de verdade à sua decisão. Devemos esclarecer que não somos contra a utilização desses princípios. O intuito deste trabalho é revelar que esses princípios, da forma que são aplicados pelo poder judiciário, velam o caráter subjetivo da decisão, ao mesmo tempo que se apresentam como uma técnica jurídico-científica que proporciona julgamentos objetivos.

A interpretação dada, em nosso entendimento, favorece claramente os candidatos que conseguem, junto aos seus apoiadores, um total de arrecadação mais significativo, tendo em vista que uma irregularidade do mesmo valor constatado para um candidato com total de receitas arrecadadas menor fatalmente conduziria à desaprovação de duas prestações de contas de campanha eleitoral, por se verificar, desta vez, a relevância jurídica no descumprimento da norma eleitoral.

O principal aspecto da encriptação é transformar decisões que são puramente ideológicas em decisões técnicas, provenientes de uma aplicação científica e, portanto, não sujeitas a qualquer tipo de argumentação lógica. Nesse sentido, Restrepo anota que “a encriptação supõe um emaranhamento progressivo da linguagem de interpretação, não só da constituição e da lei, mas também de todo tipo de imagens e de toda cadeia de informação que constituem a realidade” (2016, p. 7, tradução nossa).⁵³

Uma característica importante do controle do financiamento político apontada pela doutrina (ALVIM, 2016; CASTRO, 2012; GOMES, 2017; LIMA, 2016; SCHLICKMANN, 2016) é a previsão de sanções efetivas nas prestações de contas de campanhas eleitorais.

Entretanto, conforme visto na seção 4.1, a desaprovação das prestações de contas de campanhas eleitorais de candidatos não possui um efeito automático e imediato. Ou seja, o candidato com contas eleitorais julgadas desaprovadas pela Justiça Eleitoral, caso eleito, é diplomado e toma posse normalmente.

Para as eleições de 2012, o TSE regulamentou de forma distinta. Por meio da Resolução n. 23.376/2012, pretendeu-se fazer com que a desaprovação das prestações de contas de campanhas eleitorais dos candidatos naquele pleito ensejasse o impedimento de obtenção da certidão de quitação eleitoral. Na sessão administrativa que deliberava a aprovação do referido diploma normativo,

[...] Entendeu-se que a interpretação segundo a qual a quitação eleitoral pressupõe a aprovação das contas não implica qualquer ofensa à lei, e é a que melhor se coaduna com a lisura do processo eleitoral, da qual é guardiã a Justiça Eleitoral.

Ademais, a arrecadação e os gastos de recursos destinados às campanhas eleitorais, bem como a prestação de contas, estão intimamente ligados à transparência e à própria legitimidade das eleições.

Não se pode considerar quite com a Justiça Eleitoral o candidato que teve suas contas desaprovadas, porquanto isso retiraria a razão de existir da prestação de contas, tornando-a uma mera formalidade, sem repercussão direta na esfera jurídica do candidato.

Situações jurídicas diversas não podem ter a mesma consequência. O candidato que foi negligente e não observou os ditames legais não pode ter o mesmo tratamento daquele zeloso que cumpriu com os seus deveres. Assim, a aprovação das contas não pode ter a mesma consequência da desaprovação. [...] (BRASIL, 2012b, grifos nossos)

Ocorre que a Corte Eleitoral, após três meses da decisão supramencionada, em sede de pedido de reconsideração formulado por 14 partidos políticos, expediu a Resolução n. 23.382/2012, a qual revogou o art. 52, §2º da Resolução n. 23.376/2012, reconhecendo que havia criado uma sanção não prevista em lei, visto que o art. 11, §7º da Lei das Eleições versa

⁵³ “Encryption supposes a progressive entanglement of the language of interpretation, not only of the constitution and the law, but also of all sorts of images and of every information chain that constitute reality.”

que a certidão de quitação eleitoral abrangerá, exclusivamente, a mera apresentação das prestações de contas de campanha eleitoral (BRASIL, 1997). Assim, a desaprovação das prestações de contas de campanhas eleitorais de candidatos retornou à inocuidade, pois enseja apenas a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Eleitoral para que este ajuíze as ações que entender cabíveis. A legislação, assim, confere uma natureza meramente instrumental, funcionando as prestações de contas de campanhas eleitorais, apenas, como meio de prova (LIMA, 2016).

De fato, o art. 30-A da Lei das Eleições prescreve a possibilidade de instauração de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) para apurar condutas em desacordo com as normas eleitorais vigentes referentes a arrecadação e gastos dos recursos financeiros de campanhas eleitorais. Contudo, essa ação eleitoral específica possui um rol de legitimados limitado (candidatos, partidos políticos, coligações e Ministério Público Eleitoral), excluindo do debate os verdadeiros titulares do poder político: o eleitor.

Segundo Pereira,

a lisura do processo eleitoral é um bem jurídico-constitucional que ultrapassa o círculo de interesses dos atores que participam diretamente no pleito, uma vez que a integridade da habilitação para o exercício da função representativa é assunto que diz respeito, indistintamente, a todos os sujeitos constitucionais. (2008, p. 161)

Registra-se que, mais uma vez, a legislação eleitoral prevê dispositivos legais que, na prática, limitam ou anulam o controle do financiamento político, na medida em que prevê prazo exíguo para sua propositura, qual seja, 15 dias após a solenidade de diplomação. Trata-se mais uma vez de norma que impede na prática a punição para aqueles candidatos que não respeitam as normas de arrecadação e gastos de recursos eleitorais, na medida em que limita a análise substancial dos dados constantes na prestação de contas dos candidatos. Ressalta-se que neste período muitas das prestações de contas eleitorais ainda se encontram sob a análise da Justiça Eleitoral.

Entendemos estar diante de mais um aspecto que revela a encriptação nas prestações de contas de campanhas eleitorais, pois não se pode afirmar, taxativamente, que a desaprovação das contas não possui efeito jurídico. Contudo, esse efeito prescrito na legislação diminui e esvazia a função do instituto, na medida em que não efetiva o controle do financiamento político, conseqüentemente não protege a normalidade e legitimidade das eleições.

De fato, a ausência de sanções efetivas nas prestações de contas de campanhas de candidatos empresta a esse controle um caráter instrumental, reduzindo o instituto a apenas uma de suas finalidades: promover a transparência do financiamento político.

Santano (2016b) aponta dois aspectos relevantes na estrutura dos mecanismos de controle nos sistemas de financiamento político: “a transparência que todo procedimento tem que ter, assim como a eventual publicidade dos dados obtidos nessa seara”. Entretanto, compreendemos que um sistema de sanções para as infrações mais graves é necessário para a efetividade de um sistema de controle. Nesse sentido, Ohman aponta que “medidas como a imposição de multas, a perda de financiamento público e até a prisão podem ser necessárias para evitar infrações mais graves” (2015, p. 35).⁵⁴

Constatamos, assim, a existência de um simulacro de controle das contas de campanha eleitoral, que encripta a natureza formal e instrumental do instituto. O texto jurídico, ao prescrever um procedimento que, na linguagem hermética da lei, se apresenta como neutro, objetivo e efetivo, se desvela na prática como parcial, subjetivo e inócuo.

Conforme tratado na seção 3.6, a encriptação ultrapassa a ideia de um código de linguagem que produz a exclusão do acesso, em virtude da tecnicidade de seu caráter, ou seja, não se trata de mera criptografia. Segundo Restrepo, a encriptação implementada pelo texto jurídico, ensejadora de simulacros, apresenta-se como característica do próprio Direito. Nesse sentido, segundo o autor, a encriptação é um problema estrutural da própria ordem jurídica que não significa que não produza efeitos, ou seja, tenha efetividade. O que caracteriza a encriptação é a incapacidade de alterar-se efetivamente a realidade. No caso, as prestações de contas de campanhas eleitorais não se apresentam, na prática, como instrumento hábil a promover o controle do financiamento político, não protegendo a normalidade e a legitimidade das eleições.

⁵⁴ “medidas como la imposición de multas, la pérdida de financiamiento público e incluso penas de prisión pueden ser necesarias para impedir que se cometan infracciones más graves.”

5 CONCLUSÃO

Visando à coerência com as ideias sustentadas nesta pesquisa, precisamos iniciar esta conclusão ressaltando que a mesma consiste em uma possibilidade de interpretação acerca do instituto das prestações de contas de campanhas eleitorais. Assim, em que pese o esforço em fazer um estudo dogmático e descritivo visando demonstrar como a doutrina e a legislação eleitoralistas se dedicam a expor o tema, não há como negar que a nossa interpretação é afetada pela experiência profissional, como serventúrio da Justiça Eleitoral, no trato do tema pesquisado.

Assim, este trabalho pretendeu incitar o debate e trazer a lume a possibilidade de uma análise crítica do controle do financiamento político no Brasil. Em vez de focarmos nos aspectos procedimentais das prestações de contas de campanhas eleitorais, apontando possíveis equívocos na regulamentação do instituto (como se a solução dos problemas existentes fosse uma questão de mera adaptação legislativa por meio de infindáveis reformas eleitorais), optamos por apresentar uma interpretação com fundamento político-filosófico que permite desvelar os motivos da incoerência constatada empiricamente diante dos inúmeros casos de corrupção oriundos do financiamento político e a existência de uma elevada estrutura normativa de regulação.

Convictos de que a interdisciplinaridade com a filosofia permite romper os limites da dogmática jurídica, começamos a nossa pesquisa analisando o Estado Democrático de Direito em uma perspectiva não evolucionista. Apoiados nos ensinamentos de Derrida e Heidegger, apresentamos uma possibilidade de interpretação deste paradigma de Estado que rompe a noção de linearidade histórica ao defendermos que o fundamento de legitimidade do Estado Democrático de Direito, qual seja, a efetividade do exercício de poder pelo povo, sempre esteve presente nas três concepções de Estado na observância do princípio da legalidade, ou seja, no estrito respeito às normas que foram elaboradas observando o devido processo legislativo por representantes eleitos pelo povo. Assim, a diferença concreta entre os três paradigmas de Estado se resume no efetivo respeito à soberania popular.

Apontamos que a principal forma de manifestação da soberania popular nas democracias representativas se dá pela eleição. Nesse sentido, quanto mais efetivo for o sistema eleitoral, maior será o ganho democrático do Estado.

Nesse contexto, constatamos que o sistema eleitoral se apresenta como um elemento democrático que tem como objetivo traduzir a soberana vontade popular em mandatos

representativos. Contudo, vimos que a mera previsão normativa desse sistema não é suficiente para consolidação do regime democrático, pois existem vários fatores que transformam as eleições em verdadeiros simulacros, dentre eles a influência do dinheiro.

Visando esclarecer o âmbito de atuação das prestações de contas de campanha eleitoral, tratamos de breves considerações acerca do financiamento político no Brasil apresentando os principais pontos de regulamentação deste sistema referente tanto às receitas eleitorais, quanto aos gastos de campanha. Percebemos, então, que o Brasil possui um elevado grau de regulamentação sobre o financiamento político comparado aos países pesquisados pelo IDEA International. O financiamento político vigente no país também foi abordado, demonstrando que o tema foi objeto de várias reformas eleitorais nos últimos anos, o que resultou em um sistema que continua sendo misto, mas privilegia os recursos públicos nas campanhas eleitorais, oriundos do Fundo Partidário e do novo Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Averiguamos, assim, que o instituto das prestações de contas de campanhas eleitorais se apresenta como um sistema de controle que visa ao combate à influência do poder econômico e à garantia da normalidade e da legitimidade das eleições, por meio da transparência e do controle da arrecadação e dos gastos eleitorais.

Visando identificar o motivo da incoerência existente entre o elevado grau de regulação normativa do financiamento político existente no país e os inúmeros casos de corrupção destacados pela imprensa nacional e internacional, buscamos respostas em teorias filosóficas e apontamos que o conhecimento é sempre conjectural, não sendo correto falar em verdades absolutas, mas sim em teorias que se reelaboram, em um processo contínuo e progressivo de criação, desenvolvimento e estruturação, de acordo com os problemas apresentados em determinado momento histórico.

Destacamos que o conhecimento durante a antiguidade era tido como algo dado pelo objeto analisado (*ser-em-si*), enquanto na modernidade o ato de se conhecer era realizado pela razão do sujeito (observador externo), por meio de sua sensibilidade (*sentido*). Já com a fenomenologia, primeiramente com Hume, o ato de conhecer se dava a partir da consciência do sujeito, visto que ela constituía o mundo. Posteriormente, com Heidegger, o conhecimento se implementa por meio do círculo hermenêutico, no qual o *Dasein* constituía o mundo, ao mesmo tempo que era constituído por ele, em uma relação do sujeito como *ser-lançado-no-mundo*. Não é possível, na fenomenologia heideggeriana, alcançar a essência do ser, devendo-se buscar a verdade que está por detrás daquilo que se apresenta a nós, o ente. Jacques Derrida, por sua vez, apresenta-nos a sua ideia de desconstrução como uma nova forma de

interpretarmos os textos, sem buscar conceitos, tendo em vista a impossibilidade de se conter completamente em uma definição a representação geral e abstrata da realidade.

Percebemos, então, que, ao contrário do que nos apresenta a dogmática jurídica contemporânea, o conhecimento (ou a verdade) depende de fatos conjecturais, não sendo possível a apreensão completa da realidade.

Chegamos ao principal marco teórico da pesquisa e, calcados na teoria crítica de Ricardo Sanín Restrepo, sustentamos que a descriptação pode ser interpretada como uma *alétheia* do simulacro na democracia liberal, na medida em que permite o desvelamento da exclusão da linguagem nas democracias liberais, que se apresentam, em que pese o discurso democrático oficial constante nos textos jurídicos (constituições, lei, diplomas normativos etc.), como negação da livre manifestação da vontade do povo. As ideias expostas por Restrepo revelam que a ausência de efetividade do Direito não é um mero problema de lógica jurídica passível de ser reparado por meio de reformas legislativas, mas sim uma questão de política jurídica, na qual o que realmente determina a interpretação do ordenamento jurídico não é a sua coerência analítica interna, mas sim o jogo dos interesses prevalecentes, os quais se confundem com os das parcelas de população que detêm o poder político.

Levando-se em conta o que foi observado, nos dedicamos a expor a dimensão encriptada das prestações e contas de campanhas eleitorais consistente nos seus principais aspectos legais e normativos. Após, nos dedicamos a apresentar uma interpretação descriptada por meio da exposição de dados levantados referentes às eleições de 2016 e a sua interpretação diante da teoria crítica de Restrepo.

A investigação nos mostrou que, ao contrário do que uma primeira leitura possa sugerir, a baixa inadimplência na apresentação das contas eleitorais, conjugada com o baixo índice de julgamentos pela desaprovação das contas eleitorais dos candidatos, não demonstram uma observância à legislação eleitoral e efetividade do controle. Ao contrário, o instituto se desvela como um sistema de controle essencialmente formal, no qual o exame das informações e documentações constantes nas prestações de contas é realizado sem uma análise substancial de seu conteúdo, consistente no confronto entre os dados declarados nas contas eleitorais e o banco de dados disponíveis à Justiça Eleitoral, dentro de um prazo que inviabiliza uma análise substancial das contas.

Vimos que a própria legislação, ao mesmo tempo que cria o controle, prevê dispositivos que anulam a sua efetividade. Nesse sentido, em que pese as prestações de contas de campanhas eleitorais se apresentarem como um procedimento neutro, aplicável a todos os candidatos de forma isonômica, possui o seu âmbito de incidência restrito àqueles candidatos

que não possuem capacidade político-financeira para arcar com uma assessoria mais qualificada. Ademais, a vinculação do resultado do julgamento a conceitos indetermináveis (relevância dos erros formais ou materiais constatados), atribui um caráter subjetivo na análise da prestação de contas. Por sua vez, a ausência de sanções efetivas nos casos de desaprovações das prestações de contas de campanhas de candidatos empresta a esse controle um caráter instrumental, tornando-o inócuo. Há, portanto, um simulacro de controle do financiamento, que encripta a natureza formal e instrumental do instituto. O texto jurídico, ao prescrever um procedimento que, na linguagem hermética da lei, se apresenta como neutro, objetivo e efetivo, se desvela na prática como parcial, subjetivo e inócuo.

Por fim, quanto à questão norteadora desta pesquisa, concluímos que as prestações de contas de campanhas eleitorais não se apresentam, na prática, como instrumento hábil a promover o controle do financiamento político, não protegendo, assim, a normalidade e a legitimidade das eleições.

Assim, a pesquisa se encerra não sugerindo mais uma reforma eleitoral, mas, sim, propondo uma interpretação descriptada que visa trazer à discussão a efetividade de um instituto tão importante para a consolidação do regime democrático.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Financiamento de campanha e prestação de contas. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 5, n. 2, 08-24, maio/ago. 2010.

AGRA, Walber de Moura. **Manual prática de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 8. ed. rev. ampl. rev. Salvador: JusPodivm, 2014.

ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Dimensões paradoxais da jurisdição constitucional. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; MACHADO, Felipe Daniel Amorim (Coord.). **Constituição e processo: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada**. 2009. 152f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: < http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-23112009-102329/publico/ADLA_YOUSSEF_BOURDOUKAN.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório final da comissão parlamentar mista de inquérito: Criada através do Requerimento 52/92-CN, destinada a apurar “fatos contidos nas denúncias do senhor Pedro Collor de Melo referentes às atividades do senhor Paulo Cesar Cavalcante de Farias, capazes de configurar ilicitude penal”**. Brasília: Senado Federal, 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/88802>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 26 fev. 1932. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 29 out. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas

sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 2017a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 1965. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei orgânica dos partidos políticos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jul. 1971. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1995. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 out. 1997. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 set. 2009. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm>. Acesso em: 23 jan. 2014.

BRASIL. Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2015c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. Lei n. 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 out. 2017b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 out. 2017c. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13488-6-outubro-2017-785551-publicacaooriginal-153918-pl.html>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. Lei n. 13.587, de 2 de janeiro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jan. 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113587.htm>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1.351/DF. Relator: Min. Marco Aurélio – Tribunal Pleno. **Diário da Justiça**, Brasília, 30 mar. 2007a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1351&classe=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Disponível em: 2 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1.354/DF. Relator: Min. Marco Aurélio – Tribunal Pleno. **Diário da Justiça**, Brasília, 30 mar. 2007b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1354&classe=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Disponível em: 2 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4.650/DF. Relator: Luiz Fux. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal n. 470, Minas Gerais. Relator(a): Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno. **Diária da Justiça Eletrônico**, Brasília, 17 dez. 2012c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28caixa+dois+grave%29%28470%2ENUME%2E+OU+470%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hykoc9w>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-AIME n. 663-85. 2010.6.11.0000/MT. Rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. **Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral**, Brasília, 15 jun. 2016b. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=66385&processoClasse=RESPE&decisaoData=20160517&decisaoNumero=&protocolo=155722015&noCache=0.46394777154255795>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-AIME n. 7-61.2015.6.00.000/DF. Voto-Vista: Min. Gilmar Mendes. **Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral**, Brasília, 13 ago. 2015a. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/voto-vista-do-ministro-gilmar-mendes-na-aime-761>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AI - Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 2468 – BRASÍLIA/DF. Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. **Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral**, Brasília, 9 out. 2017d. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=270843&noCache=-2054354604>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 4709-68.2010.6.20.0000, Natal/RN. Relatora: Min. Nancy Andrichi. **Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral**, Brasília, 20 jun. 2012a. Disponível em: <<http://www.tre-se.jus.br/legislacao-e-jurisprudencia/jurisprudencia-tematica/tse/aije/abuso-de-poder>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RESPE – Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 199165 – GOIÂNIA/GO. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. **Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral**, Brasília, 14 abr. 2016b. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=53175&noCache=-112337850>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RESPE n. 22.286 – Boca do Acre/AM. Rel. Min. Gilmar Mendes. **Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral**, Brasília, 29 out. 2015b. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=123702&noCache=1747725334>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 21.823/2004. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas. **Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral**, Brasília, 30 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/legislacao/resolucoes/tse/2004/resolucao-tse-n-218232004/index.html>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE n. 22.250/2006. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas. **Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral**, Brasília, 10 jul. 2006. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadJudLegislacao/pesquisa/actionBRSSearch.do?configName=legislacaoEleitoral&pageForm=formSimples.jsp&toc=false&docIndex=0&numero=22250>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE n. 22.715/2008. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos por candidatos e comitês financeiros e prestação de contas nas eleições municipais de 2008. **Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral**, Brasília, 10 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2008/pdf/r22715.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE n. 23.376/2012. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2012. **Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral**, Brasília, 27 jul. 2012b. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-23376/at_download/file>. Acesso em: 1 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.406, de 27 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral**, Brasília, 5 mar. 2014a. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.459, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre os limites de gastos para os cargos de vereador e prefeito nas eleições municipais de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral**, Brasília, 28 dez. 2015d. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234592015.html>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.463, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas Eleições de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral**, Brasília, 29 dez. 2015e. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Edipro, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do Direito Eleitoral**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

COELHO, Josafá da Silva. Financiamento de campanhas eleitorais e abuso de poder econômico nas eleições. **Revista Populus**. Salvador, n. 2, 183-197, nov. 2016. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-ba-revista-populus-2016-1481736169463#page=184>>. Acesso em: 2. dez. 2017.

CONEGLIAN, Olivar. **Lei das eleições comentada: Lei 9.504/1997 com as alterações das Leis 9.840/99, 10.408/02, 10.740/03 e 11.300/06**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **A resposta correta: incursões jurídicas e filosóficas sobre as teorias de justiça**. Belo Horizonte: Arraes, 2011.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; WYKROTA, Leonardo Martins. Nos Corredores do Direito. In: CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza (Coord.). **(O) outro (e)(o) direito**. Belo Horizonte: Arraes, 2015, p. 1-51. v. 1.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. UNB, 2001.

DELEUZE, Gilles. **Diferença e repetição**. Lisboa: Relógio D'Água, 2000.

DERRIDA, Jacques. **Força de lei**. Tradução de Leyla Perrone-Moisés. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

DERRIDA, Jacques. **Gramatologia**. São Paulo: Perspectiva, Ed. da Universidade de São Paulo, 1973.

DERRIDA, Jacques. **Margens da filosofia**. São Paulo: Papyrus, 1991.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. Apontamentos sobre o Estado Democrático de Direito. **VirtuaJus**. Belo Horizonte, ano 2, n. 1, 1-20, ago. 2003. Disponível em: <http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/Ano2_08_2003_arquivos/Docente/Estado%20de%20Direito.doc>. Acesso em: 14. nov. 2017.

DWORKIN, Ronald. The "Devastating" Decision. **New York Review of Books**, v. 57, n. 3, p. 39-39, 2010. Disponível em: <<http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2016.

ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. **Manual de contas eleitorais**: manual prático de arrecadação e gastos de recursos em campanha e de prestação de contas. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FALCÃO, Márcio. Gilmar pede levantamento formal sobre doações da Lava Jato para o PT. **Folha de São Paulo**. Brasília. 14 ago. 2015. Poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1669022-gilmar-pede-levantamento-formal-sobre-doacoes-da-lava-jato-para-o-pt.shtml>>. Acesso em: 29 out. 2015.

FERES JÚNIOR, João; ASSUMPÇÃO, San Romanelli. Financiamento de campanha, mídia e liberdade política. In: IANONI, Marcus. **Reforma política democrática**: temas, atores e desafios. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/publicacoesfpa/wp-content/uploads/2015/06/Reforma-pol%C3%ADtica-BAIXA.pdf>>. Acesso em: 18. ago. 2016.

FERREIRA, Lara Marina. O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política brasileira. **Estudos eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 1, 91-110, jan./abr. 2011.

FERREIRA, Lara Marina. O financiamento político na reforma eleitoral de 2017. **Carta Capital**, São Paulo, 8 nov. 2017. Justificando. Disponível em: <<http://justificando.com/2017/11/08/o-financiamento-politico-na-reforma-eleitoral-de-2017/>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

FIGUEIREDO, Rubens. **Pesquisas, desinteresse e "marketismo" político**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Papers, S.l., n. 35, p. 31-44, 1998.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. **O elo corporativo? Grupos de interesses, financiamento de campanha e regulação eleitoral**. 2009. 102f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Dos abusos nas eleições**: a tutela jurídica da legitimidade e normalidade do processo eleitoral. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos paradigmas do Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método**. v. I. Petrópolis: Vozes, 2002.

GALUPPO, Marcelo Campos. A epistemologia jurídica entre o positivismo e o pós-positivismo. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Porto Alegre, n. 3, p. 195-206, 2005.

GOMES, Suzana de Camargo Gomes. **A justiça eleitoral e sua competência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

GOMES, José Jairo. Apontamentos sobre a improbidade administrativa. In: LEITE SAMPAIO, José Adércio *et al.* (Org.). **Improbidade administrativa: 10 anos da Lei nº 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

HEIDEGGER, Martin. **Ser e tempo**. Tradução revisada de Márcia Sá Cavalcante Schuback. 8. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2013.

HINCAPIÉ, Gabriel Méndez; RESTREPO, Ricardo Sanín. La Constitución Encriptada. **Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales**, San Luis Potosí, ano IV. n. 8, 97-120, dez. de 2012. Disponível em: <<http://www.uaslp.mx/Spanish/Academicas/FD/REDHES/Documents/N%C3%BAmero%208/Redhes8-05.pdf>>. Acesso em: 23. jan. 2014.

IDEA INTERNATIONAL. **Political Finance Database**. Sweden, 2017. Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

JAPIASSÚ, Hilton; SOUZA FILHO, Danilo Marcondes de. **Dicionário básico de filosofia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

LANDA, César. El sistema de elección representativa del Peru. In: SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). **Sistemas Eleitorais: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas & financiamento de campanhas eleitorais**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América Latina. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales: manual sobre financiamiento político**. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015. Disponível em: <<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

MANCUSO, Wagner Pralon. A reforma política e o financiamento das campanhas eleitorais. In: IANONI, Marcus. **Reforma política democrática: temas, atores e desafios**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. Disponível em:

<<http://www.fpabramo.org.br/publicacoesfpa/wp-content/uploads/2015/06/Reforma-pol%C3%ADtica-BAIXA.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito Eleitoral**: atualizado com a reforma eleitoral da Lei 12.039/09, que modificou a lei eleitoral, a lei dos partidos políticos e o Código Eleitoral. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. La Financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Madrid, n. 99, p. 161-200, 2013.

NEVES, Marcelo. **A constituição simbólica**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

OHMAN, Magnus. Introducción al financiamiento político. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales**: manual sobre financiamiento político. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015. Disponível em:

<<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Tutela coletiva no Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Lumen Juris, 2008.

PORTUGAL, Adriana Cuoco; BUGARIN, Maurício. Financiamento público e privado de campanhas eleitorais: efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no Legislativo. **Economia aplicada**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 549-584, 2003.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. **Constitucionalismo democrático**: por una reconciliación entre Constitución y pueblo. Buenos Aires: Veintiuno Editores, 2013.

RAYMOND, Walter John. **Dictionary of politics**: Selected American and Foreign Political and Legal Terms. Lawrenceville: Brunswick Publishing Corp, 1992.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**. São Paulo: Paulinas, 1990a. v. I: Antiguidade e Idade Média.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**. São Paulo: Paulinas, 1990b. v. II: Do Humanismo a Kant.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. **Revista Plenarium**, Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, ano IV, n. 4, p. 80-103, jun. 2007. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/31084393/O-Presidencialismo-de-Coalizao-sob-Pressao-da-formacao-de-maiorias-democraticas-a-formacao-democratica-de-maiorias>>. Acesso em: 2. dez. 2017.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da Política no Brasil**. 2004. 239f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RESTREPO, Ricardo Sanín. Cinco tesis desde el pueblo oculto. **Oxímora Revista Internacional de Ética y Política**, Barcelona, n. 1, 10-39, 2012. Disponível em: <<http://revistes.ub.edu/index.php/oximora/article/view/5245/7039>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

RESTREPO, Ricardo Sanín. **Decolonizing Democracy: Power in a Solid State** (Global Critical Caribbean Thought). London: Rowman & Littlefield International, 2016.

RESTREPO, Ricardo Sanín. **Teoría Crítica Constitucional**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

RESTREPO, Ricardo Sanín. **Teoría Crítica Constitucional: la democracia a la enésima potencia**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

RIBEIRO, Renato Ventura. **Lei eleitoral comentada**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

ROLLO, Alberto Luiz; SILVA, Raphael José de Oliveira; ALMEIDA, Renato Ribeiro de. Financiamento de Campanhas Eleitorais e dos Partidos Políticos. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). **Reforma política: um mito inacabado**. São Paulo: Manole, 2017.

SADER, Emir; BETTO, Frei. **Contraversões**. São Paulo: Boitempo, 2000.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. O sistema eleitoral brasileiro. In: SALGADO, Eneida Desiree (coord.). **Sistemas Eleitorais: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SAMUELS, David. Money, Elections, and Democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 43, n. 2, p. 27-48, 2001. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/wo11/doi/10.1111/j.1548-2456.2001.tb00398.x/abstract>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

SANTANO, Ana Claudia. Por una democracia inclusiva: respuesta a Óscar Sánchez Muñoz sobre la financiación de los partidos políticos en España. **Revista General de Derecho Constitucional**, Madrid, n. 22, 1-23, 2016a.

SANTANO, Ana Claudia. **O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado**. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016b.

SANTOS, Bruno Carazza dos. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. 2016. 218f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SARMENTO, Daniel. Interesses públicos vs. Interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Constituição e Crise Política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 8. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, jul. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

SILVA, Leandro Barbosa. A eficiência e a qualidade do controle das contas de campanhas eleitorais. In: CASTRO, Dayse Starling Lima (Coord.). **Direito público: constitucional, eleitoral, processo e jurisdição constitucionais, administrativo, previdenciário, tributário**. Belo Horizonte: PUC Minas, Instituto de Educação Continuada, 2009.

SILVA, Leandro Barbosa. Reflexões epistemológicas sobre o conhecimento: a descriptação como *alétheia* do simulacro da democracia liberal. In: SIQUEIRA, Gustavo Silveira; FONSECA, Ricardo Marcelo (Coord.). **História do direito**. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

SILVA, Leandro Barbosa; SILVA, Guilherme Ferreira. Uma análise crítica da Justiça Eleitoral: entre a criptografia e o simbólico. In: SILVA, Adriana Campos; OLIVEIRA, Armando Albuquerque de; MORAES FILHO, José Filomeno de (Coord.). **Teorias da democracia e direitos políticos**. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm. Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octavio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UNESP, 2015. v. 1.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política & teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. 224p. (LIVRO ELETRONICO – KINDLE)

TREVISAN, Anderson Ricardo. Debret e a Missão Artística Francesa de 1816: aspectos da constituição da arte acadêmica no Brasil. **Plural**, São Paulo, n. 14, p. 9-32, 2007.

UNITED STATES. **Constitution of the United States (1787)**. Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 9 nov. 2017.

WALZER, Michael. **Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. Tradução de José Carlos Bruni. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

WOLFREYS, Julian. **Compreender Derrida**. Tradução de Caesar Souza. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.