

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
PROGRAMA DE DOUTORADO EM DIREITO

FILIPPE SOARES LIZARDO

AS EMPRESAS E AS URNAS:
A INTERFERÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NO PROCESSO ELEITORAL

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Direito da Universidade Nove de Julho como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Orientador: Professor Doutor Gilberto Bercovici.

São Paulo

2023

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
PROGRAMA DE DOUTORADO EM DIREITO

AS EMPRESAS E AS URNAS:
A INTERFERÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NO PROCESSO ELEITORAL

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Direito da Universidade Nove de Julho como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Orientador: Professor Doutor Gilberto Bercovici.

São Paulo

2023

Lizardo, Filipe Soares.

As empresas e as urnas: a interferência do poder econômico no processo eleitoral. / Filipe Soares Lizardo. 2023.

203 f.

Tese (Doutorado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2023.

Orientador (a): Prof. Dr. Gilberto Bercovici.

1. Financiamento político. 2. Legitimidade democrática. 3. Poder econômico e eleições. 4. Participação das empresas no processo eleitoral.

I. Bercovici, Gilberto.

II. Título.

CDU 34

FOLHA DE APROVAÇÃO

Confie no Senhor de todo o seu coração e não se apoie em seu próprio entendimento; reconheça o Senhor em todos os seus caminhos, e ele endireitará as suas veredas.

PROVÉRBIOS, Capítulo 3, Versículos 5-6

AGRADECIMENTOS

Não poderia iniciar meus agradecimentos sem dedicar esta tese a Deus, autor da vida e criador de tudo o que existe – obrigado por todo amor e pela graça que excede todo entendimento.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gilberto Bercovici, pelas preciosas lições durante as aulas e pela sua sempre generosa e cordial atenção ao longo das diversas reuniões de orientação.

Aos professores doutores que fizeram parte da Banca Examinadora de Defesa de Tese, Samantha Meyer-Pflug Marques, Eduardo Tuma, Silvio Gabriel Serano Nunes e Walber de Moura Agra, pela leitura atenta deste trabalho e pelas críticas e sugestões realizadas.

Ao Prof. Ms. Luis Felipe de Oliveira Reis, pelo auxílio fundamental no levantamento de dados, elaboração dos cálculos e gráficos que compõem a parte principal deste trabalho. Obrigado por tudo, Maninho!

Ao meu professor, amigo e grande eleitoralista, Prof. Dr. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, cujo auxílio foi fundamental para elaboração prévia dos temas explorados ao longo desta tese e, sobretudo, pelo companheirismo e constante incentivo.

Ao amigo, chefe e Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, João Antonio da Silva Filho, com quem tive o privilégio de dividir os bancos da faculdade de Direito e, agora, do curso de Doutorado.

Aos amigos e colegas de gabinete no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Como ficaria muito extenso nomear a todos, faço o registro na pessoa de Antonio Carlos Alves Pinto Serrano, que além de um grande amigo é uma das pessoas mais generosas com quem convivo diariamente.

Deixo, ao final, o agradecimento mais especial: obrigado à minha linda e querida família, começando pela minha esposa, Márcia Prado Lizardo, com quem tenho a felicidade de dividir a vida e acordar ao lado todas as manhãs – obrigado, meu amor, por sempre me incentivar, acreditar nos meus projetos e ser paciente comigo. Agradeço também aos meus amados filhos, Sophia Ester e João Marcos, por terem me dado o

privilégio da paternidade e pelo carinho e amor constante; sem vocês nada na vida faria sentido!

Aos meus pais, os professores Deneval Lizardo e Ester Salgado Soares Lizardo, pelo esforço em proporcionar a mim e aos meus irmãos uma educação de qualidade, pelo amor e por me inspirarem a amar a Deus sobre todas as coisas.

RESUMO

A presente tese analisa a atividade empresarial a partir de sua imbricação com a atividade política, examinando a participação das empresas no processo de financiamento de partidos e de candidaturas. Procura-se verificar os fundamentos e o reflexos da decisão do Supremo Tribunal Federal que julgou inconstitucional o modelo de participação das empresas no financiamento político brasileiro. Os dados coletados neste estudo indicam que este julgamento alterou significativamente o regime de financiamento político adotado pelo Brasil para além do reflexo imediato de impedir a participação das empresas no processo eleitoral, produzindo alterações estruturais positivas na sistemática de arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas, em especial por induzir à migração da matriz de financiamento político, anteriormente majoritariamente privado e, na atualidade, fundamentalmente baseada em receitas públicas. Além da diminuição da influência do poder econômico das empresas nas eleições, a decisão do Supremo Tribunal Federal implicou também na atuação do Poder Legislativo para ressignificar a regulação do financiamento político brasileiro, por meio de mudanças em algumas das principais premissas que sustentavam o modelo de financiamento então vigente. Foram realizados cálculos comparativos a partir da base de dados da Justiça Eleitoral que indicaram uma diminuição na concentração de recursos nas eleições em que passou a vigorar a proibição das doações empresariais, propiciando a diminuição do desequilíbrio na disputa eleitoral e favorecendo o acesso a recursos por uma maior parcela dos candidatos.

Palavras-Chave: Financiamento político. Legitimidade Democrática. Poder econômico e Eleições. Participação das Empresas no Processo Eleitoral.

ABSTRACT

This thesis analyzes business activity based on its overlap with political activity, examining the participation of companies in the process of financing parties and candidacies. The aim is to verify the foundations and consequences of the decision of the Federal Supreme Court that judged the model of company participation in Brazilian political financing to be unconstitutional. The data collected in this study indicate that this judgment significantly changed the political financing regime adopted by Brazil, beyond the immediate effect of preventing companies from participating in the electoral process, producing positive structural changes in the systematic collection and application of resources in campaigns, in special for inducing the migration of the political financing matrix, previously mostly private and, currently, fundamentally based on public revenues. In addition to reducing the influence of companies' economic power in elections, the Federal Supreme Court's decision also resulted in the Legislative Branch acting to give new meaning to the regulation of Brazilian political financing, through changes in some of the main premises that supported the financing model. then in force. Comparative calculations were carried out using the Electoral Court database, which indicated a decrease in the concentration of resources in elections in which the ban on corporate donations came into force.

Keywords: Political financing. Democratic Legitimacy. Economic power. Participation of Companies in the Electoral Process.

SUMÁRIO

RESUMO	8
ABSTRACT	9
INTRODUÇÃO.....	9
1 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA.....	15
1.1 Democracia e Representação Política	15
1.2 O papel do dinheiro na política	21
1.2.1 A influência do poder econômico no processo eleitoral.....	27
1.3 Modelos de Financiamento Político: características e disfunções	39
1.3.1 Financiamento Público	42
1.3.2 Financiamento Privado	47
1.4 A regulação do financiamento da política no mundo.....	48
1.5 O Financiamento da Política no Brasil: esboço histórico	52
2 A PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NO BRASIL.....	57
2.1 Por que empresas doam recursos para partidos e candidatos?.....	57
2.2 Como as empresas escolhem quem financiar?.....	64
2.3 A regulação do financiamento político por empresas: como os países regulam a participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral	68
2.3.1 Estados Unidos	72
2.3.2 Alemanha.....	80
2.3.3 França	86
2.4 A participação das empresas no financiamento da política no Brasil.....	89
3 A INCONSTITUCIONALIDADE DAS DOAÇÕES EMPRESARIAIS – ANÁLISE DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADI 4650 E SEUS REFLEXOS	105
3.1 Fundamentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.....	107
3.1.1 Violação ao princípio da igualdade	108
3.1.2 Violação ao princípio democrático.....	110
3.1.3 Violação ao princípio republicano.....	112
3.1.4 Proteção deficiente dos princípios constitucionais provida pela atual legislação. Aplicação do princípio da proporcionalidade	114

3.2	Manifestações dos órgãos constitucionalmente incumbidos de defender a constitucionalidade das normas impugnadas e da Procuradoria-Geral da República ...	115
3.3	Resultado do Julgamento	119
3.3.1	Fundamentos da Corrente Vencedora.....	123
3.3.2	Fundamentos da corrente vencida	135
3.4	Reação legislativa ao julgamento da ADI 4650	142
3.4.1	O aumento do valor do Fundo Partidário	142
3.4.2	Proposições legislativas que tentaram reativar as doações empresariais	145
3.4.3	Fundo Especial de Financiamento das Campanhas Eleitorais.....	150
3.5	A mudança da matriz do financiamento das campanhas no Brasil	158
3.5.1	Alterações no autofinanciamento e a regulamentação do financiamento coletivo.....	165
4	DADOS ESTATÍSTICOS DAS ELEIÇÕES COM FINANCIAMENTO EMPRESARIAL E SEM FINANCIAMENTO EMPRESARIAL.....	170
4.1	Distribuição de recursos entre os candidatos: Índice de Concentração de Receita (ICR).....	172
4.2	O impacto do autofinanciamento nas eleições com e sem doações empresariais	180
4.3	Análise da participação das pessoas físicas nas eleições com e sem doações empresariais	184
	CONCLUSÃO.....	188
	BIBLIOGRAFIA	194

INTRODUÇÃO

É impossível se entender a contemporaneidade sem duas instituições que a caracterizam de maneira marcante: o processo democrático e o processo econômico.

O processo democrático refere-se à forma como a maior parte das sociedades na atualidade organizam a tomada de decisões políticas e a distribuição do poder entre seus cidadãos. Por outro lado, o processo econômico diz respeito ao modo como as sociedades produzem, distribuem e consomem bens e serviços.

O financiamento da política, expressão que abrange tanto o financiamento dos partidos políticos como também de candidatos em períodos eleitorais, é tema no qual a relação entre o processo democrático (urnas) e o processo econômico (mercado) apresenta uma grande visibilidade.

Se é correto afirmar que o poder econômico pode interferir negativamente no processo democrático, favorecendo a corrupção eleitoral e outras formas de abuso, também é certo que não se pode imaginar um modelo de democracia no qual se prescindia de partidos políticos fortes e atuantes, bem como do acesso a meios para que os candidatos possam divulgar suas ideias e plataformas políticas.

A questão que se coloca é como conter os excessos e direcionar o fluxo de recursos apenas para o fortalecimento da democracia, de modo a evitar a corrupção e o conluio, e ainda favorecer o acesso a cargos públicos a minorias que historicamente estiveram alijadas do processo político.

Inúmeros estudos demonstram que o elemento financeiro é cada vez mais indissociável das candidaturas políticas¹, restringindo as chances de sucesso eleitoral

¹ Confira-se nesse sentido, os seguintes estudos: MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, nº 54, p. 155-183. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235409>. Acesso em: 04 jun. 2023.

SAMUELS, D. Money, Elections, and Democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 43, nº 2, p. 27-48, 2001.

LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel, PEDERIVA, João Henrique. (2010). Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião Pública**, v. 16, nº 2, p. 366-393. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000200004>. Acesso em: 18 mar. 2023.

CAMARGO, Neilor Fermino; DESCHAMPS, Jacques Paul; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo. Dinheiro e sucesso eleitoral em 2008, 2012 e 2016 no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 55, nº 3, p. 736-756, maio-jun. 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83627/79306>. Acesso em: 16 mar. 2023.

àqueles que possuem vias satisfatórias de captação de recursos, colocando em segundo plano a qualidade dos programas de governo e as propostas sustentadas pelos candidatos.

Em certa época o legislador brasileiro optou pela proibição das doações empresariais – a Lei nº 5.682/71 proibia que empresas destinassem recursos a partidos e candidatos. Entretanto, no início dos anos 90, os escândalos de corrupção que envolveram a campanha e o governo do presidente Fernando Collor de Mello, que resultou na instituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de doações ilegais e o tráfico de influência entre financiadores e governo, redundando mais tarde no seu impeachment, levaram à conclusão, naquela oportunidade, que não seria uma alternativa eficiente proibir que as empresas participassem do processo eleitoral para combater a inevitável presença do poder econômico nas eleições.

O relatório final desta CPI propugnou a necessidade de legalização das doações empresariais, como medida para moralizar e conferir transparência ao financiamento das campanhas, afirmando-se que a lei então vigente seria hipócrita, irreal e excessivamente rigorosa. Tais constatações redundaram na edição das leis temporárias nº 8.713/1993 e 9.100/95 que regeram, respectivamente, as eleições de 1994 e 1996, permitindo as doações empresariais no financiamento político, sistemática que foi mantida pela Lei nº 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos e Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições, atualmente vigentes.

Como resultado, o que se viu nas eleições subsequentes foi uma avalanche de recursos empresariais declarados nas contas de candidatos e partidos políticos, a ponto de no pleito de 2014, conforme análise das prestações de contas encaminhadas à Justiça Eleitoral naquele ano, as doações de pessoas jurídicas representarem mais de 75% do total das receitas aplicadas no financiamento eleitoral daquela eleição.²

Grandes grupos econômicos, ainda que titulares de contratos públicos decorrentes de processo licitatório que não caracterizassem concessão ou permissão de serviço público, além de outras atividades sensíveis ou mesmo empresas que tivessem recebido investimentos significativos de recursos públicos por meio de isenções fiscais e ou somas bilionárias de empréstimo em bancos de fomento, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento, não estavam sujeitas a qualquer restrição para oferecerem seu auxílio

² Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/group/prestacao-de-contas-eleitorais>. Acesso em: 28 abr. 2023.

financeiro a candidatos e partidos políticos, com a ressalva do limite de doação então previsto na legislação, fixado em a 2% do faturamento bruto do ano anterior ao das eleições.

Ao mesmo tempo os grandes escândalos envolvendo corrupção no país passam pela relação que se estabelece entre empresa e estado, tendo no financiamento político um dos mecanismos para sua concretização.

Tais questões foram submetidas ao crivo do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650 proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB no ano de 2012, cujo objeto foi avaliar a legitimidade da participação das empresas no processo de financiamento da política à luz do texto constitucional de 1988. Após extensa tramitação, a Suprema Corte concluiu pela inconstitucionalidade do modelo que possibilitava às pessoas jurídicas atuarem como fonte de recursos para partidos e candidaturas, o que produziu alterações profundas na matriz do financiamento político adotado pelo país.

A presente tese procura, assim, investigar a atividade empresarial a partir de sua imbricação com a atividade política, examinando-se os seguintes problemas: a participação das empresas no processo eleitoral pode afetar a representatividade democrática? De que maneira a influência do poder econômico interfere na atividade política e por consequência direciona a vontade do Estado? Quais as consequências da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4650 nos processos eleitorais que se seguiram à sua publicação?

O objetivo desta pesquisa é apresentar um quadro abrangente da atuação das empresas no contexto do processo eleitoral brasileiro até as Eleições de 2014, analisando-se, também, os efeitos experimentados nos pleitos subsequentes à proibição das doações empresariais a partidos e candidaturas.

A tese aqui defendida é que o referido julgamento da Suprema Corte alterou significativamente o regime de financiamento da política adotado pelo Brasil para além do reflexo imediato de impedir a participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral, produzindo alterações estruturais na sistemática de arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas que se mostraram positivas, em especial por induzir à migração da matriz de financiamento político, anteriormente majoritariamente privado e, na atualidade, fundamentalmente baseada em receitas públicas.

Assim, além da diminuição da influência do poder econômico das empresas nas eleições, a decisão do Supremo Tribunal Federal implicou também na atuação do Poder Legislativo para ressignificar a regulação do financiamento político brasileiro, a partir das seguintes mudanças de premissas: (i) incremento substancial de receitas públicas para o financiamento de partidos e das candidaturas, com o aumento dos valores do Fundo Partidário e, em especial, a criação de uma nova fonte pública, o Fundo Especial de Financiamento das Campanhas; (ii) aplicação de limite de gastos efetivo para as campanhas eleitorais; (iii) introdução de limitação mais rigorosa às doações de recursos próprios pelos candidatos (autofinanciamento); e (iv) criação de mecanismo que buscou favorecer a participação de pessoas físicas na sistemática de arrecadação de recursos, por meio da regulamentação do uso do financiamento coletivo (*crowdfunding*) pelos partidos e candidatos.

Para avaliar a consistência da tese aqui formulada, procurou-se efetuar a análise comparativa entre as duas últimas eleições gerais³ anteriores à proibição das doações empresariais e os dois pleitos do mesmo tipo seguintes, examinando-se, em especial, a concentração de recursos nas candidaturas com maior votação, traço característico das eleições brasileiras, bem como aspectos relacionados ao peso da aplicação das receitas pessoais dos candidatos e da participação das pessoas físicas na movimentação de recursos nas campanhas eleitorais.

Este estudo está dividido em quatro capítulos, o primeiro tratará sobre o financiamento da política e a legitimidade democrática, abordando o papel do dinheiro na política e as principais características e disfunções dos modelos de financiamento político adotados na atualidade. Analisa-se também o fenômeno do poder econômico e sua influência/interferência no processo eleitoral.

O segundo capítulo discute o papel das empresas no financiamento de partidos e candidatos, procurando-se responder à seguinte indagação: por que empresas doam recursos para campanhas eleitorais e quais as implicações da atuação empresarial no

³ Conforme glossário do Senado Federal, eleições gerais são aquelas realizadas simultaneamente em todo o país para eleger o presidente e o vice-presidente da República, os governadores e seus vices, senadores, deputados federais e estaduais. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/eleicoes-gerais>. Acesso em: 04 nov. 2011.

processo político. Este capítulo identifica também como os países regulam a participação das empresas no processo eleitoral.

O capítulo 3 tratará da decisão do Supremo Tribunal Federal que proibiu a participação das empresas no processo de financiamento de partidos e candidaturas no Brasil, abordando-se os seus reflexos e demonstrando a profunda mudança promovida na matriz do financiamento político brasileiro a partir da atuação do STF.

O capítulo 4 fará um estudo dos dados do financiamento das duas últimas eleições gerais que contaram com a participação das empresas (2010 e 2014) e das eleições gerais subsequentes à proibição das doações empresariais (2018 e 2022), a partir de uma base amostral que teve como parâmetro os cargos proporcionais disputados no âmbito do Estado de São Paulo. Neste capítulo é feita abordagem comparativa entre as eleições que tiveram a preponderância de receitas empresariais e aquelas em que os recursos públicos foram majoritários, com a finalidade de se verificar a consistência da tese defendida neste estudo. Os cálculos realizados neste capítulo foram feitos a partir de dados coletados no Portal de Dados Abertos da Justiça Eleitoral⁴ e foram desenvolvidos com o auxílio de Luís Felipe de Oliveira Reis, mestre em matemática pela Universidade Federal do ABC e Coordenador de Planejamento e Governança do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo.

Quanto à consistência científica, esta tese encontra aderência à Linha de Pesquisa 1 “Estruturas do Direito Empresarial” do Programa de Doutorado em Direito da Universidade Nove de Julho, uma vez que busca, de uma forma original, construir respostas aos problemas anteriormente colocados, valendo-se, para tanto, dos métodos dialético, sistêmico e hipotético-dedutivo, com auxílio de dados estatísticos e comparativos. Importante ressaltar que as pesquisas comumente realizadas sobre as convergências entre o Direito Empresarial e o Direito Eleitoral têm suas bases na análise bibliográfica, bem como da legislação e suas consequências. Como contraponto, a presente tese busca sua originalidade por meio da utilização intensiva de dados públicos para construir evidências sobre as respostas a serem alcançadas.

No que toca à relevância, o financiamento dos partidos e das candidaturas é um dos pontos centrais do debate político contemporâneo, em especial a questão da influência

⁴ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Portal de Dados Abertos. <https://dadosabertos.tse.jus.br/>. Acesso em: 01 nov. 2023.

das empresas, por meio do poder econômico, na expressão da vontade popular exercida nas urnas, demonstrando, assim, que a presente pesquisa é atual e contribuirá para aprofundamento do debate acadêmico acerca do tema proposto.

1 FINANCIAMENTO DA POLÍTICA E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

1.1 Democracia e Representação Política

Em grande parte das sociedades contemporâneas a democracia se consolidou como um mecanismo para articular acordos na tentativa de unificar a sociedade, reconhecendo a sua pluralidade interna.

Os indivíduos, conscientes de suas limitações e das suas diferenças, procuram formalizar modos de convivência pactuada em torno de consensos que consigam viabilizar a harmonia social, o que fazem através do consentimento às normas e ao que foi acordado politicamente por meio de uma constituição.

A democracia, portanto, é um instrumento de composição social, é uma ferramenta que a política, em seu sentido lato, utiliza para harmonizar a sociedade. Em outras palavras: a democracia é produto das diferenças, mas também é instrumento de composição. É no acordo que se alcança o equilíbrio estável e não há entendimento possível sem que haja tolerância. Isso é democracia.⁵

Em termos axiológicos, o que diferencia a democracia das demais experiências de governo é justamente o fato de tais normas não serem impostas, mas sim pactuadas, adotando para este fim a regra de maioria, respeitando-se procedimentos formais, além de controles de freios e contrapesos, inclusive, no exercício de uma função contramajoritária, para salvaguardar valores constitucionais civilizatórios que possam ser, eventualmente, conspurcados por maiorias circunstanciais.⁶

Em contraste ao restrito universo de cidadãos reconhecidos na democracia ateniense, as sociedades contemporâneas se diferenciam pela extensão geográfica, pela quantidade de pessoas e pelos interesses diversificados. Robert Dahl afirma:

Às realidades de todas as democracias modernas que se localizam, não numa cidade-Estado, mas num Estado Nacional ou país: em vez de demos minúsculos e do território pressuposto na visão grega, um país – até mesmo um país pequeno – abrange um gigantesco corpo de cidadãos espalhado por um vasto território (para padrões gregos). Como resultado disso, os cidadãos são um corpo mais heterogêneo do que os gregos consideravam recomendável. Em muitos países, na verdade, eles são extraordinariamente diversos em

⁵ SILVA FILHO, João Antonio da. **Tribunais de contas no estado democrático de direito e os desafios do controle externo**. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 27.

⁶ SILVA FILHO, João Antonio da Silva. **A era do direito positivo**. São Paulo: Verbatim, 2015.

matéria de religião, educação, cultura, grupos étnicos, raça, língua e situação econômica.⁷

Assim, ao longo da história, a democracia como uma forma direta de governo adquiriu uma nova roupagem, passando a ser exercida de forma majoritariamente representativa.

O termo representatividade associado à democracia ganha significado apenas na modernidade, ou seja, democracia em sua conceituação clássica significava necessariamente que todos governavam, hoje, entretanto, democracia é caracterizada pela existência de um governo que recebeu aprovação popular por meio do voto.⁸

Celso Bastos registra que a “*a democracia moderna é predominantemente representativa*”.⁹ De um sistema de governo no qual o povo participava diretamente das definições e diretrizes da *pólis*, a democracia passou a ser conhecida como um sistema representativo de governo, em que os poderes executivo e legislativo são exercidos através de representantes eleitos por meio do sufrágio popular.

No contexto dos Estados modernos não há como se pensar em uma democracia direta nos moldes clássicos. Em que pese a exigência de mais democracia estar constantemente associada a que a democracia representativa seja acompanhada de mais elementos da democracia direta, os estados tornaram-se cada vez maiores e mais populosos; ainda que os avanços tecnológicos recentes permitam novas formas de interação e participação social, a complexidade das relações que se formam nesse tipo de estado torna impossível que todos decidam sobre tudo.

Na democracia representativa, ou indireta, as decisões coletivas são tomadas por representantes, podendo espelhar diferentes grupos de opinião ou de interesses que compõem a sociedade, ou seja, “*as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para essa finalidade*”, conforme afirma Bobbio.¹⁰

⁷ DAHL, Robert. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p.28.

⁸ LIZARDO, Filipe Soares. **A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

⁹ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 570.

¹⁰ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 73.

Nesse modelo o povo continua a ser a fonte primária do poder, elegendo periodicamente representantes para dirigir o Estado. A característica essencial, nesse caso, está na concepção de um processo de escolha que pressupõe a existência de um conjunto de procedimentos e de instituições que permitam a participação popular no processo político, tais como eleições, sistema eleitoral e partidos políticos, conforme aponta José Afonso da Silva: “*na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo*”.¹¹

Etimologicamente a palavra representação vem do substantivo latim *representatio* e do verbo *repraesentare*, que significam tornar algo presente ou reapresentar novamente. Representação, assim, refere-se a tornar presente algo que não está, implicando uma duplicidade de sujeitos: aquele que representa e aquele que é representado.

O termo “representação” no sentido político hoje utilizado surge na Inglaterra no final do século XIV, quando da convocação dos burgueses e cavaleiros para reunirem-se no Parlamento como uma política do Rei.¹²

Na França do século XVI, no contexto das guerras de religião, a questão da representação também se fez presente nos textos dos monarcômacos, autores que apesar do que possa sugerir a expressão, em verdade defendiam uma monarquia controlada pela via institucional da representação dos Estados Gerais, o órgão precursor do poder legislativo francês. Nesse sentido, Silvio Gabriel Serrano Nunes aponta que:

Por fim, cumpre especificar o que se entende por “função de representação do reino” no século XVI. Arlette Jouanna explica que os Estados Gerais representam os súditos do reino, não no sentido de representação política em nossos dias, mas na medida em que seus agentes são escolhidos por eles para levar “suas queixas aos ouvidos do rei”. Os deputados são recrutados a partir da *sanior pars*, aqueles que por sua posição social, riqueza e competência, possuem, em tese, uma aptidão de fazer o rei ouvir suas reivindicações. Ou seja, trata-se de uma representação mais atrelada ao princípio político aristocrático do que comprometida com os ditames democráticos, aos quais se costuma associar o pensamento monarcômaco huguenote.¹³

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2014, 37. ed. rev. e atual.

¹² PITKIN, Hanna Fenichel. 2006. **Representação: palavras, instituições e ideias**. Lua Nova, São Paulo, nº 67, p. 21. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt Acesso em: 20 jan. 2023.

¹³ NUNES, Silvio Gabriel Serrano. **As origens do constitucionalismo calvinista e o direito de resistência: a legalidade bíblica do profeta em John Knox e o contratualismo secular do jurista em Théodore de Bèze**. 2017. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 270-271, 2017. doi:10.11606/T.8.2017.tde-12062017-105723. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-12062017-105723/publico/2017_SilvioGabrielSerranoNunes_VCorr.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

Em 1651 ocorre a publicação de o *Leviatã*, de Hobbes, primeiro exame da representação na teoria política. Nesta obra Hobbes define representação como uma autorização, ou seja, representante é alguém que recebe de outrem autoridade para agir em seu nome. Para este autor o estado surge quando há formação de um pacto para que qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuída o direito de representar a pessoa de todos eles, ou seja, de ser seu representante:

Diz-se que uma República (Commonwealth) se instituiu quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com o outro, que determinado homem, ou assembleia de homens, deve receber da maior parte o direito de apresentar a pessoa de todos eles, isto é, de ser seu representante; todos [...] devem autorizar todas as ações e julgamentos daquele homem, ou assembleia de homens, como se fossem seus próprios.¹⁴

Na teoria política, embora o conceito moderno de representação, ao menos em seus aspectos mais expressivos, já estivesse acabado antes do final do século XII, sua elaboração continuou a se desenvolver tendo como pano de fundo as grandes revoluções democráticas do final do século XVIII e as lutas políticas e institucionais do século XIX. Questões como sufrágio, divisão em distritos, proporcionalidade, partidos políticos, relações entre funções legislativas e executivas, precipitaram uma vasta produção literária na teoria política.

Essa questão da representação, assim, remonta à natureza do conceito de democracia nos estados modernos, como aponta Norberto Bobbio: “O único modo de se chegar a um acordo quando se fala em democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governos autocráticos, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos...”¹⁵

A par de toda evolução pela qual o conceito de representatividade passou ao longo da história, a questão envolvendo mandato e independência ainda é objeto de análise e discussão. Afinal, um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que aquilo que ele entende ser o mais correto? Bobbio sistematiza essa questão a partir da resposta que dá ao seguinte problema: uma vez acertado que “A” deve representar “B”, “*Como representa?*” e “*Que coisa representa?*”¹⁶

¹⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatã* in Os clássicos da Política. WEFORT, Francisco (org.), vol. 1. 2003.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. p. 30.

¹⁶ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 76-77.

À primeira pergunta duas respostas mais comuns são apresentadas: “A” pode representar “B” como delegado ou como fiduciário. Na condição de delegado, “A” é apenas e tão somente um porta voz, “*um núncio, um legado, um embaixador*” de seus representados e, assim, seu mandato é bastante limitado e revogável a qualquer tempo (*ad nutm*). Se, ao contrário, “A” é um fiduciário, ele terá o poder de agir com liberdade e em nome dos representados, uma vez que detém a confiança destes, podendo interpretar com autonomia própria os seus interesses.

Quanto à segunda questão (sobre o que representa), Bobbio oferece duas respostas: “*A pode representar “B” no que se refere a seus interesses gerais de cidadão ou no que se refere a seus interesses particulares (...)*”.¹⁷

A diferença a respeito de “que coisa” repercute também sobre “quem”. Nas democracias contemporâneas, por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: (i) na medida em que possuía confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e, assim, seu mandato não é revogável; (ii) não é responsável diretamente perante seus eleitores exatamente porque é convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria.

O elemento básico da democracia representativa, assim, repousa na figura do mandato político. É em torno do mandato que gravitam os elementos materializadores e que darão vida à representação. José Afonso da Silva afirma que é na figura do mandato que se consubstanciam os princípios da representação e da autoridade legítima:

A eleição gera, em favor do eleito, o *mandato político representativo*, que constitui o elemento básico da democracia representativa.

Nesse se consubstanciam os *princípios da representação e da autoridade legítima*. O primeiro significa que o poder, que reside no povo, é exercido em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos, pois uma das características do mandato é ser temporário. O segundo consiste em que o mandato realiza a técnica constitucional por meio da qual o Estado, que carece de vontade real e própria adquire condições de manifestar-se e decidir, pois é pelo mandato que se constituem os órgãos governamentais, dotando-os de titulares e, pois, de vontade humana, mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou, por outras palavras, o poder se impõe.¹⁸

O mandato político representativo constitui uma situação político/jurídica na qual alguém é designado por meio de eleições para desempenhar uma função política na democracia

¹⁷ *Ibid.*, p. 77.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 140.

representativa, tendo por características ser livre e a princípio irrevogável, não comportando ratificação dos atos do mandatário.¹⁹

É geral porque se refere a todos os membros de uma determinada circunscrição eleitoral, e não apenas à parcela do eleitorado. É livre por que o mandatário não está vinculado aos seus eleitores, ou seja, não está obrigado atender suas orientações e, juridicamente, sequer a prestar contas dos seus atos – em que pese do ponto de vista eleitoral ser recomendado que o faça.

Em uma sociedade pluralista em que imperam os interesses de cada grupo organizado, a representação de interesses é a representação de interesses organizados, daí o surgimento dos partidos políticos nas modernas democracias representativas. Hans Kelsen denomina esse modelo como Estado de Partidos, no qual estes seriam a peça fundamental na estrutura política.²⁰

O Estado de Partidos surge em oposição ao modelo de representação liberal, possibilitando a criação de novos sujeitos coletivos denominados partidos políticos, que passaram a aglutinar interesses individuais para formação da vontade partidária, não havendo, assim, espaço para que as vontades individuais prevaleçam na esfera do estado. Os partidos se propõem a ser espaços de canalização das vontades individuais, aglutinando-as e transformando-as em princípios e programas que deverão ser compostas com as vontades dos demais partidos, para definirem as políticas que serão implementadas pelo Estado.²¹

O exercício dos mandatos eletivos e funcionamento das agremiações partidárias, aspectos essenciais à democracia representativa, são questões que perpassam pelo tema do financiamento da política. O livre funcionamento dos partidos políticos e a mecânica da representação acabam sendo influenciados pela forma como se dá o acesso aos mandatos eletivos, guardando relação com a maneira como as campanhas eleitorais são financiadas, afinal, quem financia a democracia? O povo ou os grandes grupos econômicos; as corporações ou a cidadania?

Não é sem propósito que a Constituição de 88 determina que a lei deve proteger as eleições da influência do poder econômico (art. 14, § 9º), de forma a impedir que o resultado

¹⁹ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2011. p. 139.

²⁰ TRAMONTINI, Daiane Sandra. **Financiamento Eleitoral: Uma análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF frente às garantias e princípios constitucionais partidários**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

²¹ MEZZARROBA, Orides. **Partidos Políticos: princípios e garantias constitucionais: Lei nº 9.096/95, anotações jurisprudenciais**. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

das eleições seja norteado pela lógica do dinheiro, afinal, a depender da resposta que se dê às questões anteriormente formuladas, a qualidade da representação poderá ser impactada positiva ou negativamente. No exercício do mandato eletivo, que pressupõe a representação livre e geral do povo, estará o representante vinculado aos interesses dos cidadãos ou do capital que potencializou sua campanha e foi decisivo para a vitória nas eleições?

Nos pleitos ocorridos nos últimos anos no Brasil verificou-se uma crescente influência do poder econômico sobre o processo político, como decorrência do aumento nos gastos de candidatos e de partidos durante a competição eleitoral. De acordo com o voto apresentado pelo Relator da ADI 4650 no STF, Ministro Luiz Fux, com base nas informações destacadas por especialistas na Audiência Pública realizada para subsidiar o julgamento da citada ação, nas eleições de 2002, os candidatos gastaram, no total, R\$ 798 milhões, ao passo que em 2012, dez anos depois, os valores arrecadados superaram R\$ 4,5 bilhões, um aumento de 471%. Para que se tenha a dimensão desse crescimento, no mesmo período o PIB do Brasil cresceu 41% e a inflação acumulada foi de 78%.²²

Em que medida a qualidade da representação política é afetada pelo poder econômico? Como candidatos ficam vinculados aos financiadores de campanha? Como o fator econômico influencia o resultado das urnas e, posteriormente, determina a atuação dos representantes eleitos?

Essas são algumas questões que inquietam todas as democracias atuais, que nos últimos tempos, constantemente vêm reformando seu arcabouço normativo acerca da matéria, a partir da constatação de que o investimento financeiro por meio de doações àqueles que participam do processo eleitoral tem capacidade de influenciar de maneira significativa o resultado das urnas, com aptidão para corroer a integridade do processo de escolha dos representantes, além de interferir indevidamente no exercício da representação política conferida por meio do voto.

1.2 O papel do dinheiro na política

O dinheiro é onipresente na política, ele reflete e molda a competição eleitoral, permitindo aos partidos existirem materialmente, possibilitando que candidatos se comuniquem

²² Supremo Tribunal Federal, ADI nº 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, **DJE** de 26.02.2016.

com seus eleitores, apresentem suas propostas e viabilizem suas campanhas durante o período eleitoral.²³

Doar recursos financeiros para campanhas eleitorais é uma forma de participação no processo político. Cidadãos e grupos de interesse interferem no processo democrático de forma direta e, muitas vezes, decisiva, por meio da alocação de seus recursos nos partidos e nas candidaturas.

O dinheiro permite que partidos políticos formem novos quadros e lideranças. Quando bem aplicado, o acesso a recursos financeiros pode funcionar como catalizador para que novos candidatos desbanquem candidaturas tradicionais e desafiem elites políticas estabelecidas, tornando a arena eleitoral mais competitiva.

A regulamentação do dinheiro na política também influencia a dinâmica do processo eleitoral, fomentando a organização, fusão e criação de novos partidos, estabelecendo incentivos para novos concorrentes ou consolidando os já existentes, instituindo mecanismos de ações afirmativas como forma de combater a desigualdade de raça e de gênero na política, além de criar meios de frear a dependência do poder econômico como fator de desequilíbrio das eleições.

Entretanto, é na competição política que o dinheiro mostra a sua face mais relevante: a quantidade de recursos que um candidato arrecada pode determinar sua vitória ou sua derrota. Acesso a recursos financeiros influencia na visibilidade das candidaturas, aumentando a exposição e a percepção dos eleitores de determinados candidatos em detrimento de outros com pouco acesso a fontes de financiamento.

Há diversos estudos acadêmicos que procuram identificar a correlação existente entre dinheiro e sucesso eleitoral, buscando verificar se de fato procede a percepção de que quanto mais bem financiada uma candidatura, tanto maiores as suas chances de vitória nas urnas.²⁴

No caso brasileiro, por exemplo, David Samuels, em artigo tido como precursor dos estudos do financiamento da política no Brasil, analisou a relação existente entre gastos eleitorais e o resultado das eleições para Câmara dos Deputados em 1994 e 1998, encontrando

²³ OLABE, Paloma Baena; SPECK, Bruno Wilhelm (coord.). Money in politics: sound political competition and trust in government. Background paper escrito para o Fórum de Políticas da OCDE sobre Restoring Trust in Government: Addressing Risks of Influence in Public Decision Making organizado pela **Public Sector Integrity Network**, OECD, Paris, 14-5 nov. 2013. p. 2.

²⁴ Confira-se nesse sentido compilação realizada por MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, nº 54, p. 155-183. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235409>. Acesso em: 04 jun. 2023.

uma expressiva vinculação entre o número de votos recebidos e a quantidade de recursos despendidos na campanha eleitoral.²⁵ No mesmo sentido, estudo realizado em relação às eleições de 2002 e 2006 para a Câmara dos Deputados e Senado Federal demonstrou que gastos médios dos eleitos são maiores do que o gasto dos não eleitos, constatando-se que naqueles pleitos os eleitos gastaram, em média, cinco vezes mais do que os não eleitos.²⁶

Caminha na mesma seara mais outro importante estudo conduzido por Jacques Paul Deschamps e outros pesquisadores da Universidade Federal do Paraná, que analisou as contas de mais 317.107 candidaturas a vereador nas eleições de 2008, 2012 e 2016, em 441 municípios brasileiros com mais de 50 mil eleitores, concluindo que nos pleitos referidos os vereadores eleitos corresponderam a, respectivamente, 7,1%, 6,5% e 6,1% dos candidatos, mas concentraram 35,9%, 35,5% e 33,1% da arrecadação, ou seja, a receita média por eleito é muito superior a de um não eleito, com discrepâncias superiores a 600% nessas três eleições analisadas, chegando a 685% no pleito de 2012, conforme aponta a tabela abaixo produzida pelos autores do estudo em referência.²⁷

Tabela 1 – Candidatos, Receitas de Campanha e Receita Média por Eleição e Situação (Eleitos e Não Eleitos)

Ano	Situação	Candidatos		Receitas de campanha		Receita média	Diferença eleitos/não eleitos
		N	%	R\$	%	R\$	%
2008	Eleitos	5.668	7,1	312.962.705	35,9	55.216	629,1
	Não Eleitos	73.752	92,9	558.537.933	64,1	7.573	
	Total	79.420	100,0	871.500.638	100,0	0.973	
2012	Eleitos	7.424	6,5	454.260.714	35,5	61.188	685,1
	Não Eleitos	106.064	93,5	826.685.666	64,5	7.794	
	Total	113.488	100,0	1.280.946.380	100,0	1.287	
2016	Eleitos	7.565	6,1	236.466.776	33,1	31.258	664,1
	Não Eleitos	116.634	93,9	477.143.322	66,9	4.091	
	Total	124.199	100,0	713.610.098	100,0	5.746	

²⁵ SAMUELS, David. Money, Elections, and Democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 43, n° 2, p. 27-48, 2001.

²⁶ LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel, PEDERIVA, João Henrique. (2010). Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública*, v. 16, n° 2, p. 366-393. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000200004>. Acesso em: 18 mar. 2023.

²⁷ CAMARGO, Neilor Fermino; DESCHAMPS, Jacques Paul; JUNCKES, Ivan Jairo; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. Dinheiro e sucesso eleitoral em 2008, 2012 e 2016 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v. 55, n° 3, 736-756, maio-jun. 2021. Disponível em: Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83627/79306>. Acesso em: 16 mar. 2023.

Fonte: Elaborado por CAMARGO, Neilor Fermino DESCHAMPS, Jacques Paul; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo. Dinheiro e sucesso eleitoral em 2008, 2012 e 2016 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, maio- jun. 2021.

Os dados do financiamento eleitoral no Brasil ainda serão objeto de análise em capítulo próprio desta tese, entretanto, tendo por base os estudos anteriormente referidos, fica clara a vinculação entre dinheiro e sucesso eleitoral. Parece, assim, ser possível enunciar a premissa de que a quantidade de recursos despendidos em campanha eleitoral tem elevada capacidade de influenciar o resultado das urnas, conforme registra David Samuels: “O dinheiro acentua a viabilidade das candidaturas e sua falta limita enormemente a competitividade dos candidatos”.²⁸

Candidatos mais bem financiados possuem maiores possibilidades de expansão e alcance da candidatura, aumentando a quantidade de mecanismos envolvidas na divulgação e exposição da campanha, como mobilização de pessoal, publicidade nos mais variados meios de comunicação, impulsionamento de conteúdos na internet e nas redes sociais e etc., influenciando diretamente a visibilidade da candidatura e, em decorrência, as chances de obtenção de votos.

O fator financeiro, por óbvio, não é a única variável que deve ser considerada para análise do sucesso de uma campanha eleitoral, há outros fatores importantes que também precisam ser levados em consideração, como: acesso à máquina pública em benefício das candidaturas; capital político decorrente de exercício pretérito ou concomitante à disputa eleitoral de outro cargo público; exposição prévia da figura do candidato na mídia e em redes sociais (por exemplo, o caso Tiririca, candidato a deputado federal mais bem votado nas eleições de 2010 ou dos candidatos youtubers nas eleições de 2018); a mobilização de pessoal por meio de organizações sociais, comunidades religiosas, sindicatos e etc.

Um dos aspectos analisados é a interconexão dessas diversas variáveis em relação à direção de causalidade entre acesso a recursos financeiros e votos, conforme apontam Teresa Sacchet e Bruno Speck:

A pergunta principal em relação à natureza da relação entre recursos e votos é sobre a direção de causalidade. Os estudos sobre o financiamento no Brasil até este momento partiram do pressuposto que dinheiro rende votos. Apesar da plausibilidade, esta não é a única relação possível. Se os doadores orientarem as suas doações pela

²⁸ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *In: RENNÓ, Lúcio R.; SOARES, Gláucio Ary Dillon (orgs.). Reforma política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 148.

probabilidade do candidato ter sucesso nas urnas, a relação acaba se invertendo. A expectativa do sucesso eleitoral renderia recursos. Uma terceira possibilidade seria que tanto a arrecadação como o sucesso eleitoral são influenciados fortemente por outros fatores. Estes poderiam ser a posição do candidato frente ao governo ou a experiência anterior do candidato na disputa política, o seu capital político.²⁹

De todo modo, ainda que o dinheiro possa ter um peso relativo em relação ao sucesso nas urnas, esse peso não é pequeno. Os resultados dos diversos estudos sobre o tema demonstram que, na maioria das vezes, o acesso a recursos financeiros atua como elemento catalisador do conjunto de variáveis responsáveis pelo bom desempenho eleitoral.³⁰ A corrida eleitoral, assim, não é uma disputa apenas por votos, mas também uma corrida por acesso a recursos e fontes de financiamento.

A maior parte dos estudos acadêmicos tem encarado o dinheiro sob uma perspectiva negativa para o processo eleitoral ou, na melhor das hipóteses, como um mal necessário; identifica-lo como um fator que pode aprimorar o processo democrático tem merecido pouco ou quase nenhuma atenção.³¹

Ainda que a relação entre dinheiro e política possa ser controversa e que não raras vezes se constata influência indevida do dinheiro no processo político, conforme demonstram inúmeros escândalos de corrupção envolvendo o financiamento de candidaturas e partidos, a análise do papel do dinheiro na política não pode ficar restrita aos fluxos financeiros ilegais, conforme aponta Ingrid van Biezen:

Le financement de l'activité politique présentant un grand intérêt pour le fonctionnement de la démocratie, il faut l'envisager dans une optique plus large que les seules transactions illicites. Plus généralement, l'activité politique suppose des dépenses qui doivent être considérées comme le coût nécessaire et inévitable de la démocratie. Parce qu'il est l'une des ressources les plus indispensables des partis politiques, qui sont les principaux protagonistes de la démocratie moderne, l'argent joue un rôle critique dans le processus démocratique. Pour bien fonctionner, les partis politiques doivent subvenir aux besoins de leurs organisations, employer du personnel, mener des campagnes électorales et communiquer avec l'ensemble de l'électorat. Pour pouvoir s'acquitter de ces fonctions, et d'autres fonctions nécessaires, ils doivent disposer de ressources financières appropriées. Toutefois, en raison de

²⁹ SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento Eleitoral e Representação Política: O peso do dinheiro e o desequilíbrio de gênero nas esferas legislativas. **34º Encontro Anual da ANPOCS**. Outubro de 2010. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-34-encontro/st-8/st06-7/1379-financiamento-eleitoral-e-representacao-politica-o-peso-do-dinheiro-e-o-desequilibrio-de-genero-nas-esferas-legislativas/file>. Acesso em: 26 mar. 2023.

³⁰ MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, nº 54, p. 155-183. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235409>. Acesso em: jun. 2023.

³¹ *Ibidem*. OLABE, Paloma Baena; SPECK, Bruno Wilhelm (coord.), p. 3.

l'effet de distorsion que l'argent peut avoir sur le processus démocratique, il importe de régler convenablement son rôle.^{32 e 33}

Nesse sentido, a atividade política também deve ser considerada a partir dos custos necessários para seu funcionamento, ou seja, a regular manifestação do regime democrático demanda a existência de um conjunto de atores e de instituições cujo aporte de recursos é fundamental para se constituírem e funcionarem, em especial os partidos políticos.

Nas democracias modernas as agremiações partidárias são peças essenciais para o exercício da representação popular conferida por meio de voto. No Brasil, por exemplo, a importância dos partidos é traço fundamental do sistema político-eleitoral adotado, detendo estes o monopólio das candidaturas, ou seja, não há previsão na legislação das denominadas candidaturas avulsas, constituindo a prévia vinculação a um partido político requisito essencial para o exercício da capacidade eleitoral passiva, conforme previsto no art. 14, § 3º, da Constituição Federal.³⁴

É por isso que se pode afirmar que não há representação popular e exercício do poder estatal sem a intermediação partidária, conforme ressalta Mônica Herman Caggiano: *“no mundo atual, assume o partido posição fortalecida de mecanismo de comunicação e de participação do processo decisional; mais até, de instrumento destinado ao recrutamento dos governantes e à socialização política”*.³⁵

³² Biezen, Ingrid van. Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices. **Editions du Conseil de l'Europe**, décembre, 2003.

³³ Em tradução livre: Como o financiamento da atividade política é de grande interesse para o funcionamento da democracia, deve ser considerado em uma perspectiva mais ampla do que apenas transações ilícitas. De forma mais geral, a atividade política envolve despesas que devem ser consideradas como o custo necessário e inevitável da democracia. Por ser um dos recursos mais indispensáveis dos partidos políticos, que são os principais protagonistas da democracia moderna, o dinheiro desempenha um papel crítico no processo democrático. Para funcionar bem, os partidos políticos devem apoiar suas organizações, empregar funcionários, conduzir campanhas eleitorais e se comunicar com o eleitorado geral. Para poder desempenhar essas funções, e outras funções necessárias, eles devem ter recursos financeiros adequados. No entanto, devido ao efeito de distorção que o dinheiro pode ter no processo democrático, é importante regular adequadamente o seu papel.

³⁴ Pende de julgamento no Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.054.490, Rio de Janeiro, Rel. Min. Roberto Barroso, no qual se discute a possibilidade da figura da candidatura avulsa. No julgamento da questão de ordem levantada pelo relator na sessão de 05.10.2017, o Plenário da Suprema Corte, por maioria, reconheceu a repercussão geral do caso, nos seguintes termos:

“Ementa: DIREITO ELEITORAL. AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CANDIDATURA AVULSA. QUESTÃO DE ORDEM. PERDA DO OBJETO DO CASO CONCRETO. VIABILIDADE DA REPERCUSSÃO GERAL. 1. A discussão acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias, por sua inequívoca relevância política, reveste-se de repercussão geral. Invocação plausível do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo. 2. Eventual prejuízo parcial do caso concreto subjacente ao recurso extraordinário não é impeditivo do reconhecimento de repercussão geral. 3. Repercussão geral reconhecida.”

³⁵ CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. Barueri: Manole, 2004. p. 105.

Os partidos desempenham também um papel fundamental no governo representativo ao nomear candidatos a cargos públicos, governar quando são o partido da situação ou fiscalizar e responsabilizar os governos quando na oposição; natural portanto que precisem ser custeados.

Não é possível, assim, imaginar um sistema democrático no qual se prescindia de partidos políticos fortes e atuantes, o que pressupõe o acesso a meios financeiros para que estes possam custear sua existência, assim como suas ideias e plataformas políticas.

É por essa razão que o dinheiro assume certa ambivalência no processo político, ao mesmo tempo que é fundamental para custear a existência e o funcionamento dos principais atores políticos, tem o potencial de interferir negativamente no sistema democrático, favorecendo a corrupção eleitoral e outras formas de abuso. Nesse sentido é a conclusão de Teori Zavascki:

(...) os recursos financeiros contribuem para o que se podia chamar de democracia sustentável, com partidos políticos em condições de viabilizar o sadio proselitismo político, a difusão de doutrinas e de ideários, de propostas administrativas e assim por diante (...) Eis aí, pois, o grande paradoxo: o dinheiro pode fazer muito mal à democracia, mas ele, na devida medida, é indispensável ao exercício e à manutenção de um regime democrático.³⁶

Como conter os excessos, direcionar o fluxo do dinheiro apenas para o fortalecimento da democracia, favorecer o acesso ao processo político a minorias, combater a desigualdade de gênero e de raça no acesso aos cargos públicos, são algumas das questões centrais que envolvem a relação entre dinheiro e a política, e estão no foco do debate não apenas no Brasil, mas nas principais democracias do mundo.

1.2.1 A influência do poder econômico no processo eleitoral

Eleições constituem uma condição necessária, porém não suficiente para caracterização de um regime como democrático. Segundo Giovanni Sartori, democracia não se resume aos atos votar e ser votado, transcendendo a conquista do direito ao sufrágio, caracterizando-se como um regime que busca, sobretudo, um amplo desenvolvimento social.³⁷

Ainda assim, no sistema representativo, as democracias têm no processo de escolha de candidatos a maior parcela de sua materialização.³⁸

³⁶ ZAVASCKI, Teori. Financiamento eleitoral de partidos políticos: a questão constitucional. In: KIM, Richard Pae; NORONHA, João Otávio de. (coord.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016. p. 738.

³⁷ SARTORI, Giovanni. **La democracia em 30 lecciones**. Ciudad de Mexico: Taurus, 2009. p. 108.

³⁸ LIZARDO, Filipe Soares. **A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

A democracia brasileira é, fundamentalmente, representativa. Ainda que existam instrumentos constitucionais que permitam a participação direta dos cidadãos, é traço característico das democracias contemporâneas o exercício da soberania popular por meio do voto em representantes que serão eleitos para exercer o poder em nome dos cidadãos. Nesse modelo, inspirado por princípios republicanos, a soberania popular determina a vontade política.³⁹

Democracias representativas extraem sua legitimidade por meio da realização de eleições periódicas. Assim, o principal momento de exteriorização da soberania popular ocorre com a escolha dos representantes por ocasião das eleições. Não há na legislação brasileira a figura do *recall*, instituto que permite aos eleitores afastar candidatos eleitos durante o exercício do mandato – também, o processo de *impeachment* não envolve a participação dos eleitores –; além disso, o exercício da representação nas democracias contemporâneas não se dá segundo a forma de um mandato imperativo, segundo o qual o representante recebe instruções permanentes dos representados e obrigatoriamente tem que cumpri-las, caso contrário seu mandato pode ser revogado, ao contrário, os representantes eleitos não guardam relação direta com seus eleitores e deles não recebem instruções precisas para o cumprimento de sua tarefa.

Em razão da relevância do processo de escolha dos representantes por meio do voto o processo eleitoral é cercado de salvaguardas, de modo a propiciar que as eleições ocorram de maneira a garantir que a vontade popular de forma seja exteriorizada de forma livre, sem que seja comprometida por interferências indevidas. Assim, para que sejam legítimas, é necessário que as eleições transcorram de forma hígida, com respeito a princípios como o da isonomia entre os eleitores e de igualdade de oportunidades entre os candidatos. Por essa razão, não apenas a manifestação do voto deve ser cercada de garantias; a formação da vontade do eleitor, de igual modo, também deve ser protegida de maneira que as escolhas feitas nas urnas sejam protegidas:

A formação e a manifestação do voto devem dar-se sem interferências.

O Estado brasileiro exporta soluções para o processo de votação e apuração dos votos. Depois de inúmeras fraudes, a adoção do sistema eletrônico de votação traz confiabilidade em relação ao respeito da vontade manifestada nas urnas. A manifestação da escolha resta garantida, sem a eleição a bico de pena, o voto de correntinha e o mapismo.

A formação da vontade, no entanto, ainda sofre influências. Ao construir a sua opção política, ao decidir seu voto, o eleitor está exposto não apenas às propostas dos

³⁹ SALGADO, Eneida Desiree. **A influência do poder econômico nas eleições e a impugnação de mandato.** Estudos Eleitorais, Brasília, v. 4, número especial, 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1206/2009_salgado_influencia_poder_economico_eleicoes?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 13 out. 2023.

candidatos e às diretrizes programáticas dos partidos políticos, mas a inúmeros outros fatores que condicionam sua escolha. Alguns desses fatores constituem vícios que ofendem o princípio republicano – pois desequilibram a disputa – e o princípio democrático, pois falseiam a expressão da soberania popular: o uso indevido dos meios de comunicação social, o uso do poder público para beneficiar candidatos, o abuso do poder econômico, a corrupção e a fraude.⁴⁰

Um dos principais aspectos que pode comprometer a liberdade para a formação da vontade popular é a interferência do poder político, do poder dos meios de comunicação e, em especial, do poder econômico na formação da vontade dos eleitores.

Em sua clássica formulação, Max Weber conceitua o poder como “(...) probabilidade de impor a vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”⁴¹.

Bobbio distingue três grandes classes no âmbito de um conceito amplo do poder – o poder econômico; poder ideológico e o poder político:

O primeiro é o que se vale da posse de certos bens, necessários ou considerados como tais, numa situação de escassez, para induzir aqueles que não os possuem a manter um certo comportamento, consistente sobretudo na realização de um certo tipo de trabalho. Na posse dos meios de produção reside uma enorme fonte de poder para aqueles que os têm em relação àqueles que os não têm: o poder do chefe de uma empresa deriva da possibilidade que a posse ou disponibilidade dos meios de produção lhe oferece de poder vender a força de trabalho a troco de um salário.

Em geral, todo aquele que possui abundância de bens é capaz de determinar o comportamento de quem se encontra em condições de penúria, mediante a promessa e concessão de vantagens.

O poder ideológico se baseia na influência que as idéias formuladas de um certo modo, expressas em certas circunstâncias, por uma pessoa investida de certa autoridade e difundidas mediante certos processos, exercem sobre a conduta dos consociados: deste tipo de condicionamento nasce a importância social que atinge, nos grupos organizados, aqueles que sabem, os sábios, sejam eles os sacerdotes das sociedades arcaicas, sejam os intelectuais ou cientistas das sociedades evoluídas, pois é por eles, pelos valores que difundem ou pelos conhecimentos que comunicam, que se consuma o processo de socialização necessário à coesão e integração do grupo.

Finalmente, o poder político se baseia na posse dos instrumentos mediante os quais se exerce a força física (as armas de toda a espécie e potência): é o poder coator no sentido mais estrito da palavra.

Todas estas três formas de poder fundamentam e mantêm uma sociedade de desiguais, isto é, dividida em ricos e pobres com base no primeiro, em sábios e ignorantes com base no segundo, em fortes e fracos, com base no terceiro: genericamente, em superiores e inferiores.⁴²

⁴⁰ SALGADO, Eneida Desiree. **A influência do poder econômico nas eleições e a impugnação de mandato.** Estudos Eleitorais, v. 4, número especial, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1206/2009_salgado_influencia_poder_economico_eleicoes?sequence=3&isAllowed=y> Acesso em: 13 out. 2023.

⁴¹ WEBER, Max. **Economia e Sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Universidade de Brasília, 2000. p. 33.

⁴² BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 11. ed. Brasília: UnB, 1998, v. 1, p. 955.

Em razão da natureza do presente estudo, interessa-nos avaliar o poder econômico e seus reflexos na seara da representação popular.

Para Fábio Konder Comparato, o desenvolvimento do sistema capitalista fez com que, no curso de sua evolução histórica, o poder econômico se desdobrasse em poder político e ideológico:

(...) Poder político, porque o capitalismo sempre prosperou ligado ao Estado. Poder ideológico, porque a partir do final do século XIX, e sobretudo com o advento da sociedade de massas no mundo inteiro, o empresariado capitalista assumiu o controle dos principais órgãos de imprensa e, em seguida, dos grandes veículos de emissão radiofônica e televisiva, exercendo em consequência uma influência dominante sobre as mentalidades coletivas.⁴³

O poder econômico começa a se desenvolver com o surgimento do capitalismo moderno, como uma das consequências da Revolução Industrial ocorrida na segunda metade do Século XVIII. A partir de então as forças produtivas se expandem e a disputa dos mercados se inicia.⁴⁴

Comparato identifica, ainda, que diversamente das modalidades tradicionais de poder na História, o poder capitalista *fez questão de sempre permanecer oculto ou dissimulado*. Para este autor, ao contrário dos grupos dominantes nas civilizações do passado, as lideranças capitalistas nunca se apresentaram como detentores de um poder real na sociedade, preferindo *usar da técnica, altamente eficaz, de dissimular seu poderio econômico no mercado e sua posição dominadora na esfera política*.⁴⁵

Segundo Comparato, ao longo da história, o capitalismo sempre se apresentou como um defensor valores e ideais nobres. A partir da filosofia do Iluminismo, a classe burguesa adotou e promoveu a liberdade individual e a igualdade perante a lei como os princípios que orientam suas ações.⁴⁶ Empresários frequentemente afirmam seu compromisso incondicional com as liberdades individuais como um contraponto ao poder do Estado. No entanto, na prática capitalista, o foco recai principalmente na preservação da liberdade empresarial, e todas as outras liberdades podem ser suprimidas, dependendo das circunstâncias.

⁴³ COMPARATO, Fábio Konder. Capitalismo e Poder Econômico. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, número especial em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Sousa, p. 167-95, 2013.

⁴⁴ PEREIRA, SYLVIO. Poder econômico e abuso. **Revista de Administração de Empresas**, v. 18, nº 6, p.137-157, 1996. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901966000100004>.

⁴⁵ COMPARATO, Fábio Konder. *Ibidem*.

⁴⁶ COMPARATO, Fábio Konder. *Ibidem*.

Foi o que se cansou de ver na América Latina, na Ásia e na África, com a multiplicação de regimes autoritários, estreitamente associados aos grandes grupos empresariais e aos latifundiários.

Quanto ao princípio da igualdade de todos perante a lei (isonomia), proclamado pela Revolução Francesa, ele foi uma arma política de primeira grandeza para eliminar progressivamente a milenar tradição indo-européia de divisão da sociedade em três estamentos: o clero, a nobreza e o povo; sendo os dois primeiros dotados de privilégios e o último aquele “vulgo vil sem nome”, de que falou Camões. A burguesia, oriunda do terceiro estamento (o Tiers État dos franceses), estava excluída dos privilégios próprios dos demais, a começar pela imunidade tributária.

Instaurada, porém, a igualdade meramente formal de todos os cidadãos, o que se viu, em pouco tempo, foi o aprofundamento da desigualdade econômica entre as classes sociais. Como disse o personagem de um romance de Anatole France (L’Affaire Crainquebille), “a lei, em sua majestosa igualdade, proíbe tanto ao rico quanto ao pobre furtar um pão, mendigar nas ruas ou dormir sob as pontes”. Ou então, segundo a fórmula cunhada por George Orwell em *Animal Farm*, todos são iguais; sempre há, porém, alguns mais iguais do que outros.

A isonomia, tão celebrada pela burguesia, conviveu, até o século XX com a legalidade da escravidão, a representação política censitária (só têm o direito de votar os titulares de uma renda mínima anual) e a exclusão da cidadania para as mulheres e os analfabetos.⁴⁷

Walber de Moura Agra defende que o poder econômico é uma decorrência fática das relações produtivas, proveniente da própria infraestrutura do sistema capitalista. Entretanto, para este autor, uma vez que cabe à lei reprimir o abuso do poder econômico que tenha intenção de dominar mercados, eliminar a concorrência ou aumentar arbitrariamente os lucros, conforme art. 173, § 4º da Constituição Federal, “*o poder econômico não é a questão, mas sim sua atuação de forma abusiva, principalmente no que concerne à obtenção de controle de setores do mercado*”.⁴⁸

Em relação ao processo eleitoral, não há dúvida que o fator econômico é instrumento imprescindível para viabilizar a divulgação das propostas dos candidatos e permitir o debate político. Naturalmente que nesse contexto há uma interface direta entre o poder econômico e o poder político, já que é comum que os detentores do poder econômico tentem obter proximidade junto àqueles que exercem poder político, sendo uma das principais formas de exteriorização dessa relação o financiamento das campanhas eleitorais, momento em que candidatos e partidos políticos necessitam de acesso a recursos econômicos para divulgarem suas plataformas políticas e aumentarem as chances de sucesso nas eleições. Nesse aspecto, Walber Agra registra que:

O poder econômico é instrumento imprescindível ao processo eleitoral (...).

⁴⁷ COMPARATO, Fabio Konder. *Ibidem*.

⁴⁸ AGRA, Walber de Moura. **Poder econômico e caixa dois no sistema eleitoral brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

A utilização do poder econômico, dentro das normativas definidas legalmente, nada tem de anômalo, e é essencial porque não existe campanha eleitoral sem custo. Em uma sociedade capitalista, em que a livre iniciativa configura-se como um de seus alicerces constitucionais, impedir que o poder econômico participe do processo político, revela, claramente, uma tomada de posição alienada face à realidade, como se apenas o fator volitivo tivesse capacidade de transformá-la.

O regramento acerca do uso do poder econômico, em sede do processo eleitoral, gera uma incessante tensão quanto ao modo de fazer para fomentar, de fato, a necessária utilização de recursos materiais na campanha eleitoral. Ao mesmo tempo, essa tensão revela-se quando ele pretende evitar, ou repreender, com eficiência, que sua interferência configure-se como uma estratégia para subverter o processo de decisão política, franqueando o uso do poder econômico para comprar as eleições, sem que à sociedade caiba o direito de escolher o candidato que melhor represente suas aspirações.

O uso abusivo do poder econômico traz consequências constitucionais, eleitorais, penais, civis e administrativas. Como um comando normativo pode ostentar múltiplos níveis de efetividade, o legislador brasileiro, de forma consciente ou não, optou por tentar evitar o uso ilícito do poder econômico tipificando diversas possibilidades de sua incidência. Ou seja, optou-se não apenas por sancionar o seu abuso, de maneira genérica, mas também, por meio da especificação de cada uma dessas condutas, por tipificar cada uma. A multiplicação dessas tipificações de ilícitos, oriundos do poder econômico, é uma tentativa de potencializar a efetividade dessas normas.

Se não houvesse poder econômico, não haveria abuso; todavia, como essa premissa é insustentável nos pleitos políticos, a melhor opção é a sua regulamentação, a fim de que o financiamento eleitoral não fosse considerado um instrumento de obtenção de lucro, determinando-se, assim, portanto, que as relações com a Administração Pública sejam pautadas por princípios republicanos.⁴⁹

De fato, a legislação eleitoral brasileira, em relação ao poder econômico, é toda concebida a partir da ótica da vedação ao seu uso abusivo, conforme se verifica das diversas disposições a esse respeito constantes da Lei nº 9.504/97 e da Lei Complementar 64/90, esta última com previsão da principal ação eleitoral que busca combater o abuso do poder econômico, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral. No entanto, a Constituição Federal, tratando especificamente dos direitos políticos, enuncia em seu art. 14, § 9º que a lei deve proteger o processo eleitoral da influência do poder econômico, e não apenas do seu uso abusivo.

Assim como faz Comparato ao identificar que o poder econômico atua muitas vezes de forma dissimulada, o Constituinte 88 ao utilizar a terminologia “influência” ao invés de abuso, enuncia a necessidade de que o sistema legal proteja o processo eleitoral de interferências sorrateiras do poder econômico, que mesmo que não caracterizem situação abusiva, tem o potencial de inverter a lógica do princípio Republicado, de forma a impedir que o interesse público se submeta ao interesse privado.

⁴⁹ AGRA, Walber de Moura. *Ibidem*.

Dessa forma, a questão que se coloca é se a interferência do poder econômico na disputa eleitoral deve ser vedada em qualquer situação, uma vez que fator gerador de desigualdade na disputa, ou apenas quando demonstrado o seu uso de forma abusiva?

Para responder a esse questionamento outras perguntas também precisam ser colocadas, por exemplo: em que medida o dinheiro afeta a representatividade democrática, traduzida na premissa da soberania da vontade popular livre e determinante para o processo político? Ou seja, de que maneira a influência do poder econômico pode deturpar a formação da vontade dos eleitores e, em consequência, os rumos das políticas públicas e da vontade do Estado?

Segundo Maurice Duverger, os sistemas políticos ocidentais, quer considerados em si mesmos ou em suas relações com os outros, são apenas parcialmente democráticos. Para este autor a nomenclatura correta para classificar os sistemas ocidentais é o da plutodemocracias, uma vez que nelas o poder repousa sobre o povo (*demos*) e sobre a riqueza (*plutos*).⁵⁰

A evolução das técnicas de produção provocou a regressão da economia feudal e a progressão de uma economia capitalista durante o curso de vários séculos, levando a aristocracia a ceder lugar pouco a pouco à burguesia, cujos interesses e desejos são expressos na ideologia liberal, por meio da qual restou suplantada a ideologia monárquica até então vigente, culminando com o advento das instituições democráticas. Esse panorama ajuda a entender a formação do sistema político ocidental que, segundo Duverger, seguiu o esquema “*estruturas econômicas – ideologia – instituições políticas*” em contraposição à formação do sistema socialista, no qual se observa o esquema “*ideologia – instituições políticas – estruturas econômicas*”.⁵¹

Duverger compara os laços existentes entre as eleições pluralistas, os parlamentos e as liberdades públicas com aqueles referentes ao capitalismo e à economia de mercado, fazendo alusão a Janus, o deus de duas faces, cuja efígie marcava as moedas da República romana:

O sistema ocidental apresenta duas faces opostas, mas complementares, constituindo esse dualismo a sua natureza profunda. De um lado o pluralismo, as liberdades, as eleições competitivas fornecem aos cidadãos possibilidade de ação contra os governantes maiores que em qualquer outra parte. Se estes meios continuaram por longo tempo mais aparentes do que reais, e assim permanecem em certa medida, o certo é que eles atingiram desde há cinquenta anos um grau de realidade que não se pode ser seriamente contestado. Não se trata mais de democracia “formal”, como no século XIX, quando Marx desenvolveu sua análise, mas de democracia autêntica. Entretanto, essa democracia continua parcial. No interior dos regimes ocidentais, os cidadãos e suas organizações não detêm sozinhos o poder político: eles o partilham principalmente com os detentores de capitais, indivíduos e sobretudo grandes firmas

⁵⁰ DUVERGER, Maurice. **As modernas tecnodemocracias**: poder econômico e poder político. Tradução Max da Costa Santos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. p. 16.

⁵¹ *Ibidem*, p. 19.

industriais, comerciais e financeiras. Esta é a outra face de Janus. Os deputados, os ministros, os chefes de governo não são simples marionetes nas mãos dos capitalistas, como pretende uma propaganda simplista. Eles podem se apoiar nos eleitores para resistir à pressão das potências econômicas: mas estas mantêm grande peso, a ponto de influenciar os simples cidadãos.⁵²

Para Duverger as decisões políticas são tomadas no contexto dessa simbiose de interações complexas, a partir do “paralelograma” de forças resultantes da combinação desses fatores.

Nesse sentido, no campo eleitoral a relação entre poder econômico e democracia não pode ser ignorada, sendo necessário que a legislação estabeleça mecanismos que possibilitem que *“a coexistência entre poder econômico e soberania popular ocorra de maneira a preservar a possibilidade de os cidadãos elegerem seus representantes, livres de situações caracterizadas por abuso de recursos econômicos”*, conforme registram André Guilherme Lemos Jorge e Michel Bertoni Soares.⁵³

Segundo John Rawls:

[...] o valor das liberdades políticas para todos os cidadãos, qualquer que seja a sua situação social ou econômica, deve ser aproximadamente igual ou pelo menos suficientemente igual, no sentido de que cada qual tenha uma oportunidade equitativa de ocupar uma função pública e de influenciar no resultado das decisões políticas.⁵⁴

Marcos Vinícius Furtado Coelho indica que todo o arcabouço normativo previsto na legislação eleitoral tem por finalidade garantir a isonomia entre os candidatos, de forma a prevalecer a higidez na disputa eleitoral, que "deve ser pautada pela igualdade de oportunidades e pela lisura dos meios empregados nas campanhas sem privilégios em favor de determinada candidatura".⁵⁵

Nos regimes democráticos, é fundamental que a disputa eleitoral seja regida por princípios que propiciem um tratamento equânime aos candidatos, devendo ser constantemente protegido pela legislação e pela atuação dos órgãos de controle do processo eleitoral, conforme aponta Luiz Fux:

(...) a centralidade da igualdade de oportunidades decorre de ser ela um pressuposto para uma concorrência livre e equilibrada entre os competidores do processo político,

⁵² *Ibidem*, p. 21.

⁵³ JORGE, André Guilherme Lemos; SOARES, Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas. A influência do poder econômico sobre a democracia. **Revista de Informação Legislativa**, v. 54, nº 216, p. 87-104, out.-dez. 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/536851>. Acesso em: 10 set. 2018.

⁵⁴ RAWLS, John. O liberalismo político. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2 a ed. Ática: 2000.

⁵⁵ COELHO, Marcos Vinícius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral**, 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 92-93.

motivo por que a sua inobservância não afeta apenas a disputa eleitoral, mas amesquinha a essência do próprio processo democrático.⁵⁶

O regime democrático reconhece aos postulantes a cargos eletivos o direito de divulgar suas ideias e difundir sua candidatura ao corpo de eleitores, arrecadando, para tanto, recursos que serão empregados nesta divulgação. Esse procedimento, entretanto, deve situar-se dentro dos parâmetros previstos pela legislação eleitoral, constituída por um conjunto de regras que tem por finalidade assegurar um mínimo de igualdade entre os competidores.

A existência de mecanismo apto a coibir desvios e fraudes ocorridos na arrecadação e aplicação de recursos ajuda a equilibrar as condições da competição, uma vez que propicia maior efetividade ao sistema de controle do financiamento eleitoral.

A Constituição Federal, ao estabelecer as causas impeditivas à capacidade eleitoral passiva, denominadas de inelegibilidades, estabeleceu que compete à Lei Complementar fixar outras causas de inelegibilidade além daquelas previstas no texto constitucional (art. 14, § 9º), de forma a proteger: (i) a probidade administrativa; (ii) a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato e (iii) a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta:

Art. 14 (...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

O que se extrai desse dispositivo é que o próprio texto constitucional, reconhecendo os impactos deletérios que o poder econômico pode trazer à normalidade e à legitimidade das eleições, tratou de traçar diretriz à legislação infraconstitucional para que não apenas o abuso do poder econômico, mas também a sua influência, sejam reprimidos a fim de proteger o processo eleitoral.

⁵⁶ FUX, Luiz. Princípios de Direito Eleitoral. In: KIM, Richard Pae; NORONHA, João Otávio de Noronha (coord.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao comentar a passagem acima do texto constitucional assim se posiciona:

Influência do poder econômico. O uso da riqueza para objetivos político-eleitorais é condenado pelo texto em estudo. Note-se que, no dispositivo em vigor, ao contrário do estabelecido no direito anterior não é só o abuso do poder econômico que deve ser reprimido. Também o seu uso, ou seja, a sua influência há de ser coibida. Por isso, a lei deverá tornar inelegíveis todos aqueles que possam prevalecer-se da riqueza para influir nos pleitos eleitorais, e não apenas excluir os que dela abusaram.⁵⁷

Pedro Decomain observa que a Constituição de 1967, até a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, em seu art. 148, inciso III, fazia referência a que lei complementar pudesse prever outras causas de inelegibilidade, além das já então consignadas no próprio texto constitucional, desde que por meio dessa previsão se pudesse assegurar, entre outros valores, a “normalidade e legitimidade das eleições, contra o abuso do poder econômico e do exercício dos cargos ou funções públicas”⁵⁸. Com a Emenda Constitucional nº 1/1969, persistiu a possibilidade de que lei complementar previsse outras causas de inelegibilidade, além daquelas versadas no próprio texto constitucional, para preservação, porém, da normalidade e legitimidade das eleições não mais apenas em face do abuso do poder econômico, mas já agora da sua influência.

O citado autor defende que deve ser conferida ao art. 14, § 9º da Constituição uma interpretação ampla e abrangente, de sorte que fique claro que a mensagem do constituinte além de proibir o abuso do poder econômico também proscreve o seu uso, sempre que este for capaz de influir na vontade do eleitorado, “produzindo distorções e, principalmente, acarretando desigualdades insuperáveis entre os que são e os que não são detentores do poder econômico”.⁵⁹

A noção de abuso traduz a ideia daquilo que é contrário ao direito, ou que exceda os limites e finalidades estabelecidos no ordenamento. Fala-se em abuso de direito quando alguém

⁵⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. V. 1. Arts. 1º a 43. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 13.

⁵⁸ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais**. RESENHA ELEITORAL, Nova Série, v. 13, 2006. Atualizado e revisado em outubro de 2015. Disponível em <https://apps.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/influencia-do-poder-economico-e-financiamento-publico-de-campanhas-eleitorais/index55cf.html%3Fno_cache=1&cHash=ea6484e4bbc2cdf11be46e6146e1dcc7.html>. Acesso em 12. nov. 2023.

⁵⁹ *Ibidem*.

exercita um direito, mas em aberta contradição, seja com o fim a que esse direito se encontra adstrito, ou com o condicionamento ético-jurídico (boa-fé, bons costumes, etc.).⁶⁰

Já o termo influência, segundo Decomain, significa interferência ou, ao menos, possibilidade de interferência de um determinado fenômeno em outro. Há influência de um fenômeno sobre outro “quando o primeiro interfere, em maior ou menor extensão, na produção do segundo. A palavra influência, aqui, como se verifica, tem conotação que se aproxima da expressão “nexo de causalidade”. Influir é interferir, podendo produzir um determinado fenômeno ou podendo modificá-lo”.⁶¹

Para Joel José Cândido, entretanto, o “uso” do poder é lícito e em nenhum momento é vedado pela legislação, desde que seja exercido com observância da lei e por quem possa exercê-lo, ou seja, o eleitor, os partidos, coligações e os candidatos. “O ilegal é o “abuso” de poder que se caracteriza pelo excesso ou demasia com que esse poder (seja econômico, político ou de autoridade) é exercido, buscando benefícios eleitorais, deturpando o processo eleitoral e influenciando em seus resultados naturais”.⁶²

Essa possibilidade do uso do poder econômico nas eleições advém particularmente do financiamento privado das campanhas eleitorais.⁶³ Conforme se verá adiante, o Brasil adota um modelo de financiamento misto da política, em que são destinados recursos públicos às campanhas e aos partidos, por meio do Fundo Partidário e, mais recentemente, pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanhas; além disso, há recursos públicos aplicados de forma indireta no financiamento de partidos e candidatos, em decorrência das compensações fiscais atribuídas às emissoras de rádio e televisão pelo tempo cedido à propaganda eleitoral gratuita. Já a parcela privada do financiamento está atualmente concentrada apenas em doações de pessoas físicas e em recursos dos próprios candidatos, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, incorporada pela Lei Eleitoral por ocasião da edição da Lei nº 13.165 de 2015, como será adiante demonstrado.

⁶⁰ MENDES, Antônio Carlos. Aspectos da ação de impugnação de mandato eletivo. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 331-342.

⁶¹ DECOMAIN, Pedro. *Op. cit.*

⁶² CÂNDIDO, Joel José. **Inelegibilidades no Direito brasileiro**. Bauru: Edipro, 1999. p. 337.

⁶³ DECOMAIN, Pedro. *Op. cit.*

A grande questão debatida pela Corte Suprema neste julgamento foi se o texto constitucional vedaria a participação das pessoas jurídicas no financiamento de candidatos e partidos políticos.

Em certa época o legislador brasileiro optou pela proibição das doações empresariais (a Lei nº 5.682/71 proibia que pessoas jurídicas destinassem recursos a partidos e candidatos), entretanto, os escândalos de corrupção que envolveram a campanha e o governo do presidente Fernando Collor de Mello, que resultou na instituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito e mais tarde no impeachment do primeiro presidente da República eleito após o regime militar, que teve como questão central as atividades de seu tesoureiro de campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre financiadores e governo, trouxeram a convicção na oportunidade de que a proibição do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas não seria uma alternativa eficiente para combater a inevitável presença do poder econômico nas eleições.

O relatório final dessa CPI propugnava a necessidade de legalização das doações empresariais, como medida para moralizar e conferir transparência ao financiamento das campanhas, afirmando-se que a lei então vigente seria hipócrita, irreal e excessivamente rigorosa. Tais constatações redundaram na edição das Leis temporárias nº 8.713/1993 e 9.100/95 que regeram, respectivamente, as eleições de 1994 e 1996, que permitiram as doações empresariais no financiamento político, sistemática que foi mantida pela Lei nº 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos e Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições, atualmente vigentes.

Como resultado, o que se viu nas eleições subsequentes foi uma avalanche de recursos empresariais declarados nas contas de candidatos e partidos políticos, a ponto de no pleito de 2014, conforme análise das prestações de contas encaminhadas à Justiça Eleitoral, as doações de pessoas jurídicas representarem aproximadamente 73% do total de recursos aplicados nas campanhas naquela eleição, conforme será adiante demonstrado.⁶⁴

Além disso, a legislação trouxe poucas restrições quanto à origem dos recursos de pessoas jurídicas, vedando a condição de doadores apenas a empresas e organizações vinculadas à administração pública, governo ou entidades estrangeiras; entidades de classe ou sindical; entidades de utilidade pública, beneficentes ou religiosas; bem como concessionárias ou permissionárias de serviço público.⁶⁵ Grandes grupos econômicos, ainda que titulares de

⁶⁴ Informação obtida por meio da análise do Repositório de Dados da Justiça Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 01 fev. 2019.

⁶⁵ Lei n. 9.504/97.

contratos públicos decorrentes de procedimento licitatório que não caracterizassem concessão ou permissão de serviço público, além de outras atividades sensíveis ou mesmo empresas que tivessem recebido investimento significativo de recursos públicos por meio de isenções fiscais e ou somas bilionárias de empréstimo em bancos de fomento, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento, não estavam sujeitos a qualquer restrição para oferecerem seu auxílio financeiro às campanhas eleitorais, com a ressalva do limite de doação previsto pela legislação, fixado em a 2% do faturamento bruto do ano anterior ao das eleições.

O estudo da decisão do Supremo na ADI 4.650 e a análise dos seus reflexos ainda será aprofundada no capítulo 3 deste trabalho, entretanto, cabe desde já adiantar que a decisão da Suprema Corte, em que pesem certos questionamentos, parece-nos que atende ao preceito constitucional que exige não apenas a vedação do abuso do poder econômico, mas também combate à sua influência desmedida no processo eleitoral.

1.3 Modelos de Financiamento Político: características e disfunções

A democracia não tem preço, mas naturalmente detém em si um custo operacional. Mais do que uma distorção, o financiamento da política faz parte da normalidade da vida democrática.⁶⁶

O desenvolvimento e a popularização do regime democrático em grande parte dos países⁶⁷, assim como a complexidade que o processo de escolha de candidatos por meio de

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiro;

II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

VIII - entidades beneficentes e religiosas; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

IX - entidades esportivas que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

IX - entidades esportivas; (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

XI - organizações da sociedade civil de interesse público. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

⁶⁶ CASAS-ZAMORA, Kevin; ZOVATTO, Daniel. Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. **Revista Nueva Sociedad**, 225, Enero-Febrero 2010. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/para-llegar-a-tiempo-apuntes-sobre-la-regulacion-del-financiamiento-politico-en-america-latina/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

⁶⁷ De acordo com o Índice de Democracia de 2022, elaborado pela Economist Intelligence Unit (EIU), 72 dos 167 países e territórios abrangidos pelo modelo, ou 43,1% do total, podem ser considerados democracias. O número

eleições assume, coloca a questão do financiamento da democracia no centro do debate público em todo mundo.

O dinheiro é frequentemente visto como uma forma de interesses poderosos capturarem os processos de formulação de políticas governamentais, o que leva a baixos níveis de confiança pública nas instituições representativas.⁶⁸ Por certo, a dependência excessiva de recursos pode induzir a importantes distorções no processo democrático, assim como possibilitar que indivíduos e sobretudo grandes grupos econômicos tenham acesso a uma forma diferenciada de participação no processo eleitoral por meio de suas contribuições financeiras, exercendo posteriormente influência privilegiada sobre candidatos eleitos e o governo que será constituído após as eleições, com potencial de desvirtuar o princípio básico democracia traduzido na expressão “uma pessoa, um voto”.

O regime democrático, assim, deve ser capaz de produzir mecanismos que o capacite a ser um sistema alternativo de poder, ou seja, a força do poder econômico nas democracias deve encontrar limitações na soberania do interesse público e na noção de que a representação tem natureza popular, enquanto instrumento de defesa dos interesses dos cidadãos e não de uma classe ou outra de privilegiados, de forma a colocar freios à força do poder econômico. A democracia deve controlar o dinheiro, e não o contrário.⁶⁹

A regulação do financiamento político é fundamental para assegurar que partidos e candidatos disputem com base em recursos minimamente equilibrados. Em certa medida, as condições para consolidação e estabilidade das democracias passam também pelo acesso a recursos, que permita a realização de despesas dentro de parâmetros de normalidade pelos atores da disputa eleitoral, assim como pela transparência com a qual estes últimos gerenciam e prestam contas das receitas arrecadadas.⁷⁰

de “democracias plenas” aumentou para 24 em 2022, contra 21 em 2021, à medida que Chile, França e Espanha voltaram a juntar-se ao grupo mais bem classificado países (aqueles com pontuação superior a 8,00 em 10). O número de “democracias imperfeitas” caiu em cinco, para 48 em 2022. Dos 95 países restantes no nosso índice, 59 são “regimes autoritários”, o mesmo que em 2021, e 36 são classificados como “regimes híbridos”, acima dos 34 do ano anterior. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>. Acesso em: 25 out. 2023.

⁶⁸ AGRAWA, Khushbu; HAMADA, Yukihiro. Political Finance Reforms How to respond to today’s policy challenges? **International Institute for Democracy and Electoral Assistance**, Stockholm, Sweden, 2020. ISBN: 978-91-7671-356-3.

⁶⁹ AGRA, Walber de Moura. Financiamento eleitoral no Brasil. In: **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. CAMPILONGO, Celso Fernandes, GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. NUNES JR., Vidal Serrano; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN Maurício; FREIRE, André Luiz (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-2/financiamento-eleitoral-no-brasil>

⁷⁰ AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BUENO, Natália Salgado; MESQUITA, Lara; PHILLIPS, Jonathan. **Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: Uma análise baseada em evidência**. Fundação Getúlio Vargas, Centro de Política e Economia do Setor Público Cepesp/FGV. Disponível em:

Um sistema de financiamento político transparente e eficaz pode ajudar a restaurar a confiança pública na democracia. Regulamentar o financiamento político, por meio de instrumentos de conformidade e de mecanismos que propiciem transparência e diminuam a dependência do poder econômico, devem ser motivados por um compromisso de salvaguardar e promover a igualdade de oportunidades no processo democrático. Também se mostra necessário que os sistemas de financiamento político sejam constantemente atualizados para permanecerem relevantes em face das alterações nas circunstâncias políticas, econômicas e sociais.

Diversos são os modelos e as escolhas que os países têm feito na tentativa de regulamentar o processo de arrecadação, aplicação de recursos e prestação de contas da movimentação financeira de partidos e das candidaturas.

Cabe esclarecer, por oportuno, que neste trabalho a expressão financiamento da política é utilizada com o sentido de destinação de recursos financeiros partidos políticos e candidaturas, que influenciam a competição política, seja em relação à dinâmica das disputas eleitorais a curto prazo, seja em relação às estruturas partidárias a longo prazo.⁷¹ Não integram esse conceito, fins do presente estudo, os custos com a realização do processo eleitoral em si e os dispêndios realizados, por exemplo, para manutenção de mandatos políticos e das casas legislativas ou outras estruturas institucionais também fundamentais para o funcionamento do regime democrático.

Ao estabelecer regimes de financiamento da política, a maior parte dos países procura enfrentar os principais riscos que o uso desmedido e sem controle dos recursos financeiros pode acarretar à democracia.

Ao examinar a regulação da matéria nas democracias atuais, identifica-se dois regimes principais de financiamento da política: aquele que tem origem em receitas privadas e outro em que preponderam recursos públicos. A experiência internacional demonstra que na maior parte das democracias esses regimes são mesclados – como ocorre no Brasil – originando um sistema “misto de financiamento” da política.

No regime de financiamento privado, o ingresso de recursos nas campanhas eleitorais e nos partidos ocorre por meio do aporte financeiro de pessoas físicas e jurídicas, por meio de

http://www.cepesp.io/uploads/2019/05/Os-Custos-da-Campanha-Eleitoral-no-Brasil_Cepesp_BRAVA.pdf. Acesso em: 02 mar. 2023.

⁷¹ CAMPOS, Mauro Macedo; SPECK, Bruno Wilhelm. Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016). **Opinião Pública**, Campinas, v. 27, n. 3, set.-dez., 2021.

doações individuais dirigidas a partidos e candidatos.

Já o regime de financiamento público se dá por meio da destinação de recursos da sociedade para as campanhas eleitorais, de forma direta ou indireta.

Conforme estudo do *Internacional IDEA*, não há nenhum caso, ao menos em democracias, de financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, ou seja, com proibição ao acesso a recursos privados.⁷² Para Jairo Nicolau o sistema adotado pela Áustria seria o que mais se aproximaria deste regime, entretanto, ainda aqui constatamos a existência de autorização para que particulares apliquem recursos nas campanhas eleitorais.⁷³

1.3.1 Financiamento Público

A principal característica do regime de financiamento público é a utilização de receitas provenientes do Estado, com a especificação de uma ou várias fontes determinadas de recursos, o que proporciona aos partidos políticos acesso ao financiamento estatal para sua manutenção cotidiana e para as eleições, assim como aos candidatos.

O financiamento público pode ser realizado de forma direta ou indireta, havendo critérios de distribuição específicos. De forma direta, o financiamento público pode ser efetivado por meio de fundos provenientes do orçamento público, bônus, subsídios, reembolsos e etc., enquanto o financiamento indireto ocorre por meio da prestação de serviços ou benefícios estatais, a exemplo de renúncia tributária como incentivo às doações privadas e compensação fiscal à emissoras de rádio e televisão, como ocorre no modelo brasileiro nesse último caso.⁷⁴

A principal justificativa para o financiamento público é conferir maior igualdade à competição eleitoral, propiciando que as habilidades pessoais e o debate político tornem-se o diferencial para a eleição dos representantes. Esse regime de financiamento tende a diminuir a quantidade de recursos utilizados no processo eleitoral e possibilita uma maior transparência aos recursos investidos. A grande limitação desse modelo é que ele não garante, absolutamente, a vedação de recursos privados, que podem ser utilizados de forma lícita ou/e ilícita.⁷⁵

⁷² Internacional IDEA. *Op. Cit.*

⁷³ NICOLAU, Jairo. Palestra proferida na audiência pública promovida pela Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados. Brasília, 12 maio 2011.

⁷⁴ Lei nº 9.504/97 - Art. 99. As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei.

⁷⁵ Agra, Walber de Moura. **Poder econômico e caixa dois no sistema eleitoral brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

O financiamento público é baseado na ideia de fornecer recursos adequados para que todas as forças políticas tenham condições mínimas de alcançar os eleitores, tornando a competição política mais justa e equilibrada. Além disso, esse tipo de financiamento busca reduzir as vantagens dos concorrentes com acesso a recursos financeiros mais significativos, diminuindo o impacto das desigualdades sociais na disputa política. Em razão de sua natureza, os princípios de transparência e de controle tendem a ser mais garantidos com o financiamento público.

Aspectos contrários que podem ser apontados em relação ao regime público de financiamento dizem respeito à dependência crônica dos partidos em relação aos recursos estatais e conseqüente descolamento das bases de filiados e do trabalho militante. Aponta-se também a diminuição da liberdade dos partidos e o comprometimento da sua independência em relação ao Estado; além do recorrente argumento quanto ao desperdício de recursos do tesouro público que poderiam ser direcionados para o investimento em políticas públicas.

O sistema de financiamento público de partidos políticos teve sua origem no início do século XX e se espalhou por diversos países da Europa e América Latina.

Na Europa, onde surgiram os primeiros partidos políticos com base popular, a adoção do financiamento público foi vista como uma necessidade após a queda do ativismo partidário e redução do número de filiados. Atualmente, o financiamento público é responsável, em média, por mais da metade das receitas totais de partidos políticos Europeus, em muitos países partidos recebem de 70 a 85% de suas receitas através de fundos públicos.⁷⁶

Na América Latina, o financiamento público é cada vez mais forte na região e há evidências de sua crescente importância para a receita total dos partidos: no México, Colômbia, Uruguai e mais recentemente no Brasil, o financiamento dos candidatos à presidência em relação aos fundos públicos está na casa dos 80%. Na região, o primeiro país a introduzir o financiamento público foi o Uruguai, em 1928.⁷⁷

Conseqüentemente, muitos partidos passaram a depender das subvenções estatais como sua principal fonte de financiamento, resultando em mudanças nos modelos de organização partidária e na emergência de partidos com características tendentes à cartelização, ou seja, uma vez que os partidos chegam ao poder, tendem a criar mecanismos que os favorecem, aproveitando-se de privilégios na formulação de leis e regulamentos para aumentar seus

⁷⁶ AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BUENO, Natália Salgado; MESQUITA, Lara; PHILLIPS, Jonathan. *Op. Cit.*

⁷⁷ *Idem.*

próprios recursos, melhorar sua posição e, assim, se perpetuar no poder.⁷⁸

É provável, inclusive, que se estabeleça uma rede de partidos com verbas razoáveis e outras com numerário insignificante. Dá-se o nome de partidos cartéis ao mencionado fenômeno, o que dificulta o surgimento de novas agremiações e inviabiliza a própria competição eleitoral.

A cartelização no sistema político tende a estabelecer uma rede de partidos com acesso a maior parcela das verbas públicas, enquanto aos demais restaram apenas pequenas receitas, muitas vezes em valores insignificantes. Outro reflexo da denominada cartelização consiste no fato de que os partidos não mais precisam da militância para manter e expandir suas atividades partidárias, por utilizarem, preponderantemente, dinheiro público na manutenção de suas despesas cotidianas, inclusive, para a contratação de pessoal.

Ainda em relação ao fenômeno da cartelização dos partidos, Walber de Moura Agra registra:

Por consequência, quando se fala em cartelização percebe-se um verdadeiro embate com um princípio basilar da democracia representativa: o pluralismo político. Se há direcionamentos e privilégios no financiamento, é lógico que haverá uma dificuldade na alteração dos ocupantes nos espaços de poder.⁷⁹

Sobre a tese da cartelização, confira-se também as observações de Bruno Speck e Mauro Campos:

A ciência política tratou intensamente do tema do volume e distribuição dos recursos públicos para financiamento de partidos e eleições. A tese mais importante em relação a esse tópico diz respeito à chamada cartelização da competição. Lançada em 1995 por Katz e Mair (1995), essa tese sofreu críticas em relação à sua consistência conceitual (Koole, 1996), à plausibilidade do modelo explicativo (Kitschelt, 2000) e à verificação empírica (Pierre, Svåsand e Widfeldt, 2000) e passou por modificações (Katz e Mair, 1996, 2012; Mair e Katz, 2009). Nem por isso deixou de influenciar o debate sobre as mudanças dos sistemas partidários modernos. Para tratar dela aqui, será necessário qualificar o significado do termo “cartelização”. Entendemos que a tese foi apresentada em três versões. A primeira concerne à cartelização das organizações partidárias, na qual “cartelização” significa maior dependência do conjunto dos partidos em relação aos recursos públicos, em detrimento do papel de outras fontes de financiamento. A cartelização afasta os partidos da sociedade e os aproxima do Estado. Um indicador importante para essa primeira versão da tese é o volume crescente dos recursos públicos alocados aos partidos e, conseqüentemente, o peso predominante daqueles no orçamento destes. Já a segunda versão da tese afirma que a competição entre os partidos é caracterizada pela cartelização. A forma pela qual os recursos são distribuídos terá impacto sobre a competição entre os partidos, favorecendo os grandes, consolidados, e dificultando a sobrevivência dos pequenos, novatos. Como as regras de distribuição são feitas pelos próprios partidos majoritários, essa segunda versão sugere que o desenho das regras pelos legisladores segue uma lógica de autoproteção. O indicador para avaliar a validade da tese é a

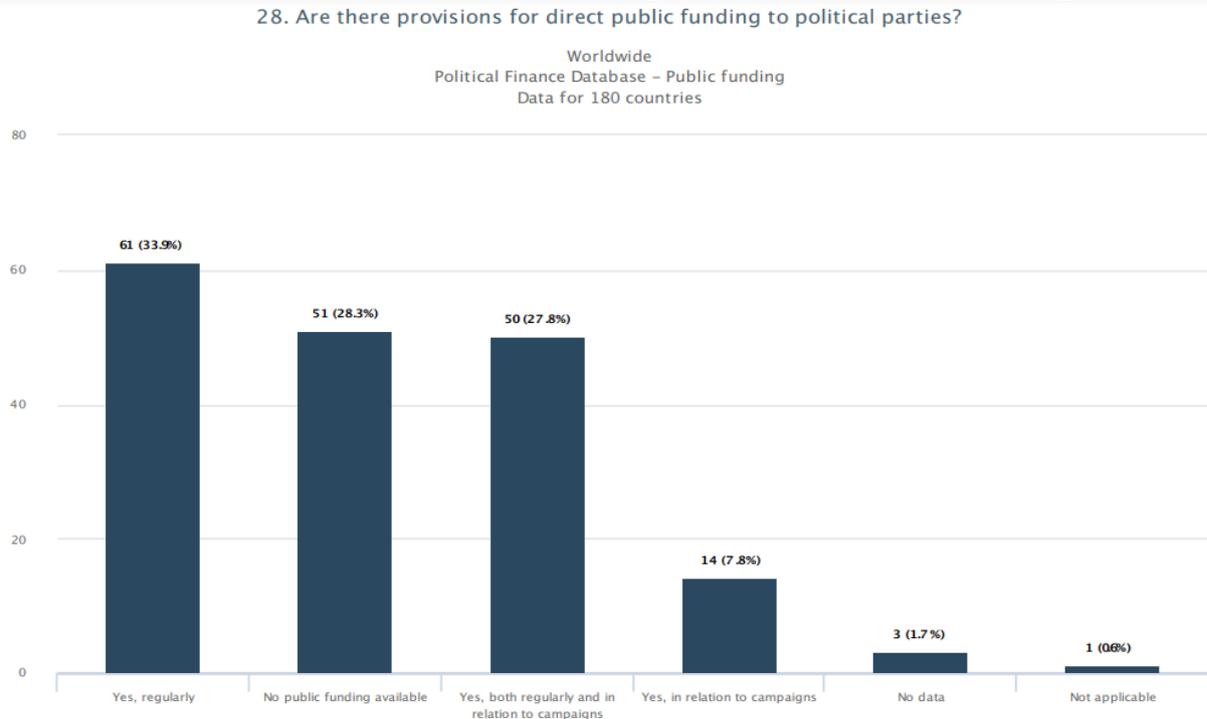
⁷⁸ KATZ, Richard. S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, v. 1, n° 1, p. 5-28, 1 jan. 1995.

⁷⁹ Agra, Walber de Moura. *Op. Cit.*

maneira como os recursos são distribuídos entre os partidos. Por sua vez, a terceira versão da tese da cartelização também mobiliza a questão do peso dos recursos públicos, agora adotando uma perspectiva intrapartidária. A ascensão desses recursos estaria umbilicalmente ligada ao declínio dos recursos arrecadados dos filiados no custeio de cada organização partidária. O partido cartelizado é aquele que abandonou uma característica básica dos partidos de massa, substituindo o autofinanciamento por recursos públicos.⁸⁰

Acerca da extensão do financiamento público no mundo, dados do International IDEA apontam que apenas 28,3% dos países observados não oferecem algum tipo de financiamento público direto, mediante transferência de recursos aos partidos ou candidatos, em que pesem as diferenças quanto à proporção em relação ao total dos recursos com os quais contam os partidos, conforme apontam os gráficos abaixo:

Gráfico 1 – Existência de fundos públicos no financiamento de partidos

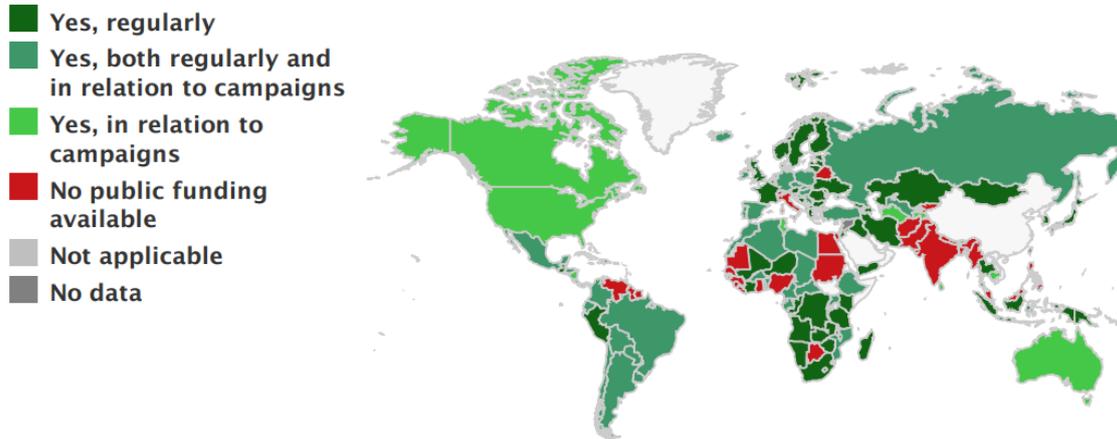


Fonte: International IDEA - Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/548>

⁸⁰ CAMPOS, Mauro Macedo; SPECK, Bruno Wilhelm. Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016). **Opinião Pública**, Campinas, v. 27, n° 3, set.-dez., 2021.

Gráfico 2 – Distribuição de países quanto à existência de fundos públicos no financiamento de partidos
28. Are there provisions for direct public funding to political parties?

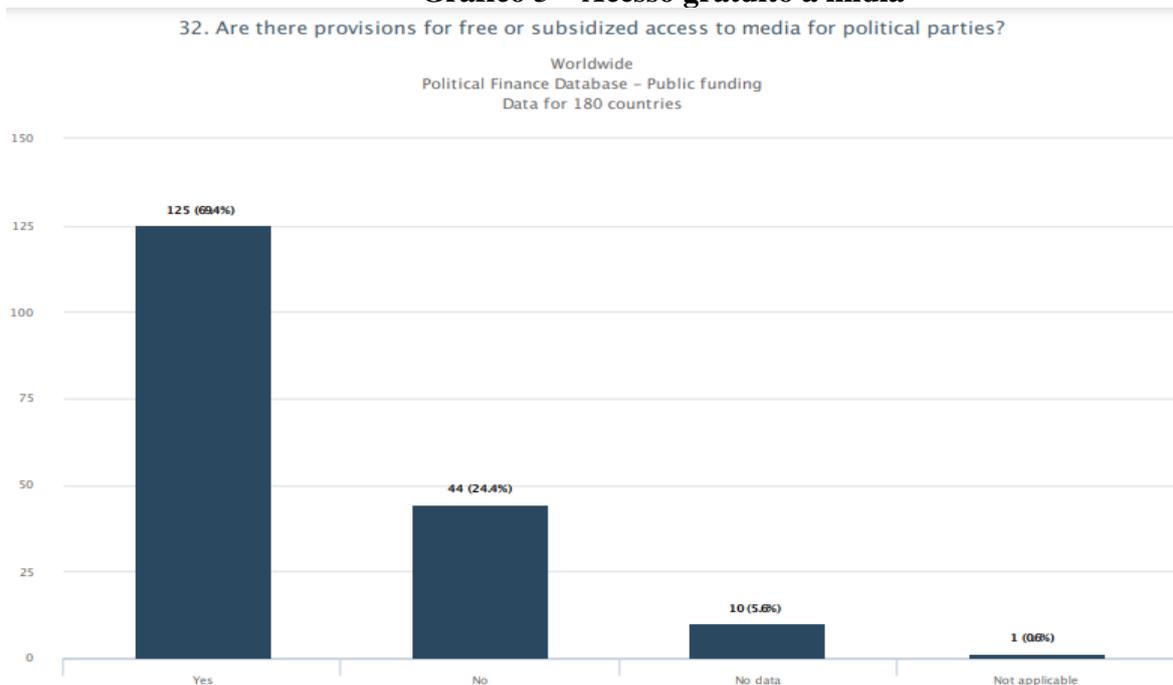
Political Finance Database – Public funding



Fonte: International IDEA - Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/548>

Quanto às receitas públicas indiretas, o IDEA aponta que dos 180 países constantes de sua base de dados, em 125 (69,4%) há provisão de acesso gratuito à mídia aos partidos políticos, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Acesso gratuito à mídia



Fonte: International IDEA. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/552>

1.3.2 Financiamento Privado

O regime de financiamento privado é caracterizado por contribuições de pessoas físicas e jurídicas (quando permitido) para partidos e candidatos. As contribuições privadas são uma fonte essencial de financiamento das agremiações partidárias e das candidaturas, entretanto, podem representar riscos de influência e corrupção.

Esse modelo é um recurso legítimo e necessário para os partidos políticos e seus candidatos, permitindo que os atores do processo democrático construam pontes de contato com a sociedade através da participação de eleitores e de grupos de interesse financiando campanhas e a atividade partidária.

O financiamento privado tem a virtude de desonerar os cofres públicos, em especial num contexto em que a dependência de recursos públicos é cada vez mais sentida na esfera partidária. O financiamento privado incentiva que os partidos busquem apoio na participação social, constituindo bases de apoio e redes de simpatizantes. Ademais, esse modelo exige dos partidos e das campanhas eleitorais melhor eficiência na gestão dos recursos, conferindo ainda maior liberdade às agremiações partidárias em relação à dependência do poder estatal.

Doar recursos para um partido político ou uma candidatura é expressão do exercício da cidadania, caracterizando-se, portanto, como uma das expressões do direito político conferido aos cidadãos. Assim, o financiamento privado deve ter as mesmas prerrogativas da liberdade de expressão política, desde que observados os parâmetros normativos para evitar abusos substanciais no processo democrático.⁸¹

Quanto maior a participação de financiadores, em especial pessoas físicas, maiores as chances de sucesso das candidaturas, uma vez que a contribuição de recursos não se limita ao aporte de um valor financeiro, mas revela também uma manifestação de apoio político que se traduzirá em votos do doador e, muitas vezes, de pessoas do seu círculo de convivência, como familiares e amigos.

O principal exemplo nesse sentido foi a campanha eleitoral do então candidato Barack Obama nas eleições de 2008. Conforme aponta José Jairo Gomes, a campanha de Obama

⁸¹ AGRA, Walber de Moura. Financiamento eleitoral no Brasil. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. CAMPILONGO, Celso Fernandes, GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. NUNES JR., Vidal Serrano; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN Maurício; FREIRE, André Luiz (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-2/financiamento-eleitoral-no-brasil>

inovou ao implementar uma série de mecanismos criativos através do uso massivo da internet, para divulgação da candidatura e arrecadação de recursos. Nesse aspecto foram arrecadados de pessoas físicas, pela rede mundial de computadores, mais de 500 milhões de dólares, prevalecendo doações inferiores a 200 dólares. A tecnologia possibilitou a pulverização dos financiadores da campanha presidencial de Barack Obama, gerando engajamento que posteriormente se traduziu em votos e, ao mesmo tempo, enfraqueceu a ação e a dependência de recursos grandes grupos econômicos.⁸²

Por outro lado, aponta-se uma série de distorções que o financiamento privado pode provocar no processo político, sobretudo os riscos de influência indevida que poderá se traduzir em tráfico de influência e captura do Estado por grupos de interesses, desequilibrando a competição eleitoral e subvertendo a lógica do princípio democrático.

Em razão dessas questões, a maior parte dos países disciplina a atuação do capital privado nas campanhas eleitorais, estabelecendo requisitos e limitações para o ingresso de recursos privados nas campanhas eleitorais e nos partidos, bem como para o dispêndio desses valores pelos candidatos e a partidos.

De forma geral, os esforços para regulamentar a matéria envolvem temas como restrições às fontes de financiamento; fixação de tetos de contribuições; obrigações relacionadas à comprovação da origem das receitas, dentre outras, visando limitar a influência indevida de doadores com grande capacidade econômica e o ingresso de recursos de fontes escusas no financiamento político.

Conforme banco de dados do International IDEA, as proibições mais frequentes concentram-se em (i) doações que tenham origem em receita estrangeira; (ii) contribuições anônimas, sem identificação do doador; (iii) doações de entidades da administração e de particulares que tenham contratação com o poder público; (iv) doações de sindicatos e, por último, o ponto que gera mais discussões (v) vedação às doações empresariais.

1.4 A regulação do financiamento da política no mundo

Em que pese o aumento da quantidade de trabalhos acadêmicos tratando do tema do financiamento da política, poucos são os estudos que abordam de maneira sistemática os diversos modelos de regulamentação do financiamento de partidos e de candidatos em

⁸² GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

perspectiva comparada, a partir de aspectos estruturais, institucionais e conjunturais. Nesse contexto, os dados levantados pelo International IDEA, que reúnem informações de 180 países a partir de 43 variáveis relativas à regulamentação do financiamento da política, têm contribuído para a construção de uma agenda comparada sobre o tema.

A análise dos regimes de financiamento de campanhas adotados nas diversas democracias ao redor do mundo demonstra não ser possível identificar um padrão normativo que sirva como referência geral para o tratamento da matéria, sendo a variabilidade normativa, de acordo com as peculiaridades de sistema político institucional de cada país uma das principais características das normas sobre financiamento político, conforme destaca Bruno Lorencini:

Se por um lado tal característica prejudica o trabalho do legislador na escolha do modelo de financiamento eleitoral, já que não há um padrão a ser considerado, por outro ressalta o papel do especialista na análise do direito comparado, verificando as diferentes técnicas utilizadas pelos Estados, em busca de identificar quais os principais sucessos e fracassos de cada modelo.⁸³

De uma forma geral, cada região enfrenta desafios particulares de acordo com seu próprio contexto. Na África o abuso de recursos públicos pelos partidos da situação e redes clientelistas; na América Latina o financiamento ilícito por organizações criminosas, em especial ligadas ao narcotráfico; na Ásia o predomínio de campanhas consideravelmente custosas e a crescente interferência de interesses empresariais na esfera política; na Europa a grande dependência de atores políticos de recursos estatais e a perda de contato com os cidadãos pelos partidos; na América do Norte a alta dependência de doadores privados e a ausência de transparência dos financiadores.⁸⁴

Ao examinar os principais atributos que orientam a regulação do financiamento da política em diversos países, Karl-Heinz Nassmache identifica quatro opções principais a partir do prisma da autonomia dos partidos; da transparência dos recursos destinados a partidos e candidatos, e também da aplicação de normas correspondentes, propondo a seguinte classificação: (i) opção pela autonomia; (ii) opção pela transparência; (iii) opção pela vigilância

⁸³ LORENCINI, Bruno César. **O Regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência**: Um estudo comparado. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

⁸⁴ AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BUENO, Natália Salgado; MESQUITA, Lara; PHILLIPS, Jonathan. **Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil**: Uma análise baseada em evidência. Fundação Getulio Vargas, Centro de Política e Economia do Setor Público Cepesp/FGV. Disponível em: http://www.cepesp.io/uploads/2019/05/Os-Custos-da-Campanha-Eleitoral-no-Brasil_Cepesp_BRAVA.pdf. Acesso em: 02 mar. 2023.

e (iv) opção pela regulamentação diversificada.⁸⁵

A *opção pela autonomia* enfatiza a liberdade e o caráter privado dos partidos, minimizando a necessidade de regulamentação, uma vez que confia em grande medida nos mecanismos de autorregulação e autocorreção da competição dos atores envolvidos na disputa eleitoral. Já a *opção pela transparência* ressalta a importância do acesso público às informações relativas às finanças dos partidos e candidatos, de forma que os eleitores assumam suas responsabilidades e façam uma escolha informada no dia das eleições. A *opção pela vigilância* prevê um conjunto de regulamentações detalhadas sobre o financiamento cuja verificação e implementação está a cargo de uma instituição pública independente, esse é o modelo, por exemplo adotado pelo Brasil. Por último a *opção de regulamentação diversificada* corresponde ao modelo praticado no Canadá, que combina “*a supervisão flexível, a regulação precisa, os incentivos públicos e as sanções ocasionais*”.⁸⁶

Estudo da International IDEA, abrangendo grande parte dos países do mundo, agrupados por continentes, com enfoque na regulamentação do financiamento político revelou, em síntese, a seguinte realidade:^{87 e 88}

- África: todos os países africanos possuem regulamentos sobre o fluxo de dinheiro dentro e fora da política. Tais regulamentos formais desempenham um papel muito limitado na forma como a política é operada. Além de fixação de limites para doações e gastos, também é feita referência ao financiamento público, que é usado em mais de dois terços dos países africanos, mas que na realidade não tem mais do que um significado simbólico. O estudo revelou que, salvo algumas exceções, as campanhas eleitorais africanas são em grande parte financiadas por meio de candidatos e não de partidos, e são frequentemente influenciadas por redes clientelistas.

⁸⁵ NASSMACHER, Karl-Heinz, *apud* Zovatto. **Dinero y Política en América Latina**: Una visión comparada. Editado por la Asociación Civil Transparencia e International IDEA, 2003.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-PT.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

⁸⁸ No capítulo sobre a África o estudo abrange todos os 54 países daquele continente. O capítulo sobre a América Latina inclui os 20 países continentais ao sul dos Estados Unidos. O capítulo sobre a Ásia abrange 20 países, do Afeganistão à Indonésia. Há dois capítulos que abrangem partes da Europa: um capítulo sobre o Norte, Oeste e Sul da Europa abrange 24 países a partir de Portugal, a oeste com a Finlândia e até a Grécia no leste. Os países europeus que pertenciam no passado à Cortina de Ferro são abordados em capítulo próprio sobre a Europa Oriental, Central, Sudeste da Europa e Ásia Central, bem como a Turquia e os antigos Estados comunistas, abrangendo o leste até o Cazaquistão (29 países no total). Há um capítulo dedicado também às democracias anglófonas que inclui Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos.

- **Ásia:** há uma grande variação na função do dinheiro na política em uma região que engloba os países desde o Afeganistão e Indonésia até o Japão. Em muitos países asiáticos, no entanto, houve uma comercialização da política que reforçou os laços entre o setor político e os interesses comerciais. A dependência de financiamento público é geralmente baixa, embora esteja aumentando em partes da Ásia. O incremento no controle, a fim de que sejam cumpridos os regulamentos existentes, é enfatizado como crucial para o aumento da transparência do financiamento político na região.
- **América Latina:** a aplicação da legislação é um dos grandes problemas dos países latino-americanos. Há também preocupações quanto ao aumento dos gastos nas campanhas eleitorais em vários países da região, frequentemente combinado com laços fortes entre o setor político e o financiamento ilegal, inclusive oriundo do crime organizado. Alguns países da região mostram uma crescente dependência do financiamento público, combinada com morosidade na prestação de contas para aferição da regularidade da aplicação desse tipo de recurso.
- **Europa Oriental, Central, Sudeste da Europa e Ásia Central:** A maioria dos países que faz parte desse bloco passaram a regular o financiamento político de maneira mais específica do que qualquer outra região. As razões para esse fenômeno são muitas e complexas, mas um dos fatores é o legado comunista compartilhado por muitos desses países, que deixou um rastro de desconfiança dos atores políticos e uma tradição de envolvimento do Estado. Certos problemas persistem, muitas vezes em razão de uma regulamentação por demais abrangente, além disso o abuso na utilização recursos do Estado se destaca como um dos desafios mais comuns.
- **Norte, Oeste e Sul da Europa:** nos países que compõem essa região a regulamentação do financiamento político é bastante modesta. A atenção maior se concentra menos no estabelecimento de vedações ou limitações às doações e gastos e mais em disposições para aumentar a transparência na forma como os recursos são arrecadados e gastos. Uma preocupação importante é a tendência de aumento da dependência do financiamento público pelos partidos, já que em média de dois terços do financiamento de partidos vem atualmente de recursos públicos e, em muitos países, os partidos recebem entre 70 e 85% de sua renda de fontes públicas.
- **Países de língua Inglesa (anglófonos):** embora não haja uniformidade nos regimes de financiamento desses países, certas semelhanças se destacam, como a relutância em ter

partidos políticos que dependam de financiamento público – os níveis relativos de financiamento público são significativamente menores do que nos países vizinhos – acrescida da ausência de uma regulamentação mais específica do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. Destaca-se a excessiva dependência do financiamento empresarial e sindicatos, além do envolvimento de outros atores de maneira não regulamentada.

1.5 O Financiamento da Política no Brasil: esboço histórico

A regulamentação do financiamento eleitoral no Brasil é matéria relativamente recente. Em que pese as primeiras eleições em solo brasileiro terem ocorrido logo após a chegada dos Portugueses – trinta e dois anos após Cabral ter desembarcado no Brasil, no dia 23 de janeiro de 1532, os moradores da primeira vila fundada na colônia portuguesa (São Vicente, em São Paulo) foram às urnas para eleger o Conselho Municipal, obedecendo à tradição portuguesa de escolher os administradores de seus povoados⁸⁹ – a primeira legislação que tratou sobre o financiamento político ocorreu no Brasil apenas sob a égide da Constituição de 1946.

A questão financeira para as eleições, até então, concentrava-se no plano da capacidade eleitoral ativa, tendo em vista a adoção do voto censitário por um longo período, a exemplo das eleições dos deputados e senadores da Assembleia-Geral Legislativa e dos Membros dos Conselhos Gerais das Províncias, em 1824, que adotava o critério de renda de no mínimo 100.000 (cem mil) réis anuais.⁹⁰

O voto censitário foi afastado em 1889, após a Proclamação da República, no entanto, a primeira regra que trouxe previsão sobre o financiamento político ocorreu com a publicação do Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946, o qual definia que teria o registro cancelado o partido que recebesse contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio de procedência estrangeira (art. 26, alínea “a” do Decreto-lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946). Em 1945, com a edição do Decreto-Lei nº 7.586/45, que juntamente com a Justiça Eleitoral reativou os partidos políticos, o TSE editou, pela primeira vez, uma Resolução regulamentando, ainda que de forma incipiente, o dever de que os partidos apresentassem contas à Justiça Eleitoral.⁹¹

⁸⁹ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

⁹⁰ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed., rev. e alt., Brasília: TSE/SDI, 2005.

⁹¹ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamentos de campanhas eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 90.

O Código Eleitoral de 1950, Lei nº 1.164 de 24 de julho de 1950, também trouxe previsão acerca do financiamento eleitoral, estabelecendo a obrigação de os partidos fixarem em seus estatutos limite de gastos para as campanhas eleitorais, bem como a veiculação de preceitos que limitem doações de recursos oriundos dos próprios candidatos e de filiados das agremiações. O Código de 50 definiu também a competência do Tribunal Superior Eleitoral para conhecer das obrigações impostas por lei aos partidos políticos, que abrangiam regras sobre a contabilização e apuração da origem dos recursos, disciplinando uma série de requisitos que deveriam ser atendidos pelos partidos, tais como escrituração de suas receitas por meio de utilização de livros contábeis, além da manutenção da proibição de recebimento de recursos de origem estrangeira, acrescida da vedação de “*receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal*” (art. 143 a 144).

Conforme aponta Adla Yousse Bourdokan, a grande novidade no financiamento eleitoral ocorreu em 1962, com a edição da Lei nº 4.115, de 22 de agosto daquele ano, que determinou que o horário reservado para propaganda eleitoral nas emissoras de rádio e TV passasse a ser gratuito para os partidos políticos, caracterizado como a primeira fonte indireta de recursos públicos para as campanhas eleitorais.⁹²

No ano 1965, em pleno regime militar, foi publicada a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740, de 15 de junho de 1965), que trouxe a criação do Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência aos Partidos), forma de financiamento público direto aos partidos políticos. Esse fundo seria composto por três fontes de receitas: (i) multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; (ii) recursos financeiros destinados por lei, em caráter permanente ou eventual e (iii) doações de particulares. Tais recursos destinavam-se prioritariamente à manutenção da estrutura dos partidos, mas poderiam ser aplicados também nas campanhas eleitorais.

Nesse mesmo ano, outras mudanças importantes foram estabelecidas: o veto às doações de empresas privadas com finalidade lucrativa aos partidos, que perdurou até 1993; bem como o estabelecimento de um horário eleitoral gratuito destinado à propaganda partidária no rádio e TV fora do período eleitoral.⁹³

Em 1974, com a edição da Lei nº 6.091, houve a proibição da propaganda eleitoral paga no rádio e na TV, vedação que persiste até hoje. Em 1979, a Lei nº 6.767, juntamente com a criação

⁹² BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O Bolso e a Urna**: financiamento político em perspectiva comparada. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 78.

⁹³ *Ibidem*, p. 79.

de novos partidos, previu a mudança na forma de distribuição do Fundo Partidário: 90% dos recursos seriam distribuídos na proporção da representação dos partidos na Câmara dos Deputados e o restante dividido de forma igual entre os demais partidos.

Somente na década de 90, após o escândalo envolvendo o financiamento eleitoral que resultou no *impeachment* do primeiro presidente da República eleito democraticamente com a derrocada do regime militar, é que foram editadas leis que implementaram regulamentação mais efetiva sobre a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais. Na primeira eleição direta pós-ditadura militar, que proibia as doações privadas de empresas, dando margem à prática do caixa-dois, que culminou num dos escândalos de corrupção eleitoral mais conhecidos da história do país, o esquema PC Farias, resultando num amplo debate sobre gastos na campanha e as lacunas da legislação acerca da fiscalização das verbas arrecadadas.⁹⁴

A legislação então passou a buscar o aumento do controle do financiamento eleitoral, com a fixação de limites de doações e sanções para os abusos cometidos. Duas leis marcaram a introdução de regras mais eficazes sobre a matéria, a Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, que regulamentou as eleições gerais de 1994 e a Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, que regulamentou o pleito municipal de 1996.

Em 1995, foi também editada a Lei nº 9.096, denominada Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que estabelece, dentre outras, regras sobre o financiamento dos partidos e o dever desses órgãos de prestar contas anualmente à Justiça Eleitoral.

A partir de 1997, os pleitos eleitorais passaram a ser regulamentados pela Lei nº 9.504, que recebeu o nome de Lei das Eleições, publicada em 30 de setembro daquele ano. Essa lei se constitui no principal instrumento normativa sobre movimentação de recursos para as campanhas eleitorais, bem como em relação à respectiva prestação de contas à Justiça Eleitoral.

A Lei nº 9.504, desde sua edição, passou por cinco alterações que impactaram as regras sobre a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas, conhecidas como “minirreformas eleitorais”: as Leis nº 11.300, de 2006, a Lei nº 12.034, de 2009, a Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013, Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 e, mais recentemente, a EC nº 97/2017 e as Leis nº 13.487/2017 e 13.488/2017. Esta última reforma eleitoral trouxe inovações importantes, como a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, autorização para arrecadação por meio de financiamento coletivo (*crowdfunding*) e a fixação

⁹⁴ OLIVEIRA, Elton Somensi; TONIEL, Raíssa. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Revista Direito & Justiça**, v. 40, nº 1, p. 106-119, jan./jun. 2014.

limites de gastos mais efetivos, definidos por tipo de cargo em disputa.

A arquitetura do atual sistema de financiamento eleitoral no Brasil foi traçada, assim, a partir dessas duas importantes legislações (Leis nº 9.096/95 e 9.054/97). Cabe ao Tribunal Superior Eleitoral, a cada pleito, regulamentar a arrecadação, aplicação e a prestação de contas dos recursos destinados para as campanhas eleitorais, por meio de resolução específica, com fulcro no seu poder regulamentar previsto no Código Eleitoral e no art. 100-A da Lei nº 9.504/97.

Adotou-se no Brasil um regime de financiamento misto, com a previsão de aporte de recursos públicos diretamente aos partidos, por meio do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, mais conhecido como Fundo Partidário, previsto no art. 38 da Lei nº 9.906/95, bem como, mais recentemente, pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que foi aplicado pela primeira vez em 2018, previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/97 e, também, de forma indireta, por meio de compensação fiscal dirigida às emissoras de rádio e televisão em razão do tempo cedido para a transmissão do horário gratuito destinado à propaganda eleitoral e partidária.

Em relação aos recursos privados, partidos e candidatos podiam arrecadar doações de pessoas físicas e jurídicas, observadas as restrições estabelecidas para alguns tipos de organizações e empresas, as denominadas fontes vedadas. Estes valores privados estavam sujeitos a limites, fixados de acordo com o rendimento ou faturamento obtido pelo doador no ano anterior ao da realização das eleições (10% para pessoa física e 2% para pessoa jurídica).

Esse parcela privada do financiamento político, entretanto, foi alterada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650-DF, promovido pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Para a Corte, doações realizadas por pessoas jurídicas, quer destinadas às campanhas eleitorais, quer endereçadas a partidos políticos, são inconstitucionais. É o seguinte o extrato da decisão, publicada no DJE em 25/09/2015:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei nº 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor.

Do voto do relator, tem-se a exata dimensão da inconstitucionalidade reconhecida:

Ex positis, voto pela procedência do pedido contido no item “e.1” da peça vestibular, para declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais. Ademais, voto pela inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, caput, e § 1º, da Lei nº 9.507/94.

Outrossim, voto pela procedência do pedido veiculado no item “e.2” da exordial, assentando a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos. Voto também pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.

As doações realizadas por pessoas físicas, em especial os limites legais de doação, foram reconhecidas como constitucionais:

Pelo exposto, julgo improcedentes os pedidos deduzidos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, acerca dos critérios de doação de pessoas naturais e do uso próprio de recursos pelos candidatos, para declarar a constitucionalidade do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97 e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95 – voto do relator.

Trata-se de profunda alteração no sistema de financiamento eleitoral. O fato de que tenha vinda do Poder Judiciário – no exercício da função de guarda da Constituição – e não dos parlamentares eleitos, demonstra que, para estes, o regime até então vigente era adequado.

Em razão de sua relevância, o capítulo 3 desta tese abordará a análise detalhada da ADI 4.650, examinando seus fundamentos, os votos proferidos pelos Ministros e os reflexos decorrentes desta decisão que é, sem dúvida, o ponto de inflexão do modelo de financiamento da política nacional mais importante da história recente do Brasil.

Antes disso, entretanto, passaremos à análise da participação das empresas no financiamento político brasileiro, objeto do capítulo que se seguirá.

2 A PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NO BRASIL

2.1 Por que empresas doam recursos para partidos e candidatos?

Empresas e partidos políticos são os principais protagonistas do sistema capitalista e da democracia representativa. Entender a interação entre esses dois atores é fundamental para a correta compreensão do funcionamento do regime democrático e do papel das empresas na contemporaneidade.

Charles Lindblom identifica uma tensão constante e vital entre dinheiro e votos no regime capitalista em democracias.⁹⁵ A influência política dos grandes grupos econômicos é um aspecto que tende a interferir de maneira negativa na disputa eleitoral e, por consequência, no exercício dos mandatos eletivos. Essa questão pode ser abordada a partir de diversas perspectivas, mas duas delas parecem possuir maior relevância: lobbying⁹⁶ e contribuições financeiras a partidos e candidatos.

Conforme aponta Wagner Pralon Mancuso, a atividade econômica desenvolvida pelas empresas está sujeita ao impacto de inúmeras decisões tomadas diariamente por indivíduos ocupantes de cargos de autoridade em diversas esferas, sejam dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes da federação. Nesse sentido, o autor referido aponta que “*a percepção de que as decisões do poder público têm o poder de interferir sobre as atividades das suas empresas leva muitos empresários diretamente ou por meio de representantes a desenvolver atividades de articulação de interesses*”.⁹⁷

Assim, a motivação para que empresas doem recursos a partidos e candidatos deve ser abordada a partir dessa perspectiva mais ampla, relacionada às estratégias políticas

⁹⁵ LINDBLOM, Charles E. *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, Basic Books, New York, 1977. xi 403 p. £8.95. **Journal of Social Policy**, v. 8, n° 4, p. 549-552. doi:10.1017/S004727940000934.

⁹⁶ As ações de *lobbying* podem ser bastante variadas. Elas vão desde o contato informal com autoridades e parlamentares até a participação formal em eventos. Por exemplo, os grupos de interesse que atuam no parlamento se dedicam a um vasto repertório de ações, entre elas: contato direto com os parlamentares, acompanhamento de reuniões das comissões, participação em audiências públicas, contatos com a assessoria das comissões, visitas aos gabinetes dos parlamentares, contato com outros grupos para ações articuladas, acompanhamento de reuniões plenárias, contato com líderes partidários, acompanhamento de bancadas e frentes parlamentares, contatos com a consultoria legislativa, entre outras. Confira-se nesse sentido SANTOS, M., *et al.* O lobby na Câmara dos Deputados do Brasil: profissionalização, estratégias e influência. Brasília: Ipea, p. 7-59, 2017. (Texto para Discussão, n° 2334)

⁹⁷ MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, v. 47, n° 3, p. 505-547, 2004. Disponível: em <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003>. Acesso em: 10 jul. 2023.

empresariais (*corporate political activities*). Entender a lógica que preside as diversas estratégias políticas desenvolvidas pelas empresas para minimizar ameaças externas do ambiente político, conquistar vantagens competitivas em face de seus concorrentes e maximizar o alcance de seus objetivos por meio da produção de políticas públicas favoráveis, é ponto fundamental para a análise desse fenômeno.

A primeira grande constatação, no entanto, é a de que determinadas empresas são mais ativas politicamente do que outras. Questões como tamanho; disponibilidade financeira; ramo da atividade econômica; geração de vantagens competitivas; dependência do governo; regulação; concentração de mercado e nível de rivalidade empresarial, são variáveis antecedentes que interferem na atuação das empresas na esfera política.⁹⁸

À medida que os ambientes políticos se tornam mais complexos e influentes, as empresas que desenvolvem estratégias políticas podem ser mais propensas a fortalecer sua vantagem competitiva do que as empresas passivas ou politicamente inativas. Empresas bem-sucedidas tendem a ver o ambiente político como um conjunto de oportunidades dentro dos quais elas enfrentam escolhas sobre quais objetivos perseguir e como persegui-los da maneira que melhor atenda à empresa.

Christine Oliver e Ingo Holzinger encaram a estratégia política como um conjunto de oportunidades por meio das quais as empresas podem buscar ativamente acrescentar seu valor ou proteger seu capital por meio da interação com governos e autoridades públicas, em vez de aceitar a inevitabilidade e as potenciais desvantagens ou custos da influência política. Para esses autores, ao contrário da visão de que a intervenção do governo é inevitavelmente custosa para a atividade empresarial, uma perspectiva das capacidades dinâmicas sugere que os custos da influência política precisam ser avaliados em relação às oportunidades potenciais de criação ou proteção de valor, como subsídios favoráveis, redução da ameaça de entrada no mercado, maior legitimidade da empresa, redução da ameaça de produtos substitutos e potencial para aumento da participação de

⁹⁸ BASTOS, Sérgio Augusto Pereira; MACEDO-SOARES, Teresia; SILVA, Rodrigo Oliveira da (2020). Estratégias políticas empresariais: o caso do setor ferroviário brasileiro de cargas. **Cadernos EBAPE.BR**, 18, nº 1, p. 184-199. <https://doi.org/10.1590/1679-395174754>. Acesso em: 23 abr. 2023.

mercado, aspectos esses que são apontados como resultados potenciais da gestão eficaz do ambiente político.⁹⁹

Rodrigo Oliveira da Silva e outros, se debruçaram sobre a literatura nacional e internacional que investiga as estratégias políticas das empresas, constatando diversos recortes teóricas que foram sistematizados nas seguintes categorias: ação coletiva, política positiva, regulação econômica, agência, institucional, e gestão de *stakeholders*.¹⁰⁰

A teoria da ação coletiva e a política positiva analisam as estratégias políticas empresariais em razão das ações tomadas que buscam influenciar a atuação dos atores públicos, muitas vezes por meio de grupos de interesse, como no caso das representações de classe, buscando pela influência no ambiente institucional e regulatório a defesa de interesses legítimos.

Já a teoria da regulação econômica avalia as condicionantes para a atuação ou intervenção do Estado em setores econômicos, tendo como premissa o fato de o Estado contribuir diretamente no desempenho de empresas em vasto número de setores. Assim, identificar as premissas que gravitam em torno das razões para intervenção do Estado na economia auxilia as empresas na construção de seu relacionamento político com os agentes estatais.

A criação e implementação de políticas públicas pode ser avaliada a partir de uma lógica mercadológica da política, na qual interesses individuais, por vezes conflitantes, acomodam deliberações de atores públicos de forma parecida com o que ocorre nas atividades mercadológicas tradicionais como consumidores de mercadorias, fornecedores de bens e serviços e investidores financeiros.

A análise dessas questões pode levar com que a atividade política das empresas seja modulada a partir de características proativas e antecipatórias ou reativa/defensiva, conforme aduzido por Amy J. Hillman e Michael A. Hitt.¹⁰¹

⁹⁹ HOLZINGER, Ingo; OLIVER, Christine (2008). The Effectiveness of Strategic Political Management: A Dynamic Capabilities Framework. **Academy of Management Review**, v. 33, n. 2, p. 496-520. Disponível em: <https://www.sci-hub.se/10.5465/amr.2008.31193538>. Acesso em: 21 abr. 2023.

¹⁰⁰ BASTOS, Sérgio Augusto Pereira; MACEDO-SOARES, Teresia; SILVA, Rodrigo Oliveira da (2020). *Idem*.

¹⁰¹ Hillman, Amy J., and Michael A. Hitt. Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions. **The Academy of Management Review**, v. 24, n. 4, 1999, p. 825-42. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/259357>. Acesso em: 23 abr. 2023.

Na abordagem proativa ou antecipatória, as empresas buscam uma atuação de modo a influenciar as decisões em políticas públicas antes que elas sejam deliberadas ou colocadas em análise, essa atuação pode ser tanto coletiva, por meio de entidade de classes, como individual. Uma postura proativa no mercado político pode ocorrer em razão de uma questão específica, de natureza transacional, ou na busca por construir uma aproximação maior com gestores públicos e políticos, por meio da construção de relacionamentos.

Bruno Speck aponta que na literatura sobre o financiamento da política há uma série de estudos que procuram explorar se haveria certos padrões determinados que poderiam explicar as motivações dos doadores quando fazem contribuições a partidos e candidatos.¹⁰² Segundo este autor Gopoian, Smith e Smith talvez tenham sido os primeiros a sugerir diferentes motivações pelas quais grupos de interesses como empresas e sindicatos realizam doações políticas.

Estes autores agrupam os diferentes tipos de doadores a partir da motivação de cada um deles, propondo a seguinte classificação: doadores paroquiais; doadores ideológicos; doadores controladores e doadores que querem acesso.

Doadores paroquiais estão interessados em trocas específicas com os representantes e tendem a fazer doações em momento próximo ao dia da votação. Doadores ideológicos tem uma agenda mais ampla, fazem doações em busca de que os governos eleitos atuem conforme a sua ideologia ou que sejam favoráveis a agendas de interesses das empresas ou sindicatos. Há um grupo de doadores que buscam controlar os representantes e, para isso, tendem a contribuir em eleições cuja disputa seja acirrada, tentando ganhar a gratidão dos eleitos. O grupo que busca acesso aos futuros eleitos direciona suas doações para candidatos com maiores chances de vitória, com a finalidade de não desperdiçar recursos.¹⁰³

Em um dos estudos acadêmicos precursores das análises sobre relação entre recursos financeiros e sucesso eleitoral, Gary C. Jacobson e Samuel Kernell apontam que os financiadores agem de forma estratégica, concentrando seu apoio em candidatos

¹⁰² SPECK, Bruno Wilhelm. Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos? O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, ano1, p. 39-59. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600010002>.

¹⁰³ GOPOIAN, J. David, SMITH, Hobart; SMITH, William. What Makes PACs Tick? An Analysis of the Allocation Patterns of Economic Interest Groups. **American Journal of Political Science**, v. 28, nº 2, 1984, p. 259-81. <https://doi.org/10.2307/2110873>.

viáveis, evitando desperdiçar seus recursos em candidaturas sem chance de sucesso, mas também evitando situações em que a disputa esteja praticamente ganha:

Although a variety of motives inspire contributors to political campaigns, most are more likely to give to campaigns of agreeable candidates who seem to have some plausible chance of winning. Among the things they consider is the quality of the candidate. Good candidates attract money, just as the availability of money attracts good candidates. (...)

Suppliers of campaign resources will similarly adjust their strategies to the anticipated prospects of their preferred party. If signs are positive, they will put more into the campaigns of challengers, who enjoy improved chances of winning. If portents are ominous, they will instead concentrate on defending threatened incumbents, giving up on challengers as lost causes. The strategies of candidates and people who control campaign resources are again mutually reinforcing. Because the effects of campaign spending are asymmetrical-the marginal return on campaign spending is much greater for challengers than for incumbents-intersecting offensive and defensive strategies produce a net benefit for challengers of the favored party.¹⁰⁴

Outros autores registram também o componente utilitário das doações, reforçando a ideia de que quanto mais competitiva estiver a disputa de um determinado pleito, maiores as concentrações de doações nos candidatos mais bem posicionados.¹⁰⁵

Por outro lado, autores como Thomas Stratmann¹⁰⁶ procuram identificar a motivação dos doadores a partir da separação em duas categorias: influência sobre representantes e influência sobre o processo eleitoral. Doadores que buscam ganhar influência sobre representantes tendem a concentrar suas doações em candidatos em desvantagem na disputa eleitoral, uma vez que candidatos melhor posicionados demonstrariam menos chances de acesso quando eleitos em razão da sua segurança na vitória. Já doadores que desejam influenciar no processo eleitoral se concentram em disputas apertadas.

Especificamente sobre as doações empresariais, tem relevância o estudo conduzido por Iain McMenamin, que procura inferir a motivação das doações empresariais a partir da análise da estratégia de 960 empresas a variadas competições

¹⁰⁴ JACOBSON, Gary C.; KERNELL, Samuel. Strategy and Choice in the 1982 Congressional Elections. **Political Studies**, v. 15, nº 3, p. 423-430, 1982. Disponível em: <https://pages.ucsd.edu/~skernell/resources/strategy-and-choice-1982.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023.

¹⁰⁵ SPECK, Bruno Wilhelm. Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos? O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, ano1, p. 39-59. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600010002>.

¹⁰⁶ STRATMANN, Thomas. Some Talk: Money in Politics. A (Partial) Review of the Literature. **Public Choice**, v. 124, p. 135-156, 2005.

políticas em três países distintos (Austrália, Canadá e Alemanha), em períodos de probabilidade entre sete e dezessete anos. Este autor enfatiza o fenômeno de que muitos financiadores empresariais fazem diversas doações em uma mesma disputa eleitoral para candidatos distintos, colocando diante do financiador a escolha entre financiar um ou alguns lados na disputa eleitoral.¹⁰⁷

Para este autor as empresas tendem a seguir uma lógica puramente econômica, visando aumentar os lucros de seus proprietários, diferentemente do que ocorre com indivíduos, cuja motivação principal para fazer doações tem natureza mais ideológica. As empresas atuam, portanto, de forma mais pragmática, voltada tanto a resguardar seus interesses no processo legislativo, bem como buscando a alocação de recursos estatais de que possam se beneficiar:

The intensely competitive, short-term focus of firms in liberal market economies generates substantial demand for private goods that could help firms develop an advantage over their rivals. Pragmatism should be an important motivation for business financing of parties and, since pragmatism is embedded in the basic profit-seeking mission of the firm, the contribution rate should be high. The preference for less state intervention and the awareness of the state's power to disrupt the business environment generates a widespread awareness of the importance of public policy goods to the business community. This results in a relatively important ideological motivation behind business contributions to parties.¹⁰⁸

McMenamin faz uma diferenciação interessante entre a distribuição das doações empresariais a partir de variáveis ideológicas e pragmáticas. Doações motivadas ideologicamente tendem a ser relativamente estáveis ao longo do tempo porque as ideologias partidárias mudam lentamente. Mesmos partidos que se inclinam para a esquerda ou para a direita por razões táticas, é raro que a classificação esquerda-direita dos partidos mude. Em contraste, a distribuição de doações pragmáticas deve seguir mudanças de curto prazo na distribuição do poder político. Por vezes, entretanto, essas duas variáveis podem interagir em uma única decisão sobre como direcionar recursos, como no caso de uma empresa que tenha preferência ideológica à direita, mas sob um governo de esquerda contribui para ambos os lados, continuando a expressar sua

¹⁰⁷ MCMENAMIN, Iain. If Money Talks, What Does It Say?: Varieties of Capitalism and Business Financing of Parties. *World Politics*, v. 64, n° 1, p. 1-38, jan. 2012.

¹⁰⁸ MCMENAMIN, Iain. *Idem*.

preferência ideológica mas sem perder de perspectiva a importância de manter uma boa relação com quem está no poder.¹⁰⁹

A par de todos os diversos enfoques que podem ser considerados para fins de se entender a motivação da participação política das empresas por meio de doações a partidos e candidatos, Bruno Speck entende que os dois pontos principais que devem ser considerados: a influência sobre o processo eleitoral e as conexões que são geradas a partir das doações.¹¹⁰

Assim, caso o objetivo de um doador seja influenciar o resultado do processo eleitoral, a sua estratégia passará pela identificação dos candidatos que possuam maior afinidade com os interesses da empresa, seja do ponto de vista individual mas também de determinado setor econômico ou da classe empresarial como um todo. Nessa hipótese para maximizar sua capacidade de influenciar o resultado das urnas, a empresa deve concentrar suas doações, evitando a dispersão entre diversos concorrentes em uma determinada campanha.

Entretanto, caso a opção da empresa seja garantir a influência sobre futuros representantes, o objetivo será maximizar as chances de ter financiado aqueles que estarão no Poder após o término de um ciclo eleitoral, minimizando os riscos de terem financiado apenas candidatos perdedores. A estratégia aqui será fragmentar as doações, financiando vários candidatos, de forma a manter boas relações com futuros eleitos, minimizando o risco de retaliações e preparando um ambiente de oportunidades terminado o processo eleitoral.

Em linhas gerais essas são as principais perspectivas quando se analisam as motivações para a atuação política das empresas por meio da doação de recursos a partidos e candidatos.

Os itens a seguir aprofundam essa discussão inicial, bem como procuram identificar a regulação da atuação das empresas no processo eleitoral, seguindo para o exame da experiência do financiamento empresarial no Brasil até sua proibição a partir

¹⁰⁹ MCMENAMIN, Iain. *Idem*.

¹¹⁰ SPECK, Bruno Wilhelm. (2016). Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos? O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, ano 1, p. 39-59, 2016. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600010002>.

da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4650, que considerou inconstitucional as doações de pessoas jurídicas.

2.2 Como as empresas escolhem quem financiar?

A dinâmica eleitoral das formas representativas dos governos democráticos na contemporaneidade implica alguns custos. Na mesma medida em que a consolidação institucional do sistema democrático franqueou uma competição eleitoral efetiva, cresceu também o acirramento das disputas entre as candidaturas, culminando no encarecimento das campanhas eleitorais.¹¹¹

Os níveis espetaculares de gastos dos dias atuais são um fenômeno novo, correspondendo a um processo de encarecimento das campanhas que se inicia em torno da década de 70. Entre as causas apontadas por especialistas estão a evolução das técnicas de propaganda, o uso de meios de comunicação, o recurso às pesquisas eleitorais e a especialistas em marketing, o uso de meios de locomoção caros, como os “jatinhos”.¹¹²

Em regra, na maior parte das democracias do mundo contemporâneo, os recursos das campanhas eleitorais dos postulantes a cargos eletivos são angariados junto ao financiamento estatal, cidadãos (particulares) e empresas.¹¹³

Segundo Iain McMenamin, o dinheiro do mundo dos negócios tem fluência na língua da política, de forma pragmática, em países como Austrália e Canadá, em que empresas, ainda que, de forma sutil, mas sem perder a insistência, esperam uma consideração especial em suas demandas e em seus esforços de *lobby*, numa lógica de reciprocidade. Tal consideração especial se manifesta por “relacionamentos pessoais e

¹¹¹ ARAÚJO, Victor; CUNHA, Lucas Rodrigues; SILOTTO, Grazielle. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha. **Teoria e Sociedade**, nº 23, p. 126-158, jul.-dez. 2015 p. 129. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4564?locale-attribute=es>. Acesso em: 05 nov. 2023.

¹¹² BACKES, Ana Luiza. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. 2001, p. 3. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Brazil/Leyes/financiamento.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.

¹¹³ ARAÚJO, Victor; CUNHA, Lucas Rodrigues; SILOTTO, Grazielle. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha. **Teoria e Sociedade**, nº 23, p. 126-158, jul.-dez. 2015. p. 129. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4564?locale-attribute=es>. Acesso em: 05 nov. 2023.

organizacionais, que não teriam existido ou teriam sido de qualidade inferior se não tivessem sido feitas contribuições financeiras.”¹¹⁴

No caso da Alemanha, para McMEnamin, não haveria propriamente tal sistemática de integração da lógica política de contribuições financeiras e das conexões entre partidos e empresas, ocorreria mais precisamente em tal país, um pequeno número de aportes financeiros que denotam uma preferência ideológica tradicional das empresas alemãs para os partidos de direita e sua respectiva suspeita em relação aos candidatos da Social-Democracia alemã.¹¹⁵

No Brasil, até a decisão do Supremo Tribunal Federal, considerando inconstitucional as doações empresariais, ainda que o fundo partidário e o horário de propaganda política gratuita sejam consideráveis para a manutenção de sistema aberto de disputa político-eleitoral, o fato é que, tradicionalmente, as empresas faziam a maior parte dos investimentos no chamado “mercado eleitoral”:¹¹⁶

A capacidade de arrecadação assumiu um papel preponderante no processo eleitoral, a ponto de, para a maioria dos candidatos que arrecada pouco ou quase nada, se tornar inviável executar atividades centrais de campanha, como se relacionar virtualmente com a massa de eleitores. Sem recursos, reduzem-se drasticamente as chances de êxito eleitoral.

(...)

O alto comprometimento de algumas empresas na política criou a imagem de que doações resultam em favores e contribuiu para que se enxergasse a democracia brasileira como uma plutocracia (Speck, 2016). Esse conceito é um desenvolvimento ulterior da análise do papel político das oligarquias, pelo qual o dinheiro se impõe, mesmo em regimes formalmente democráticos. Bianchi e Aliaga (2011), além de Couto (2012), mostram que o resgate e a problematização desse termo de origem grega foram, modernamente, trazidos pelo chamado elitismo clássico do início do século XX, cujos expoentes principais são Michels (1982), Mosca (1939) e Pareto (1966). Para eles, a proeminência do dinheiro inviabilizaria as próprias promessas da democracia, mantendo-a como um regime de dominação de elites, numa plutodemocracia.¹¹⁷

¹¹⁴ McMENAMIN, Iain. If Money Talks, What Does It Say?: Varieties of Capitalism and Business Financing of Parties. *World Politics*, v. 64, nº 1, p. 1-38, jan. 2012. p. 30.

¹¹⁵ McMENAMIN, Iain. If Money Talks, What Does It Say?: Varieties of Capitalism and Business Financing of Parties. *World Politics*, v. 64, nº 1, p. 1-38, jan. 2012. p. 30.

¹¹⁶ ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle; CUNHA, Lucas Rodrigues. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha. *Teoria e Sociedade*, nº 23, p. 126-158, jul.- dez. 2015. p. 129. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4564?locale-attribute=es>. Acesso em: 05 nov. 2023.

¹¹⁷ CAMARGO, Neilor Ferminho; DESCHAMPS, Jacques Paul; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo Dinheiro e sucesso eleitoral em 2008, 2012 e 2016 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, nº 3, p. 736-756, 2021. p. 739. DOI: 10.1590/0034-761220200117. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/83627>. Acesso em: 05 nov. 2023.

Victor Araújo, Grazielle Silotto e Lucas Rodrigues Cunha, ao analisar 7.545 candidatos ao cargo de deputado federal nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014, que receberam aportes financeiros de pessoas jurídicas, estabeleceram três categorias de capital político que impactam diretamente na atratividade ou não de captação de recursos financeiros de empresas: *Alto Capital Político (ACP)*; *Médio Capital Político (MCP)* e *Baixo Capital Político (BCP)*.¹¹⁸

Segundo os autores, na amostragem analisada, podem ser classificados como candidatos de *Alto Capital Político (ACP)* : 520 candidatos presentes na categoria, elaborada pelo Departamento Intersindical de Apoio à Atividade Parlamentar (DIAP), com o título de “As cabeças do Congresso”, uma classificação que considera os membros do parlamento brasileiro com maior influência no Congresso Nacional.¹¹⁹

O DIAP fez um levantamento, avaliando critérios quantitativos e qualitativos que albergam três aspectos: o institucional, o reputacional e o decisional. O primeiro é fundado no posto hierárquico ou no vínculo formal na estrutura de uma organização. O segundo é baseado na reputação, ou seja, na percepção e no juízo que se relaciona a um determinado parlamentar. O terceiro ou decisional consiste na capacidade de influência ou de liderança nas escolhas.¹²⁰

Na classificação de *Médio Capital Político (MCP)* , foram contabilizados 2. 756 candidatos que estavam em algum partido do espectro de partidos em coalização do governo à época, antes do pleito analisado.¹²¹

Diversos analistas (Claessens, Feijen e Laeven 2008; Boas, Hidalgo e Richardson 2014; Brollo e Nannicini 2012; Grembi, Nannicini e Troiano 2014; Oliveira e Araújo 2013) têm destacado a posição privilegiada de políticos pertencentes ao partido do presidente e/ou aos partidos da coalizão no que diz respeito ao recebimento de recursos do governo federal. Tendo em vista que a

¹¹⁸ ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle; CUNHA, Lucas Rodrigues. Capital político e financiamento eleitoral no brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha. **Teoria e Sociedade**, nº 23, p. 126-158, jul.-dez. 2015. Acesso em: 05 nov. 2023, p. 131-132.

¹¹⁹ ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle; CUNHA, Lucas Rodrigues. Capital político e financiamento eleitoral no brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha. **Teoria e Sociedade**, nº 23, p. 126-158, jul.-dez. 2015. Acesso em: 05 nov. 2023, p. 131.

¹²⁰ ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle; CUNHA, Lucas Rodrigues. Capital político e financiamento eleitoral no brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha. **Teoria e Sociedade**, nº 23, p. 126-158, jul.-dez. 2015. Acesso em: 05 nov. 2023, p. 131-132.

¹²¹ ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle; CUNHA, Lucas Rodrigues. Capital político e financiamento eleitoral no brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha. **Teoria e Sociedade**, nº 23, p. 126-158, jul.-dez. 2015. Acesso em: 05 nov. 2023, p. 131-132.

política executada no plano federal expressa uma complexa rede de apoios e influência permeada pelo plano subnacional, estar situado numa posição privilegiada nessa rede de captação de recursos dota os candidatos de uma porção média de capital político. Médio porque, em comparação com os candidatos do grupo Alto Capital Político, possuem menor capacidade de afetar decisões que beneficiem seus financiadores direta ou indiretamente nas duas principais arenas decisórias (Poderes Executivo e Legislativo). Ainda assim, são dotados de capacidade para influenciar a aplicação de recursos do governo em favor dos interesses de seus financiadores.¹²²

Por fim, na análise em tela, os autores classificaram 4.269 candidatos na categoria de *Baixo Capital Político (BCP)* por não atenderem aos critérios das classificações anteriores. Esses candidatos não são dotados de nenhuma das fontes de recurso político apresentadas e analisadas nas demais categorias, o que os torna menos influentes em decisões políticas importantes e nas redes, no plano subnacional, de apoio mútuo. Dessa forma, esses candidatos possuem menor atratividade na destinação de recursos das empresas que financiam campanhas eleitorais.¹²³

O pressuposto básico é o de que doadores de campanha, adotando um comportamento estratégico, investem seus recursos em candidatos capazes de garantir a representação de suas demandas nas principais arenas de decisão política (Peltzman 1976). Sendo o Estado uma instância detentora de várias fontes de ameaça e constrangimento às ações do mercado (Stigler 1971), empresários tenderiam a doar para candidatos “guardiões” de seus interesses (Santos, *et al* 2015).¹²⁴

Possíveis conclusões e ponderações advindas dos autores apontam para uma cautela na generalização dos resultados encontrados:

As conclusões extraídas da análise empreendida são: primeiramente, candidatos com alto e médio capital político possuem maior capacidade de atração de recursos de campanha. Em segundo lugar, as evidências empíricas indicam que existe efeito positivo e estatisticamente significativo do nível de capital político sobre o resultado eleitoral.

¹²² CUNHA, Lucas Rodrigues; ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha. **Teoria e Sociedade**, nº 23, p. 126-158, jul.-dez. 2015. p. 132. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4564?locale-attribute=es> Acesso em: 05 nov. 2023.

¹²³ CUNHA, Lucas Rodrigues; ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha. **Teoria e Sociedade**, nº 23, p. 126-158, jul.-dez. 2015. p. 132. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4564?locale-attribute=es> Acesso em: 05 nov. 2023, p. 132.

¹²⁴ CUNHA, Lucas Rodrigues; ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha. **Teoria e Sociedade**, nº 23, p. 126-158, jul.-dez. 2015. p. 132. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4564?locale-attribute=es>. Acesso em: 05 nov. 2023.

Candidatos com alto capital político possuem, em média, 6,4 vezes (549%) mais chances de obterem vitória no processo eleitoral.

(...)

Ainda que devamos ter cautela para generalizar os resultados encontrados, a análise dos dados indica em última instância que, nem a escolha dos candidatos que serão financiados, nem os candidatos que triunfam nas eleições são ocorrências desconexas e de natureza aleatória. Poder controlar a ação parlamentar é apenas uma das variáveis levadas em consideração pelos doadores. Mais do que ter a expectativa de retorno parlamentar, é preciso ter garantias da capacidade dos parlamentares para influenciar nos processos de decisão.¹²⁵

Os estudos aqui referidos indicam, assim, que empresas financiam, prioritariamente, candidatos detentores de recursos políticos, capazes de garantir benefícios diretos e indiretos, o que reforça a constatação de que a participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral tem o potencial de limitar a competição eleitoral e favorecer a manutenção no poder de uma elite política, em clara contraposição aos princípios e valores que regem a democracia.

2.3 A regulação do financiamento político por empresas: como os países regulam a participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral

A participação de empresas no processo eleitoral por meio do direcionamento de recursos a partidos e candidatos é objeto de acalorados debates acerca de sua legitimidade. São variados os questionamentos quanto à real intensão das corporações quando direcionam recursos para campanhas eleitorais e partidos políticos.

No contemporaneidade as empresas estão entre os mais importantes atores econômicos e sociais. Alguns exemplos ajudam a ilustrar a relevância das corporações na economia atual: 71 das 100 maiores entidades econômicas do mundo são empresas e não países¹²⁶. Segundo a Global Justice Now, organização não governamental que compara as cifras de negócios das principais empresas do mundo com a renda orçamentária dos países, a soma das receitas das 10 maiores empresas do mundo equivalem às receitas

¹²⁵ CUNHA, Lucas Rodrigues; ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha. **Teoria e Sociedade**, nº 23, p. 126-158, jul.- dez. 2015. p. 150-151. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4564?locale-attribute=es>. Acesso em: 05 nov. 2023.

¹²⁶ BABIC, Milan; FICHTNER, Jan; HEEMSKERK, Eelke. M. States versus corporations: Rethinking the power of business in international politics. **The International Spectator**, v. 52, nº 4, p. 20-43, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1389151>. Acesso em: 12 nov. 2023.

públicas combinadas de 180 países.¹²⁷ A Amazon tem tantos assinantes pagos como a Nigéria tem pessoas, enquanto o seu número de usuários ativos se aproxima do tamanho da população dos EUA.¹²⁸ O maior gestor de investimentos do mundo, a BlackRock, administrava no ano de 2021 impressionantes US\$ 9,5 trilhões em ativos¹²⁹, uma soma que se aproxima rapidamente do valor de todas as reservas em moeda estrangeira detidas por todos os bancos centrais do mundo.¹³⁰

O papel dominante das empresas no cenário econômico produz a percepção generalizada em muitos países de que as empresas trabalham de mãos dadas com as elites políticas para moldar a política e as políticas públicas de acordo com as suas preferências, como aponta Dieter Zinnbauer:

In 2021, 73 per cent of US citizens were somewhat or very dissatisfied about the size and influence of major corporations, a sharp rise of 25 percentage points on the year before and the highest number ever recorded (Gallup 2022a). In 2020, across 17 countries in Asia, more than half of all citizens agreed that their country was run by a few big interests looking out for themselves (Transparency International 2020). In 2019, three-quarters of Europeans believed that too close ties between business and politics in their countries led to corruption (European Commission 2020). In 2020, three-quarters of Latin Americans believed that their country was run to benefit a small number of special interests. In some countries, such as Argentina, Chile and Peru, business was viewed as holding the most power in the country, well ahead of government (Corporación Latinobarómetro 2021).¹³¹

¹²⁷ Global Justice Now. 10 biggest corporations make more money than most countries in the world combined. Publicado em 12.05.2016. Disponível em: <https://www.globaljustice.org.uk/news/10-biggest-corporations-make-more-money-most-countries-world-combined/>. Acesso em: 26 out. 2023

¹²⁸ ZINNBAUER, Dieter. **Corporate Political Responsibility: Mobilizing the Private Sector for Political Integrity**. Stockholm : International IDEA, 2022. (Discussion Papers / International Institute for Democracy and Electoral Assistance). Disponível em: <https://research.cbs.dk/en/publications/corporate-political-responsibility-mobilizing-the-private-sector->. Acesso em: 26 out. 2023

¹²⁹ WIGGLESWORTH, Robin, 'The ten trillion dollar man: How Larry Fink became king of Wall St', **Financial Times**, 7 October 2021, <https://www.ft.com/content/7dfd1e3d-e256-4656-a96d-1204538d75cd>. Acesso em: 26 out. 2023.

¹³⁰ CHIȚU, Livia; GOMES, Joaquim; PAULI, Rolf. Trends in central banks' foreign currency reserves and the case of the ECB. **European Central Bank Economic Bulletin**, 2019. Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2019/html/ecb.ebart201907_01~c2ae75e217.en.html. Acesso em: 26 out. 2023

¹³¹ ZINNBAUER, Dieter. *Ibidem*. Em tradução livre: Em 2021, 73 por cento dos cidadãos dos EUA estavam um pouco ou muito insatisfeitos com a dimensão e a influência das grandes empresas, um aumento acentuado de 25 pontos percentuais em relação ao ano anterior e o número mais elevado alguma vez registado (Gallup 2022a). Em 2020, em 17 países da Ásia, mais de metade de todos os cidadãos concordaram que o seu país era governado por alguns grandes interesses que cuidavam de si próprios (Transparência Internacional 2020). Em 2019, três quartos dos europeus acreditavam que laços demasiado estreitos entre as empresas e a política nos seus países conduziam à corrupção (Comissão Europeia 2020). Em 2020, três quartos dos latino-americanos acreditavam que o seu país era governado para beneficiar um pequeno número de interesses especiais. Em alguns países, como Argentina, Chile e Peru, as empresas eram consideradas as que detinham o maior poder no país, bem à frente do governo (Corporación Latinobarómetro 2021).

As empresas, assim, desempenham um papel fundamental e dominante em muitas dimensões, influenciando, obviamente, o processo político, em razão da disposição inigualável de recursos. Em razão do seu alcance socioeconômico multifacetado e sua presença descomunal como poder de lobby, as empresas são forças com potencial de exercer influência desmedida no campo eleitoral.

Regular as relações entre as empresas e o processo eleitoral, de modo a proteger o regime democrático e o exercício de cargos políticos tem sido preocupação de diversos países. Nos últimos anos essa questão tem merecido intensos debates que passam pela adoção de restrições e aplicação de limites às contribuições corporativas até medidas mais extremas, como a proibição das doações empresariais a partidos e candidatos.

A base de dados do International IDEA¹³² registra que em 180 países pesquisados, 42 (23,33%) possuem regras proibindo que empresas doem recursos diretamente para candidatos. Além do Brasil estão compreendidos nesse número países relevantes como Bélgica, Canadá, Chile, Egito, Estados Unidos¹³³, França, México, Paraguai, Peru, Portugal, Polônia e Rússia.

Outros 130 países (72,22%) permitem o direcionamento dessa modalidade de contribuição às candidaturas, como o Alemanha, Espanha¹³⁴, Reino Unido, Itália, Índia, Noruega, Venezuela e praticamente toda a África e a Ásia.

Há 3 casos – Costa Rica; Ucrânia¹³⁵ e Armênia¹³⁶ – em que o questionamento não é aplicável em razão da existência de regramentos que determinam que as doações devem ser dirigidas aos partidos, impedindo o recebimento de qualquer tipo de contribuição diretamente pelos candidatos.

¹³² International IDEA. Political Finance Database. **Question 4 - Is there a ban on corporate donations to candidates?** Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9200&database_theme=302. Acesso em: 27 out. 2023.

¹³³ A regulação do financiamento eleitoral nos Estados Unidos da América é um caso à parte, que será abordado em item específico em razão da sua relevância. As empresas e os sindicatos não podem fazer contribuições diretas a partidos e candidatos federais, mas podem fazer contribuições através de um associações (PACs – Political Action Committees), sujeito a limitações.

¹³⁴ A Espanha é um caso curioso, a restrição às doações empresariais é dirigida apenas aos partidos políticos. A legislação proíbe apenas que os partidos recebam recursos de pessoas jurídicas ou de qualquer outra entidade sem personalidade jurídica, como associações privadas.

¹³⁵ Na Ucrânia, conforme art. 152 do Código Eleitoral daquele país, de 2019, o fundo eleitoral pessoal de um candidato será formado às custas das suas próprias economias e de recursos dos partidos e das contribuições voluntárias de pessoas que, de acordo com a Lei "Sobre Partidos Políticos na Ucrânia", têm o direito de contribuir com apoio ao partido.

¹³⁶ Na Armênia, as doações a um candidato específico somente são aplicáveis para eleições municipais em cidades com menos de 4.000 eleitores (que utilizam o sistema majoritário). As campanhas nas grandes cidades e a nível nacional são conduzidas com listas partidárias fechadas e o financiamento da campanha é gerido exclusivamente pelos partido políticos.

Tabela 2 – Proibição às doações empresariais a candidatos

Summary data	Bans and limits on private income 4. Is there a ban on corporate donations to candidates?	
	Value	Count
	No	130 (72.22%)
	Yes	42 (23.33%)
	Not applicable	3 (1.67%)
	No data	4 (2.22%)
	Other	1 (0.56%)
	Total	180
	Missing data	0
	Grand total	180

Fonte: International IDEA.

Por óbvio que a interferência das empresas no processo político não se restringe ao financiamento de candidaturas e partidos, há outras frentes de atuação que também são relevantes e que acabam se entrelaçando na busca por influenciar a elaboração de políticas públicas e favorecer atuação das empresas na consecução de sua finalidade lucrativa, como as práticas de lobby direto (hoje regulamentado em muitos países), apoio a campanhas populares e estratégias de relações públicas, ou até mesmo práticas ilícitas de influência, como suborno a autoridades governamentais e compra de votos nas casas legislativas.

Nesse aspecto há uma preocupação crescente dos países de adoção de práticas de governança quanto à regulação do “dinheiro na política”, que visam trazer mais transparência, responsabilização, justiça e integridade na atuação empresarial e sua interferência na tomada de decisões políticas.¹³⁷

¹³⁷ Nesse sentido, confira-se relatório da OCDE de 2022 - Regulating Corporate Political Engagement: Trends, Challenges and the Role for Investors, OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulating-corporate-political-engagement_8c5615fe-en. Acesso em: 27 out. 2023. Neste relatório os autores analisam regulamentos e instrumentos de direito não vinculativo que moldam as atividades de envolvimento político corporativo em 16 países e na União Europeia (França, Países Baixos, Alemanha, Espanha, Itália, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália, Japão, Brasil, China, Índia, Hong Kong, China, Coreia do Sul e África do Sul), relacionados à lobby; finanças políticas; conflitos de interesse envolvendo servidores públicos e direitos dos acionais quanto à participação das decisões relacionadas à participação política das empresas.

Começa também a haver um movimento dentro das próprias empresas quanto à responsabilidade política corporativa (CPR), por meio do estabelecimento de normas internas, padrões e práticas corporativas que as empresas devem aplicar para orientar as suas atividades políticas, a fim de serem participantes responsáveis no processo de elaboração de políticas públicas.¹³⁸

A presente tese, entretanto, restringe sua análise à participação das empresas na atividade política por meio do exame de aspectos relacionados ao financiamento de partidos e candidatos, assim, com a finalidade traçar um panorama mais detalhado sobre a regulamentação do financiamento empresarial no mundo, analisa-se a seguir a experiência de três grandes democracias, escolhidas por representarem países que permitem o financiamento empresarial (Alemanha), outro que proíbe (França) e um terceiro que proíbe o financiamento empresarial direto, mas que permite a participação indireta das empresas por meio de doações a associações de natureza política (Estados Unidos da América), iniciando-se por este último em razão da sua relevância.

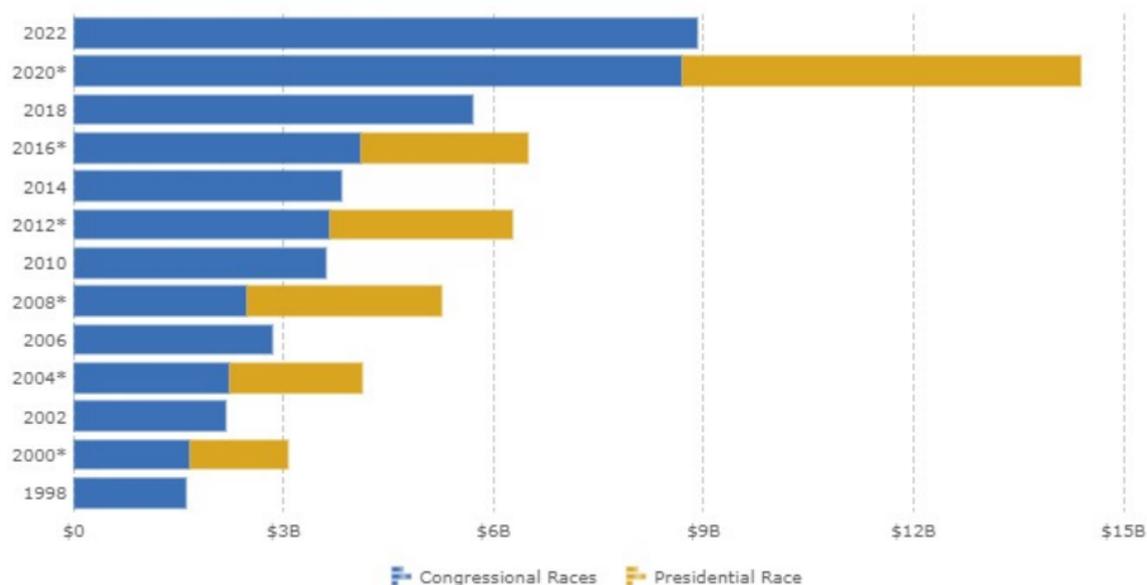
2.3.1 Estados Unidos

Os Estados Unidos da América ocupam a liderança do ranking dos países onde mais se aplicam recursos financeiros nas eleições. A partir de dados do Federal Election Commission, o Center For Responsive Politics calculou que as eleições de 2020 custaram mais de 14 bilhões de dólares, representando mais do que o dobro do montante gasto nas eleições anteriores.¹³⁹

¹³⁸ ZINNBAUER, Dieter. **Corporate Political Responsibility: Mobilizing the Private Sector for Political Integrity**. Stockholm : International IDEA, 2022. (Discussion Papers / International Institute for Democracy and Electoral Assistance). Disponível em: <https://research.cbs.dk/en/publications/corporate-political-responsibility-mobilizing-the-private-sector->. Acesso em: 26 out. 2023

¹³⁹ EUA. Federal Election Commission. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/elections-overview/cost-of-election?cycle=2020&display=T&infl=N>. Acesso em: 11 nov. 2023.

Gráfico 4 – Custo das Eleições Americanas – 1998 a 2022



Fonte: Center for Responsive Politics. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/elections-overview/cost-of-election?cycle=2020&display=T&infl=N>

As eleições presidenciais americanas de 2020, consideradas por muitos analistas políticos como a mais importante da história recente, foi até aqui o pleito presidencial mais caro de todos os tempos. O então presidente Donald Trump começou a arrecadar recursos para sua campanha de reeleição nos primeiros dias de seu mandato, acumulando um baú de guerra apelidado de “intransponível”¹⁴⁰. Entretanto, o candidato desafiante, Joe Biden, conseguiu quebrar todos os recordes de arrecadação de fundos e superar a campanha de Trump durante os últimos meses do ciclo eleitoral. Ao todos os dois candidatos arrecadaram mais de 3,9 bilhões de dólares.¹⁴¹

¹⁴⁰ SCHWARTZ, Brian. Trump’s business allies and over 400 bundlers give his 2020 war chest a boost. Artigo publicado no portal **CNCB.COM** em 18 jul. 2019. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2019/07/18/trumps-business-allies-and-400-bundlers-give-2020-war-chest-a-boost.html>. Acesso em: 28 jun. 2023.

¹⁴¹ Dados disponíveis em <https://www.opensecrets.org/2020-presidential-race>. Acesso em: 21 abr. 2023.

As eleições de 2022, conhecidas como “Midterms”, também bateram recordes de arrecadação, conforme informações do Center For Responsive Politics, o custo total das eleições estaduais e federais foram de aproximadamente de US\$ 16,4 bilhões.¹⁴²

Os Estados Unidos adotam um regime misto de financiamento eleitoral. A maior parte dos recursos para as campanhas é proveniente de fontes privadas, que podem ser pessoas físicas ou grupos cívicos, conhecidos como Comitês de Ação Política, cuja sigla em inglês é “PACs”. Os candidatos também tem a possibilidade de recorrerem a recursos públicos, porém, nesse caso, ficam sujeitos a limite de gastos e não podem arrecadar recursos privados.

Nas eleições de 2016, por exemplo, apenas o pré-candidato democrata à presidência Martin O'Malley aceitou receber recursos do fundo eleitoral de natureza pública. Naquelas eleições estavam disponíveis US\$ 96 milhões para os candidatos à presidência, bem abaixo do arrecadado pelos principais candidatos que disputaram a corrida presidencial: a democrata Hillary Clinton arrecadou US\$ 1,2 bilhão e o republicano Donald Trump, US\$ 877 milhões.¹⁴³

Candidatos, partidos e também comitês de ação político – financiam indiretamente candidaturas – são obrigados a divulgar, periodicamente, informações sobre a movimentação financeira realizada durante a campanha, identificando os doadores de receitas superiores a 200 dólares. Nas eleições federais para Presidência, Senado e Câmara dos Representantes, a fiscalização do financiamento eleitoral é realizada por uma agência independente, a *Federal Election Commission – FEC* (Comissão Eleitoral Federal).

Decisão da Suprema Corte americana, de abril de 2014, derrubou os limites globais de doação de pessoas físicas para as campanhas federais, conforme artigo da jornalista Alessandra Corrêa:

Pelas regras anteriores, a cada ciclo eleitoral de dois anos um indivíduo poderia gastar no máximo um total US\$ 48.600 em contribuições para candidatos em eleições federais e de US\$ 74.600 para comitês e partidos políticos, num teto geral de US\$ 123.200. A Suprema Corte manteve o teto de US\$ 2.600 como o valor máximo que um indivíduo pode destinar a um candidato específico. Mas,

¹⁴² Center for Responsive Politics. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/news/2023/03/state-and-federal-midterms-cost-16-4-billion-with-state-level-fundraising-projected-to-reach-nearly-7-5-billion>. Acesso em: 21 abr. 2023.

¹⁴³ Cf. reportagem da DW - Deutsche Welle, reproduzida no portal G1 de 11/08/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/o-financiamento-publico-de-campanhas-pelo-mundo.ghtml>. Acesso em: 01 mar. 2023.

a partir de agora, doadores poderão contribuir com esse teto para quantos candidatos desejarem, sem limites ao total gasto. Segundo críticos, a mudança aumenta o papel do dinheiro nas campanhas e abre a possibilidade de um único doador contribuir com milhões de dólares para candidatos e partidos em cada eleição, aumentando sua influência.¹⁴⁴

Em tese, o modelo americano não admite a doação de recursos de empresas diretamente a candidatos, entretanto, tanto as empresas como as entidades sindicais podem aplicar recursos nas campanhas eleitorais de forma indireta, por meio dos “PACs”.

Os “PACs” são criados para fazer campanha para um candidato ou para defender uma pauta. Podem realizar ações e propagandas a favor ou contra candidatos e causas que defendam, desde que não sejam coordenadas diretamente com a campanha do candidato beneficiário.

A legislação permite ainda a criação de “PACs” especiais (conhecidos como “Super PACs”) que realizam gastos independentes. O papel dos “Super PACs” nas eleições americanas tem sido decisivo, em especial após a polêmica decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, que passou a permitir que os “Super PACs” arrecadem recursos sem limites tanto de pessoas físicas quanto de empresas e sindicatos. A Corte fundamentou sua decisão na liberdade de expressão assegurada pela primeira emenda à Constituição americana.

O caso *Citizens United v. Federal Election Commission* é um dos mais importantes no que se refere ao financiamento de campanha eleitoral nos Estados Unidos, tendo decorrido de fatos que aconteceram nas eleições primárias de 2008.

Em janeiro de 2008, a Citizen United, uma corporação conservadora sem fins lucrativos que atua no Distrito de Columbia, fundada em 1988, lançou um filme crítico à então senadora Hillary Clinton, candidata nas eleições primárias presidenciais do Partido Democrata. Uma das atividades da Citizens United é a produção e distribuição de filmes políticos. O filme, intitulado “Hillary: The Movie”, questionava a capacidade da então senadora Hillary Clinton exercer presidência. A Citizens United pretendia transmitir anúncios de televisão promovendo “Hillary: The Movie” e desejava disponibilizar o filme nos cinemas, por meio de vendas de DVD e de exibição através de sistemas de vídeo sob

¹⁴⁴ CORRÊA, Alessandra. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140403_eua_contribuicoes_campanhas_ac Acesso em: 13 nov. 2023.

demanda das TVs a cabo.¹⁴⁵

A Citizens United buscou uma medida cautelar para evitar a aplicação da Lei de Reforma da Campanha Bipartidária (BCRA), junto ao Tribunal Distrital do Distrito de Columbia. A BCRA impunha diversas restrições ao financiamento de campanhas, proibindo que empresas e os sindicatos de doarem recursos para o financiamento independente de “comunicações eleitorais” ou discursos que expressamente advoguem a eleição ou não de um candidato.¹⁴⁶

O Tribunal Distrital negou à Citizens United uma liminar e concedeu a moção da Comissão para julgamento sumário. A Suprema Corte, entretanto, observou sua provável jurisdição para o caso.

Conforme Eduardo Langoni, existiam dois grandes precedentes sobre o financiamento de campanhas nos Estados Unidos até então, os casos: *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* (1990) e *McConnell v. FEC* (2003). No primeiro caso a Lei de Financiamento de Campanha de Michigan proibia as corporações de utilizarem seus fundos para financiar campanhas eleitorais independentes, de apoio ou a favor determinado candidato. Tal proibição tinha como principal fundamento regulamentar os gastos políticos das empresas de forma a evitar a corrupção. Este caso ganha contornos quando a Michigan Chamber of Commerce manifesta sua vontade de patrocinar um anúncio em jornal de um candidato à deputado usando seu fundo geral. O caso chegou até a Suprema Corte, que confirmou a constitucionalidade da Lei de Michigan, ficando proibido o financiamento por empresas.¹⁴⁷

O segundo caso, *McConnell v. FEC* (2003), se deu a partir da entrada em vigor da Lei de Reforma da Campanha bipartidária, promovendo algumas mudanças importantes nas regras de financiamento, dentre elas: a) proibição das doações irrestritas (“soft Money”); b) limitação à publicidade que sindicatos, empresas e organizações sem fins lucrativos podiam realizar até 60 dias antes de uma eleição geral. Em síntese, o caso

¹⁴⁵ Federal Election Commission – United States of America. *Citizens United v. FEC*. Disponível em: <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/citizens-united-v-fec/>. Acesso em: 22 abr. 2023

¹⁴⁶ Supreme Court The United States. *CITIZENS UNITED v. FEDERAL ELECTION COMMISSION*. “The §203 of the Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 (BCRA), federal law prohibits corporations and unions from using their general treasury funds to make independent expenditures for speech that is an “electioneering communication” or for speech that expressly advocates the election or defeat of a candidate.” Disponível em: https://www.fec.gov/resources/legal-resources/litigation/cu_sc08_opinion.pdf. Acesso em: 22 abr. 2023.

¹⁴⁷ OLIVEIRA FILHO, Eduardo Langoni. Financiamento privado de campanha eleitoral: uma análise entre Brasil e Estados Unidos. **(RE)Pensando Direito**, ano 8, nº 16, p. 39-47, jul.-dez. 2018. p. 39.

questionava se a proibição do “soft Money” violaria a primeira emenda e se as regulamentações a respeito de origem, conteúdo e prazos da publicidade política não violaria a cláusula de liberdade de expressão. Na Suprema Corte, por cinco votos a favor contra quatro se decidiu pela constitucionalidade da Lei, usando como precedente o caso Austin, anteriormente referido.¹⁴⁸

No caso *Citizens x FEC* a decisão da Suprema Corte foi tomada por maioria apertada de 5 votos contra 4 – decisão proferida em 21 de janeiro de 2010. O Tribunal observou que a proibição constante do §441b do Código de Leis dos Estados Unidos (U.S.C) sobre despesas corporativas independentes e comunicações com teor eleitoral (*electioneering communications*) é uma proibição à liberdade de expressão (*ban on speech*): “*o discurso político deve prevalecer contra as leis que o suprimem, seja por desígnio ou inadvertência*”.¹⁴⁹ Consequentemente, as leis que sobrecarregam o discurso político estão sujeitas a um “escrutínio estrito”, que exige que o governo prove que a restrição promove um interesse imperioso e é estritamente adaptada para atingir esse interesse. De acordo com a Corte, antes do caso Austin havia uma linha de precedentes proibindo restrições à liberdade de expressão com base na identidade corporativa do orador, e depois de Austin havia uma linha que as permitia.

A Suprema Corte no caso Austin identificou um interesse governamental em limitar o discurso político das corporações, evitando “*os efeitos corrosivos e distorcidos de imensas agregações de riqueza que são acumuladas com a ajuda da forma corporativa e que têm pouca ou nenhuma correlação com o apoio do público às ideias políticas da corporação*”. No entanto, no julgamento de *Citizens x FEC*, o Tribunal considerou que a lógica “antidistorção interfere no ‘mercado aberto de ideias’ protegido pela Primeira Emenda”. De acordo com a Corte, “*todos aqueles que vocalizam ideias (all speakers), incluindo indivíduos e a mídia, usam dinheiro arrecadado no mercado econômico para financiar seu discurso, e a Primeira Emenda protege o discurso resultante*”. O Tribunal considerou que a Primeira Emenda “proíbe o Congresso de multar ou prender cidadãos, ou associações de cidadãos, por simplesmente se envolverem em discurso político”. O Tribunal considerou ainda que “*a regra de que o discurso político não pode ser limitado com base na riqueza daquele que fala é uma consequência necessária da premissa de que a Primeira Emenda geralmente proíbe a supressão do discurso político com base na*

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ Federal Election Commission – United States of America. *Citizens United v. FEC. Ibidem*.

identidade do orador”.¹⁵⁰

A Suprema Corte também rejeitou uma justificativa anticorrupção como meio de proibir o discurso político corporativo independente. Em *Buckley v. Valeo*, o Tribunal havia considerado o interesse anticorrupção suficientemente importante para permitir limites nas contribuições, mas não estendeu esse raciocínio aos limites gerais de gastos porque havia menos perigo de que as despesas fossem realizadas como contrapartida para compromissos desse candidato. A Corte finalmente decidiu neste caso que o interesse anticorrupção não é suficiente para deslocar o discurso em questão do *Citizens United* e que “*despesas independentes, incluindo aquelas feitas por corporações, não dão origem a corrupção ou aparência de corrupção*”.¹⁵¹

Além disso, a Corte fixou a tese de que os gastos corporativos independentes possam ser limitados devido ao interesse em proteger os acionistas dissidentes de serem obrigados a financiar o discurso político corporativo. A Corte considerou que tais discordâncias podem ser corrigidas pelos acionistas por meio dos procedimentos da democracia corporativa.

Assim, a Suprema Corte Americana emitiu decisão em *Citizens United v. Federal Election Commission* anulando a decisão anterior em *Austin v. Michigan State Chamber of Commerce*, que permitia proibições de gastos independentes por corporações, bem como anulou a parte do que ficou decidido no caso *McConnell v. Federal Election Commission*, a qual sustentava que as corporações poderiam ser proibidas de fazer comunicações eleitorais. O Tribunal manteve os requisitos de relatórios e isenção de responsabilidade para despesas independentes e comunicações eleitorais.

Cabe destacar que a decisão da Suprema Corte no caso examinado não afetou a proibição de contribuições corporativas diretas a candidatos (de empresas e outros grupos corporativos), entretanto, possibilitou o fortalecimento da atuação dos Comitês de Ação Política (PACs), tendo como reflexo o incremento da falta de transparência das fontes de financiamento que aportam recursos nas campanhas eleitorais por meio desses grupos de interesse.

Nesse sentido, Hector Jimenez-Esclusa aponta que os grupos de interesse americanos tentam por todos os meios que seus membros não sejam conhecidos, bem

¹⁵⁰ Federal Election Commission – United States of America. *Citizens United v. FEC. Ibidem.*

¹⁵¹ Federal Election Commission – United States of America. *Citizens United v. FEC. Ibidem.*

como quem os financia ou por quanto, por isso a nomenclatura que esses recursos recebem, *black money* ou *dark money*:

Una parte poco comentada de la decisión *Citizens United v. Federal Election Commission* contempla un refuerzo de las denominadas leyes de divulgación (disclosure laws) que obligan precisamente a que se hagan públicos estos datos (esto ya era un mandato judicial desde la sentencia *Burroughs v. United States* de 1934, entre otras), a las que solo se opuso el juez Clarence Thomas en una parte de la decisión que fue votada 8 a 1. Aunque sin determinar si el rigor de los requerimientos de divulgación es el mismo en el caso de los grupos que apoyan candidatos y de aquellos que apoyan referendos por ejemplo (sobre este último caso véase la sentencia *Doe v. Reed* de 2010).

Hay que indicar, sin embargo, que las campañas electorales de ambos partidos recurren de manera determinante a donantes anónimos. Aun así, el dinero negro no es la fuente más importante de fondos para las campañas, y los candidatos y sus comités tienen prohibido por ley coordinar con las organizaciones sin fines de lucro (los sujetos tributarios 501 (c)(4) y 527 del código tributario estadounidense, que actúan como verdaderos partidos políticos en la sombra y que canalizan buena parte del dark money) una estrategia de gastos. De ambos, solo el Partido Demócrata impulsa leyes que cortarían esta forma de financiamiento.

Sin embargo, esto último debe ser matizado. La mayor parte del dinero negro iba a candidatos e iniciativas conservadoras, hasta que en 2020 el dinero negro que financió al Partido Demócrata superó al del Partido Republicano durante la campaña presidencial, alcanzando los 145 millones de dólares contra los 28,4 millones de este. Los grupos de interés que dependían mayor o totalmente de dinero negro empezaron a gastar justo cuando la campaña de Biden enfrentaba dificultades para recaudar durante las primarias.^{152 e 153}

Durante as primárias das eleições americanas de 2012, o jornal *The York Times*, em editorial de 23.02.2012, mostrou preocupação com a influência destes recursos sobre

¹⁵² ESCLUSA, Héctor. Sentencia *Citizens United v. Federal Election Commission*, corrupción y derecho al voto en Estados Unidos, en *Díkaion*, nº 30, v. 2, 2021, p. 373-399, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5294/dika.2021.30.2.3>. Acesso em: 22 abr. 2023.

¹⁵³ Em tradução livre: Uma parte pouco comentada do *Citizens United v. Comissão Eleitoral Federal* contempla um reforço das chamadas leis de divulgação (disclosure Laws) que exigem justamente que esses dados sejam tornados públicos (este já era um mandato judicial desde a decisão *Burroughs v. Estados Unidos* de 1934, entre outros), ao que apenas o juiz Clarence Thomas se opôs a uma parte da decisão que foi votada 8 a 1. Embora sem determinar se o rigor dos requisitos de divulgação é o mesmo no caso de grupos que apoiam candidatos e aqueles que apoiam referendos, por exemplo (neste último caso ver o julgamento *Doe v. Reed* de 2010). Note-se, no entanto, que as campanhas eleitorais de ambos os partidos fazem uso decisivo de doadores anônimos. Mesmo assim, o dinheiro sujo não é a fonte mais importante de fundos de campanha, e os candidatos e seus comitês são proibidos por lei de se coordenar com organizações sem fins lucrativos (contribuintes 501(c)(4) e 527 do código tributário dos EUA, que agem como verdadeiros partidos políticos nas sombras e que canalizam boa parte do dinheiro negro) uma estratégia de gastos. De ambos, apenas o Partido Democrata pressiona por leis que cortariam essa forma de financiamento. No entanto, este último deve ser qualificado. A maior parte do dinheiro sujo foi para candidatos e iniciativas conservadoras, até que em 2020 o dinheiro sujo que financiou o Partido Democrata superou o do Partido Republicano durante a campanha presidencial, chegando a 145 milhões de dólares contra 28,4 milhões de dólares. Grupos de interesse que dependiam pesadamente ou inteiramente de dinheiro sujo começaram a gastar no momento em que a campanha de Biden lutava para arrecadar dinheiro durante as primárias

os candidatos beneficiados:

Apenas duas dúzia de indivíduos, casais e empresas têm dado mais do que 80 % do dinheiro arrecadado por super PACs, ou 54 milhões de dólares, de acordo com relatórios divulgados” (...) Sua enorme influência sobre candidatos individuais demonstra o potencial para corrupção inerente à era dos super PACs.¹⁵⁴

2.3.2 Alemanha

A Constituição alemã é uma das poucas do mundo que possui norma explícita tratando sobre o financiamento político, conforme art. 21.1 da lei fundamental alemã (Grundgesetz - GG):

Os partidos políticos devem participar na formação da vontade política do povo. Eles podem ser livremente estabelecidos. Sua organização interna deve estar conforme os princípios democráticos. Eles devem prestar contas de seus ativos e das fontes e uso de seus fundos.

A Alemanha adota um sistema misto de financiamento, com prevalência de recursos públicos. Os partidos políticos desempenham papel central na arrecadação de receitas que serão posteriormente aplicados nas eleições, tanto é assim que as regras sobre financiamento de campanha e as exigências de prestação de contas se concentram nos partidos e não nos candidatos individuais.

Bruno Lorencini registra que no sistema alemão se mostra inviável uma rígida separação entre o financiamento eleitoral e o financiamento dos partidos, não havendo uma distinção rigorosa na lei. O modelo de financiamento alemão foi um dos primeiros a destinar recursos públicos aos partidos políticos, desde 1949 a Alemanha, por diversas maneiras, vem subsidiando os partidos políticos.¹⁵⁵

A Lei dos Partidos, de 24 de julho de 1967, estabelece que os fundos públicos devem ser destinados apenas para reposição dos custos de campanha e somente nos anos eleitorais, nos termos do art. 18 da citada lei:

O Estado deve conceder aos partidos fundos para financiar parcialmente as suas atividades gerais em conformidade com lei básica. Os critérios para a distribuição dos fundos públicos serão a performance dos partidos nas eleições para o Parlamento Europeu, Bundestag ou Landtag (parlamento estadual), a

¹⁵⁴ Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/02/24/opinion/donors-with-agendas.html>. Acesso em: 08 abr. 2018.

¹⁵⁵ LORENCINI, Bruno César. **O Regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da Transparência**: Um estudo comparado. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

soma das contribuições de seus membros e a quantidade de doações recebidas.

Conforme Ana Luiza Backes, prevalecia o entendimento do Tribunal Constitucional alemão de que apenas os gastos de campanha poderiam ser financiados publicamente, sob pena de afetar a independência dos partidos em relação ao Estado. Esse entendimento foi superado em decisão daquele Tribunal de 09/04/1992. Com a reforma partidária de 1994, o financiamento público deixou de ser apenas destinado às campanhas, sendo substituído pelo financiamento público parcial dos partidos.¹⁵⁶

Os recursos dirigidos aos partidos são distribuídos de acordo com os votos obtidos nas eleições do *Bundestag*, a câmara baixa do parlamento federal, ou para o Parlamento Europeu.

É interessante observar que no sistema eleitoral alemão utilizado para as eleições parlamentares, o *Bundestag* tem o número padrão de 598 mandatos, que pode aumentar conforme o resultado das eleições (após o pleito de setembro de 2017 esse número foi para 709 cadeiras).

O sistema eleitoral praticado é o distrital misto, assim, os recursos são distribuídos de acordo com os votos obtidos pelos partidos em suas listas, nacionalmente, ou por seus candidatos, nos distritos.

Reportagem publicada no Jornal *Deutsche Welle* sobre os partidos alemães e a constituição do *Bundestag*, esclarece a forma como ocorrem as eleições na Alemanha:

Cada eleitor tem dois votos: o voto distrital, majoritário, e o voto de legenda, proporcional. Através do primeiro, são eleitos diretamente candidatos que representam os 299 distritos eleitorais da Alemanha – cada distrito elege um deputado. Já o voto de legenda define o tamanho da bancada de cada partido no Parlamento.

Os 299 deputados eleitos pelo voto de legenda correspondem aos primeiros nomes nas listas de candidatos elaboradas pelos próprios partidos antes da eleição. Devido ao sistema eleitoral misto, a representação de um partido no Bundestag não equivale precisamente ao percentual de votos recebidos pela legenda.

Para que um partido tenha uma bancada, ele precisa obter no mínimo 5% dos votos válidos. No entanto, ele pode estar representado no Bundestag se eger deputados diretamente. Isso porque nenhum deputado eleito diretamente pelo voto distrital deixa de ter um lugar no Parlamento – ainda que isso signifique ultrapassar os assentos para o partido estabelecidos pelo voto na legenda.

Atualmente, os partidos com representação no Bundestag são a União

¹⁵⁶ BACKES. Ana Luiza. **Financiamento Partidário e Eleitoral**: Alemanha, França, Portugal e Espanha. Artigo publicado pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, março de 2013. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272.pdf. Acesso em: 02 abr. 2023.

Democrata Cristã (CDU, sigla do alemão), a União Social Cristã (CSU), o Partido Social Democrata (SPD), a Aliança 90/Os Verdes (ou simplesmente Partido Verde), e A Esquerda.¹⁵⁷

O Estado subvenciona os partidos no nível federal, anualmente, de acordo com os critérios estabelecidos no § 18, item 3 da Lei dos Partidos, conforme sistematiza Ana Luiza Backes:

- a) 0,70 euros para cada voto que o partido tenha recebido em sua lista para as eleições nacionais ou europeias;
- b) 0,70 euros para cada voto que o partido receba em distrito de um estado em que o partido não tenha apresentado lista;
- c) 0,38 euros para cada euro que o partido tenha recebido por doação de filiados, de portadores de mandato ou doações regulares, até o limite de 3.300 euros por pessoa física.

Recebem as doações referidas nos itens a) e c) aqueles partidos que tenham recebido para suas listas 0,5% dos votos nacionais ou 1% dos votos no estado; as doações do item b) são distribuídas aos partidos que façam 10% ou mais dos votos do distrito.

É interessante que a lei alemã estabelece limites para as contribuições públicas para cada partido - a soma dos recursos públicos não pode ultrapassar os recursos que o partido tenha recebido de fontes próprias (doações e contribuições permitidas por lei, de acordo com o definido no § 24, item 4, n^os 1 a 7). É o chamado limite relativo de recursos que o partido pode receber (relative Obergrenze).

A soma dos recursos que todos partidos recebem do Estado não pode ultrapassar um limite fixado na lei para os gastos públicos com partidos, é o chamado limite absoluto (absolute Obergrenze) de recursos públicos.¹⁵⁸

Conforme art.19.2 da lei dos partidos a responsabilidade por determinar o montante de fundos públicos a serem destinados a cada agremiação é do presidente do Parlamento (*Bundestag*), cabendo-lhe primeiro determinar o limite absoluto da subvenção estatal e, após o relativo a cada partido (art. 19.6).

Há também a possibilidade de antecipação do recebimento das verbas públicas, limitada a até 25% da subvenção total no ano anterior (art. 20 da lei dos partidos), como forma de permitir maior mobilidade dos partidos e atender suas necessidades mais urgentes. Essa antecipação é autorizada pelo presidente do Parlamento, devendo haver a reposição dos valores adiantados caso o partido, por algum motivo, não venha a fazer jus à subvenção pública anual ou o caso o montante a ser recebido seja inferior ao previsto.

Em relação às doações privadas, a legislação alemã estabelece proibições referentes às fontes de recursos e também impõe limites aos valores que podem ser

¹⁵⁷ Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/os-partidos-alem%C3%A3es-e-a-constitui%C3%A7%C3%A3o-do-bundestag/a-900929>. Acesso em: 22 jun. 2023.

¹⁵⁸ BACKES, Ana Luiza. *Op. Cit.*

doados.

Segundo art. 25.2 da lei dos partidos, são proibidos de destinar doações aos partidos: (i) fundações políticas e grupos parlamentares; (ii) entidades empresariais, associação de pessoas, entidades que tenham como fim institucional atividade direta e exclusivamente destinada a fins não-lucrativos, filantrópicos ou religiosos e (iii) doações de estrangeiros, ressalvadas aquelas oriundas de conta bancária no exterior de um cidadão alemão, ou cidadão da União Europeia; bem como aquelas de países adjacentes à República Federal da Alemanha destinada a partidos de minorias nacionais.

A legislação alemã prevê ainda o incentivo às doações privadas por meio de concessão de compensação fiscal aos doadores, conforme observa Sídia Maria Porto Lima:

Como forma de incentivo às doações dos particulares aos partidos, a legislação alemã prevê um sistema de isenção fiscal, em percentual decrescente em função do valor da doação, com a finalidade de desestimular a doação de quantias vultosas, ao mesmo tempo em que incentiva pequenas doações, como forma de minimizar a influência dos mais abastados nos resultados eleitorais.

Um outro aspecto original de incentivo às doações privadas e à transparência do financiamento, consiste no fato de que, para cada doação privada, o governo transfere ao partido um determinado valor, proporcional ao recebido do particular, de modo que o próprio partido tem interesse em declarar todos os valores recebidos. Para ter direito a esse "plus" no financiamento estatal e também para que o particular obtenha a isenção fiscal, a doação deverá constar do livro de contas do partido, com identificação completa do doador.¹⁵⁹

Nos termos da lei dos partidos políticos, não há limite para os valores que doadores podem contribuir, mas apenas algumas restrições. A identificação dos doadores deve ser feita na demonstração financeira anual do partido, para as doações que excederem a 10.000 euros por ano. Doações privadas acima 50.000 euros devem ser divulgadas imediatamente.

As doações de empresas são permitidas, desde que respeitadas algumas vedações como, por exemplo, proibição de doações de instituições de caridade, associações profissionais, fundações e associações sem fins lucrativos ou religiosas. Além disso a legislação alemã veda também doações de empresas que pertençam total ou parcialmente ao Estado, desde que a participação estatal seja superior a 25% do capital social. Sobre o

¹⁵⁹ LIMA, Sídia Maria. O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais: uma preocupação mundial. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco**, Recife, v. 5, nº 1, p. 29-46, dez. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/484>. Acesso em: 10 maio 2018.

tema, Martin Morlok registra:

O segundo pilar principal da regulamentação das doações na Alemanha diz respeito a proibições de aceitação: os partidos não podem aceitar nenhuma doação de determinados doadores. Doações anônimas estão entre as fontes proibidas de doações, pois transformam em letra morta o imperativo da transparência. Além disso os partidos não podem aceitar dinheiro de instituições estatais ou empresas de cujo capital social o Estado participa com mais de 25%. Isso tem duas razões: por um lado, o sistema do financiamento público de partidos com limites máximos absolutos e relativos não deve ser contornado. Por outro, doações de doadores sob influência direta ou indireta do Estado envolvem o risco de que as forças políticas no poder canalizem recursos financeiros ao seu partido por essa via, violando assim a regra da igualdade de oportunidades dos partidos opositoristas. “Frutos da árvore proibida” são, outrossim, doações do exterior ou doações nitidamente feitas na expectativa de ou como contrapartida a determinada vantagem econômica ou política. Mesmo doadores que apenas repassam doações de empresas, i. e., associações profissionais, figuram na lista dos tabus.

Por fim um partido não pode aceitar doações em espécie acima de € 1.000,00. Esta é também uma medida para garantir a publicação das doações. Cada membro do partido tem a obrigação de repassar ao tesoureiro uma doação ao partido por ele obtida. Isso também visa garantir que todas as doações sejam efetivamente contabilizadas no relatório de prestação de contas. A finalidade da regra é evitar o caixa dois. Sanções penais cominam a violação desse dever. O conceito de doação é definido de modo abrangente. Compreende não apenas pagamentos em espécie, mas também a concessão de vantagens equivalentes, especialmente a liberação de obrigações de pagamento normalmente advindas ou a assunção dos custos de eventos e outras medidas favoráveis ao partido. Podemos resumir isso na afirmação de que o direito alemão conhece um conceito econômico de doação. O traço distintivo necessário de todas as doações é seu caráter voluntário, sem contrapartida de parte do partido.¹⁶⁰

No que toca à prestação de contas que devem ser apresentadas pelos partidos políticos, a lei dos partidos, nos artigos 23 a 28, destaca uma série detalhada de obrigações, conforme identifica Bruno Lorencini:

O artigo 23, em consonância com o artigo 21.1 da lei fundamental, já transcrito, estipula a obrigação genérica dos partidos de manter publicidade de suas contas, definindo como responsável por tanto, seu comitê executivo.

O texto legal ressalta, contudo, que não basta a mera publicidade das contas, devendo estas ser “verdadeiras e voltadas ao máximo de conhecimento e crença” pela sociedade civil. Referido artigo estabelece, ainda, que todo partido deve eleger em sua convenção um membro responsável por assuntos financeiros, ou destacar um membro da comissão executivo para exercer tal função, o qual será responsável por compilar e assinar o balanço de contas, que será submetido, em seqüência, à fiscalização da auditoria independente supramencionada e, posteriormente, encaminhado ao Presidente do Bundestag, que aprovará ou apontará eventuais irregularidades a serem corrigidas pelo Partido.

Especificamente quanto ao conteúdo da prestação de contas, este deve corresponder ao balanço de ingressos e saídas conforme as previsões da lei partidária, um balanço patrimonial (ativos, passivos e obrigações futuras) e uma parte explanatória, que permitirá apresentar as justificativas das operações

¹⁶⁰ MORLOK, Martin. A regulamentação do financiamento de partidos políticos, o caso da Alemanha. **Fundação Friedrich Ebert**, Brasil. n° 1, maio 2015. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11524.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023.

e facilitar a compreensão daqueles que tiverem acesso aos dados. Ressalte-se que são plenamente aplicáveis no caso os princípios gerais de contabilidade, ressalvadas eventuais previsões específicas da lei partidária. Estipula-se a obrigação dos partidos de manter em seus arquivos todos os documentos contábeis pelo prazo de dez anos.

(...)

A prestação de contas deve demonstrar o montante total de doações realizadas por pessoas naturais até E\$ 3.300,00 por pessoa, bem como deve discriminar separadamente os montantes doados por pessoas naturais que excedam referido valor.¹⁶¹

Uma das grandes características do modelo alemão é a utilização de auditores independentes, designados para exercerem a fiscalização das contas dos partidos, instância de controle independente do Parlamento, uma vez que desvinculados de qualquer cargo ou interesse político, os quais são responsáveis pela fiscalização da atuação financeira dos partidos e pela aferição da adequação das prestações de contas às exigências da legislação.

O artigo 31 da lei partidária alemã trata dos requisitos para figurar como auditores, os quais tem o dever de desempenhar suas funções de forma consciente e imparcial, possuindo o dever de discricão. Não podem exercer a função de auditor aqueles que (i) possuam qualquer função ou cargo no partido, atuem para o partido, ou tenham incorrido em tal situação nos três anos anteriores; (ii) tenham, no curso da manutenção e preparação das contas a serem auditadas, exercido outra função que não a de auditor; (iii) sejam representantes legais, empregados, membros de conselho fiscal ou parceiros de uma pessoa física ou jurídica que tenha incorrido na hipótese anterior.

Segundo o art. 29.1 da lei dos partidos, a função dos auditores consiste em supervisionar a regularidade dos balanços apresentados, o cumprimento das disposições legais, a variação de patrimônio dos partidos, bem como a eventual obtenção de doações ilegais. O exame procedido pelos auditores será objeto de um relatório, a ser encaminhado aos comitês executivos dos partidos, os quais poderão apresentar eventuais impugnações. Não havendo impugnação e sendo atestada a regularidade da movimentação financeira, o auditor emitirá certificado de regularidade, o qual será denegado no caso de irregularidades (art. 30.1).

Referido relatório será encaminhado à presidência do Congresso dos Deputados para verificação de sua regularidade; caso esta seja aferida, o presidente outorga sua

¹⁶¹ LORENCINI, Bruno César. **O Regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da Transparência**: Um estudo comparado. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008. p. 115.

aprovação, informando sua avaliação ao congresso. Caberá, ainda, ao Tribunal de Contas verificar se a presidência do Congresso cumpriu com seu dever de revisão. É interessante observar que a função do Tribunal de Contas limita-se apenas à verificação do dever de revisão do presidente do parlamento, não cabendo a este órgão a possibilidade de controlar diretamente os partidos.

Quanto às sanções aplicáveis aos partidos decorrentes de infrações às regras sobre o financiamento, a lei partidária alemã estabelece na Seção IV, artigos 31a a 31d, uma série de penalidades que tem por finalidade censurar infrações de natureza político-administrativa, bem como infrações penais tipificadas na legislação.

No caso das falhas decorrentes da inobservância dos procedimentos para arrecadação, gastos e prestação de contas, a principal sanção é a revogação dos fundos estatais, penalidade que será aplicada pelo Presidente do *Bundestag*, que poderá também determinar o reembolso dos valores que eventualmente tenham sido antecipados. A legislação prevê ainda a possibilidade de o presidente do parlamento determinar o pagamento em dobro dos valores relativos às irregularidades na prestação de contas, quando não for aplicável a penalidade de revogação da subvenção.

Há sanção específica aplicável no caso do recebimento de doações ilegais, bem como na hipótese de omissão de alguma receita. Nesses casos, o partido será obrigado a pagar três vezes o valor equivalente à doação ilegal recebida, e duas vezes o valor equivalente à doação não publicada na forma prevista na lei partidária (art. 31c.1).

2.3.3 França

A França adota um regime misto de financiamento, com prevalência de recursos públicos.

O aumento dos custos das campanhas eleitorais e uma série de escândalos relativos ao recebimento de doações ilícitas pelos partidos políticos, levou a uma reforma da regulamentação sobre financiamento eleitoral no ano de 1988, por meio da promulgação de duas leis: a Lei Orgânica nº 88-226 e a Lei nº 88-227, ambas de 11 de março de 1988, relativas à transparência financeira na vida política. Tais regulamentos foram complementados pela Lei nº 90-55, de 15 de janeiro de 1990, que fixou limites de gastos e estabeleceu regras sobre a divulgação do financiamento das atividades

políticos.¹⁶²

Essas leis modificaram significativamente o quadro legal do financiamento político na França. Conforme apontam Laurent Touvet & Yves-Marie Doublet, o objetivo do legislador foi o de moralizar a vida política, colocando um teto para as despesas eleitorais, regulando o financiamento público e as doações privadas para as campanhas e outras atividades políticas, além de assegurar maior transparência.¹⁶³ Criou-se também um órgão de acompanhamento, com natureza administrativa e independente, a *Commission Nationale de Contrôle des Comptes de Campagnes et des Politiques Financements* (Comissão Nacional de Campanha Contas e Financiamento Partido Político - CNCCFP) para assegurar a aplicação dessas leis.

O modelo francês não admite que pessoas jurídicas (empresas, sindicatos, fundações e associações) doem recursos para candidatos e partidos políticos. O ex-presidente Nicolas Sarkozy, por exemplo, sofreu acusações e é investigado por ter recebido, em sua campanha, doações de um grande conglomerado empresarial.¹⁶⁴ Apenas pessoas físicas podem destinar recursos para os candidatos, observados limites legais de doação, estabelecidos no Código Eleitoral Francês (4.600 euros por eleição para cada candidato e 7.500 euros por ano para cada partido político).

Sobre a vedação das doações empresariais, cabe transcrever o que dispõe o art. L. 52-8 do “Code Électoral” francês:

Article L52-8

Version en vigueur depuis le 30 juin 2020

Modifié par LOI n°2019-1269 du 2 décembre 2019 - art. 3

(...)

Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent ni consentir des prêts à un candidat, ni lui apporter leur garantie pour

¹⁶² LIZARDO, Filipe Soares. **A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral**. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

¹⁶³ DOUBLET, Yves-Marie; TOUVET, Laurent. **Droit Des Elections**. França: Editeur Economica, 2007.

¹⁶⁴ Jornal Folha de São Paulo de 30 de junho de 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft3007201007.htm>. Acesso em: 04 jun. 2023.

l'obtention de prêts.¹⁶⁵

Doações de pessoas físicas feitas a partidos políticos ou campanhas eleitorais dão lugar a um crédito de imposto igual a 66% do seu valor, com um limite de 20% sobre o lucro tributável do contribuinte. A contribuição do candidato para sua própria campanha não permite dedução fiscal.

A legislação estabelece um limite máximo para realização de despesas de campanha, que é revisto periodicamente. Atualmente, em relação às eleições presidenciais, o limite de gastos para cada candidato é de 16,8 milhões de euros para o primeiro turno e 22,5 milhões de euros para cada um dos dois candidatos presentes no segundo turno.

Quanto à eleição dos deputados, o teto é composto por uma base fixa (€ 38.000 por candidato) e um montante adicional de acordo com a população de cada distrito eleitoral (€ 0.15 para cada residente), multiplicado por um coeficiente de revalorização de 1,18. Por exemplo, o teto em um distrito eleitoral de 100.000 moradores seria calculado da seguinte forma: $38.000 \text{ €} + (\text{€ } 0,15 \times 100.000) \times 1,18 = 62.540 \text{ euros}$.

O Código Eleitoral francês determina, ainda, que parte das despesas efetuadas pelos candidatos seja reembolsada pelo Estado. Esse reembolso é calculado de acordo com o limite de gastos fixado por lei, correspondente a 47,5% desse montante, limitado ao valor das despesas declaradas na prestação de contas. No entanto, é necessário obter pelo menos 5% dos votos para ter direito a ressarcimento. Além disso, não tem direito a ressarcimento os candidatos que deixarem de apresentar a prestação de contas dentro do prazo fixado pela legislação ou que tenham as suas contas rejeitadas pelo CNCCFP. Nos casos em que as irregularidades não levam à rejeição das contas, a decisão do CNCCFP pode reduzir o valor de reembolso, de acordo com o número e gravidade das falhas verificadas.

¹⁶⁵ Em tradução livre do autor: “As pessoas jurídicas, com exceção de partidos ou grupos políticos, não podem participar do financiamento da campanha eleitoral de um candidato, nem em seu consentimento com doações sob qualquer forma, nem com fornecimento de bens, serviços ou outras vantagens diretas ou indiretas a preços inferiores a aqueles que são habitualmente praticados. Pessoas jurídicas, com exceção de partidos e grupos políticos, assim como estabelecimentos de crédito ou sociedades de financiamento antes de seu cerco social em um estado membro do país A União Europeia ou parte de acordo com o Espaço Econômico Europeu, não pode nem consentir prêmios a um candidato, nem fornecerá sua garantia para a obtenção de prêmios.”

2.4 A participação das empresas no financiamento da política no Brasil

Conforme já pontuado anteriormente, o primeiro regramento que tratou especificamente do financiamento político no Brasil foi o Decreto-Lei nº 9.258/46, ao vedar o recebimento de recursos de procedência estrangeira.

Antes disso, no período conhecido como República Velha (1889-1930), embora a Constituição de 1891 previsse a eleição do Presidente e do Vice-Presidente por meio de sufrágio direto, este não era concedido universalmente a todos os cidadãos. Em razão da limitação do direito ao voto, a questão do financiamento das campanhas também não era uma preocupação.¹⁶⁶

Ana Claudia Santano registra que mesmo com a aprovação do Código Eleitoral de 1932 e a promulgação da Constituição de 1934, já na Segunda República, com ampliação do sufrágio, implicando no aumento da competição política, criação da Justiça Eleitoral em 1932 e, em especial, com o surgimento dos partidos de massas, que dispunham de ampla militância, levantando recursos por meio de publicações e mobilização política direta, a questão do financiamento político não foi uma pauta central desse momento, muito em razão das barreiras impostas à estruturação dos partidos e a prevalência de práticas como o coronelismo e fraudes às eleições, que vinham se enraizando desde a República Velha.¹⁶⁷

Somente com a edição do Código Eleitoral de 1950, Lei nº 1.164/1950, é que ocorre o estabelecimento de regras mais detalhadas sobre o financiamento dos partidos, como o dever de que os estatutos partidários estabelecessem preceitos sobre a fixação de limites contribuições e auxílios dos seus filiados e regras sobre sua contabilidade, fixando ainda de forma expressa que os partidos deveriam manter “*rigorosa escrituração das suas receitas e despesas, precisando a origem daquelas e aplicação destas.*”¹⁶⁸

¹⁶⁶ SANTANO, Ana Cláudia. Uma Análise desde o Ponto de Vista Econômico da Legislação Referente ao Financiamento da Política no Brasil. **RDP**, Brasília, v. 17, nº 91, p. 229-262, jan.-fev. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2758>. Acesso em: 29 out. 2023.

¹⁶⁷ SANTANO, Ana Cláudia. *Ibidem*.

¹⁶⁸ BRASIL. Código Eleitoral de 1950 - Lei 1.164/1950. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11164.htm#:~:text=Art.,alistarem%20na%20forma%20da%20lei. Acesso em: 29 out. 2023.

Essa foi a primeira legislação brasileira a disciplinar algum regramento quanto à participação das empresas do processo de financiamento político. Além de proibir contribuições aos partidos de origem estrangeira e provenientes de autoridades públicas, estabeleceu também vedação às doações de empresas que fossem sociedade de economia mista ou concessionárias de serviço público.

Com a urbanização da população a partir dos anos 50, uma quantidade maior de pessoas passou a ser exposta a meios de comunicação em massa. No final da República Populista (1945-1964), os partidos passaram a levar a disputa eleitoral para as ruas, investindo em campanhas de mobilização na época das eleições, conforme aponta Rafael Sampaio Rocha:

Nesse momento de profissionalização, a questão do levantamento de recursos para o financiamento das campanhas tornou-se um assunto importante. O primeiro escândalo no Brasil vinculando o financiamento de campanhas ao conceito da corrupção data justamente dessa época. No clima da guerra fria, a estratégia da ala anticomunista da política era conter as políticas reformistas do governo de Goulart. A bancada da oposição foi acusada de financiar as campanhas de 1962 com recursos provenientes do exterior, um tema explosivo no contexto da retórica anti-imperialista dominante.¹⁶⁹

A partir da instauração do regime militar (1964-1985), vieram a abolição da eleição direta para presidente, governadores e prefeitos das cidades mais importantes, a limitação da liberdade de associação na forma do bipartidarismo forçado e a redução do papel do Legislativo, ainda eleito com voto popular.¹⁷⁰ Nesse período, o Congresso e as Assembleias Legislativas nos estados tiveram suas competências reduzidas, acarretando a diminuição da importância das eleições.

Mesmo com as restrições impostas à democracia, o governo militar instituiu regras mais densas sobre o financiamento dos partidos. É dessa época a primeira regulamentação mais restritiva à participação das empresas em geral no financiamento político. A Lei nº 4.737/1965 – atual Código Eleitoral, recepcionado pela Constituição de 88 –, editado em substituição ao Código Eleitoral de 1950, proibia em seu texto original

¹⁶⁹ ROCHA, Rafael Sampaio. **Financiamento político por empresas privadas no Brasil**: mácula ao exercício da representatividade democrática e desvirtuamento do princípio um cidadão, um voto. 2015. 177 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito. Fortaleza, 2015.

¹⁷⁰ ROCHA, Rafael Sampaio. *Ibidem*.

qualquer doação proveniente de empresas privadas com fins lucrativos para financiamento de campanhas.¹⁷¹

Em 1971 é editada a lei 5.682, primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que trazia um título inteiro versando sobre as finanças e a contabilidade partidária. Essa legislação, além de impedir que candidatos realizassem despesas de natureza eleitoral, as quais só poderiam ocorrer por meio dos partidos políticos, sob pena de cassação do registro de candidatura, manteve a vedação ao recebimento pelos partidos de contribuições de empresas privadas com finalidade lucrativa, acrescentando também vedação às entidades de classe ou sindicais, nos seguintes termos:

Art. 91. É vedado aos Partidos:

(...) IV – receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical.¹⁷²

A partir de 1979, com a retomada do multipartidarismo e de eleições diretas para os governos estaduais (1982), prefeituras das maiores cidades (1985) e para a presidência da república em 1989, a disputa eleitoral ganhou peso no jogo político. Retomada a normalidade democrática a partir da promulgação da Constituição de 1988, a competição política por meio do regular processo eleitoral retoma seu protagonismo, com a consequente necessidade de acesso a recursos financeiros pelos partidos e candidaturas.

A Lei 5.682/1971 somente foi revogada em 1995, sendo recepcionada pela Constituição de 88 e, portanto, aplicada ao pleito eleitoral de 1989. Assim, a primeira eleição direta ocorrida após a queda do regime militar foi disputada com a vedação de doações das empresas aos partidos e também às campanhas eleitorais

Essa eleição foi marcada por um dos mais conhecidos escândalos de corrupção da história do país, envolvendo justamente contribuição de empresas de forma ilícita para campanha do então presidente eleito, Fernando Collor de Melo, que ficou conhecido como “esquema PC Farias”. A questão central constatada foram as atividades de seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, num esquema de doações ilegais e o tráfico de influência entre financiadores e governo resultando na instituição de uma Comissão

¹⁷¹ “Art. 56, inciso IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa”.

¹⁷² BRASIL. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15682.htm. Acesso em: 29 out. 2023.

Parlamentar Mista de Inquérito e mais tarde no impeachment do primeiro presidente da República eleito após o término da ditadura militar.

Dentre as conclusões que a CPMI do Esquema PC Farias apontou destaca-se uma extensa análise do cenário do financiamento político vigente à época, no qual vigorava a movimentação de recursos à margem da legalidade e sem qualquer controle por parte da Justiça Eleitoral, tendo a vedação das doações de empresas privadas se transformado “letra morta”, uma vez que ausente a aplicação de qualquer penalidade a eventuais constatações de irregularidades:

As diretrizes principais sobre os recursos financeiros dos partidos encontram-se no corpo da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 5.682, de 21 de julho de 1971), especialmente nos títulos VII e VIII (das Finanças e Contabilidade dos Partidos e do Fundo Partidário, respectivamente). Os artigos 91 e 92 estabelecem que recursos são considerados ilícitos, vedando o recebimento de recursos, diretos ou indiretos, de pessoas ou entidades estrangeiras, de autoridades ou órgãos públicos, afora os do fundo Partidário, bem como os de empresa privada de finalidade lucrativa e de entidade de classe ou sindical. A lei estabelece ainda que só podem receber ou aplicar recursos financeiros nas campanhas eleitorais determinados dirigentes dos partidos e comitês legalmente constituídos para esse fim. Os candidatos são expressamente proibidos de realizar individualmente despesas de caráter eleitoral, sob pena de cassação do respectivo registro (ver art. 93). Essas proibições têm gerado muitas críticas, por serem consideradas irrealistas e fantasiosas, constituindo, segundo alguns, um convite à ilegalidade. Esse ponto tem centralizado as discussões sobre as falhas da legislação, produzindo mesmo a impressão de que a legalização das doações de empresas privadas seria a medida fundamental para a moralização e transparência das campanhas políticas.

(...) Várias doações ilícitas, diretamente a candidatos e, inclusive, a deputados eleitos foram aqui comprovadas, em depósitos nominais, oriundas dos generosos fantasmas. De onde vieram esses recursos? Por outro lado, conforme é demonstrado neste Relatório, entre as notas fiscais emitidas pela EPC (Empresa de Participações e Construções, fundada por PC Farias, em 1985) que foram destacadas pela Receita Federal, como suspeitas de acobertar pagamentos ilegais, temos, entre maio de 90 e novembro do mesmo ano, milhões de dólares em notas de grandes fornecedores de cimento e construtoras: a Norberto Odebrecht pagou à EPC em torno de três milhões e duzentos mil dólares, a Andrade Gutierrez, em torno de um milhão e setecentos mil dólares, o Grupo Votorantim, aproximadamente duzentos e cinquenta mil dólares, apenas neste período. Para que foram feitos esses pagamentos? É lícito pelo menos supor que parte desses recursos tenha ido para campanhas eleitorais, já que não é segredo para ninguém que essas empresas estão entre as maiores interessadas nos resultados eleitorais (...)

Chama a atenção, porém, que, se o clamor pela transparência das finanças partidárias atinge as páginas dos jornais, raramente se menciona o fato de que não há sanções estabelecidas para os que infringirem a lei. Se a proibição do financiamento por empresas privadas se converteu em letra morta, é porque não há praticamente riscos em receber ou doar recursos ilegais. Mesmo nos casos comprovados, aqui nesta CPI, de candidatos que receberam recursos

ilícitos, a única pena possível seria a de perda do registro da candidatura, à época das eleições, prevista no parágrafo segundo do art. 93.¹⁷³

Os dados levantados pela CPMI indicavam que naquele momento havia um descompasso significativo entre os custos efetivos das campanhas eleitorais e os valores disponíveis por meio das fontes de financiamento admitidas pela legislação, em razão do incremento da competição política a partir da reabertura democrática:

Para as eleições deste ano (1992), existem na imprensa estimativas de que os candidatos a prefeito das grandes capitais gastarão em torno de 20 milhões de dólares, enquanto que os candidatos a vereador desses municípios gastarão, em média, 100 mil dólares. Na campanha de 1990 para a Câmara Federal, o DIAP (Depto. Intersindical de Assessoria Parlamentar) estimou que 80 dos candidatos eleitos gastaram mais que um milhão de dólares para se eleger. Esses gastos envolvem aluguel de imóveis, telefones e veículos, contratação de staff, gastos com pesquisas de sondagem, material de propaganda, jingles etc. Mesmo que esses números sejam superestimados, já que não consideram o trabalho voluntário, as cifras aproximadas seriam muito elevadas. Correspondem a uma evolução mundial dos gastos de campanha, que aumentaram espetacularmente nos últimos vinte anos.

De onde vem o dinheiro necessário? Os recursos obtidos através das contribuições de militantes estão longe de dar conta desses montantes. Tampouco a ajuda do Estado, através do Fundo Partidário, resolve, já que, em nosso País, esse fundo é mínimo. Assim, o apelo ao setor privado aparece como caminho salvador, apesar de proibido por lei. O hiato entre a necessidade de gastos e o montante arrecadado legalmente dá a medida da hipocrisia, tida por quase todos como necessária, e assim as campanhas eleitorais fazem-se, sabida e assumidamente, ao arrepio da lei. A legislação brasileira sobre controle de gastos é considerada irreal e mesmo excessivamente rigorosa, e a imprensa, nos últimos meses, é rica em declarações nesse sentido.¹⁷⁴

Como resultado dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do caso PC Farias foi apresentado projeto de lei que admitia as doações empresariais, sujeitando-as, entretanto, a uma série de requisitos. Em linhas gerais, apenas parte das propostas incluídas no Relatório Final da CPMI foi efetivamente incorporada ao ordenamento jurídico, entretanto, se tornaram a base para a reformulação da legislação partidária e eleitoral nos anos seguintes, definindo o cerne do novo modelo de financiamento da política no Brasil, sobretudo com a legalização das contribuições financeiras das empresas para partidos e candidatos.¹⁷⁵ Esse modelo foi consolidado com

¹⁷³ BRASIL. Comissão parlamentar mista de inquérito criada a partir do requerimento nº 52, de 1992. Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: CPMI - P.C. Farias. p. 311-313. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/88802>. Acesso em: 30 out. 2023.

¹⁷⁴ *Ibidem*. p. 303-304.

¹⁷⁵ SANTOS, Bruno Carazza. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-ASNHA2>. Acesso em: 30 out. 2023.

a atual legislação que rege a matéria, a Lei nº 9.096/95 e, em especial, da Lei nº 9.504/1997.

Em relação às receitas, o modelo que passou a vigorar estabeleceu que partidos e candidaturas seriam financiadas por meio de recursos do Fundo Partidário, de pessoas físicas e jurídicas, bem como por meio de doações pessoais dos candidatos. Quanto às candidaturas, foram estabelecidos limites para as doações privadas: 10% dos rendimentos das pessoas físicas e 2% do faturamento bruto das empresas, calculados com base no exercício anterior ao das eleições.

Quanto à participação das empresas, o modelo adotado previu menos restrições para as doações dirigidas aos partidos políticos do que às candidaturas, uma vez que não houve previsão na lei 9096/95 de limite de doações das empresas para os partidos e o rol de entidades proibidas de doar aos partidos apresentava menos detalhamento do que aquele previsto na Lei nº 9.504/97, que estabeleceu um amplo rol de pessoas jurídicas proibidas fazerem contribuições às candidaturas:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I - entidade ou governo estrangeiro;
- II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- III - concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V - entidade de utilidade pública;
- VI - entidade de classe ou sindical;
- VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.
- VIII - entidades beneficentes e religiosas; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
- IX - entidades esportivas; (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)
- X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
- XI - organizações da sociedade civil de interesse público. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006).

De toda forma, em relação às empresas privadas, é interessante observar que a vedação estabelecida na legislação que se consolidou a partir da edição das leis de 1995 e 1997 não trouxe vedação específica a pessoas jurídicas de direito privado que tivessem vinculação com a administração pública por meio de contrato administrativo “ordinário”, restringindo seu alcance a concessionárias ou permissionárias de serviço público, forma bastante específica de transferência da execução de serviços públicos para um particular.

Assim, grandes grupos econômicos, ainda que titulares de contratos públicos de vulto decorrentes de procedimento licitatório, a exemplo das construtoras, além de outras atividades sensíveis ou mesmo empresas que tivessem recebido investimento de recursos públicos por meio de isenções fiscais e ou somas bilionárias de empréstimo em bancos de fomento, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento, não estavam sujeitas a qualquer restrição para oferecerem seu auxílio financeiro às campanhas e aos partidos políticos.

O que se viu a partir de então foi um aumento exponencial do volume de recursos declarados por partidos e candidatos tendo como origem doações empresariais, sobretudo a partir do pleito de 2002, quando o TSE criou mecanismo informatizado para prestação de contas das campanhas eleitorais, conforme registra Bruno Speck:

Mesmo antes da legalização das doações de empresas, elas eram a fonte principal das campanhas eleitorais. Apenas não era possível estimar a grandeza destes valores com alguma certeza. As primeiras prestações de contas sob a nova lei de 1997, entregues em milhares de documentos em papel, na prática não melhoraram esta situação. Não há nenhum tipo de balanço confiável sobre os recursos nas campanhas para estes primeiros anos, mesmo que os partidos e candidatos cumprissem a lei.

Somente os dados eletrônicos, disponíveis a partir de 2002, deram uma ideia mais clara sobre a origem, volume e destino dos recursos nas campanhas. Também permitiram estimar o seu impacto sobre a disputa eleitoral e sobre os legisladores. Mesmo que o fantasma do “caixa 2” continuasse pairando sobre as declarações financeiras dos partidos e candidatos, as informações disponíveis permitiram um importante insight sobre o papel do dinheiro na política.¹⁷⁶

O modelo de financiamento empresarial vigorou no Brasil por aproximadamente 21 anos. Em setembro de 2015 o Supremo Tribunal Federal, julgando a ADI 4650 proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, considerou inconstitucional a participação das empresas no processo eleitoral por meio da realização de contribuições a partidos e candidatos, decisão esta que será objeto de análise detalhada no capítulo 3 desta tese.

No período em que vigorou, as doações empresariais foram a fonte principal de recursos para candidatos e partidos políticos, apresentando larga margem de vantagem em relação ao volume de doações realizadas por pessoas físicas, receitas oriundas do autofinanciamento (utilização de recursos do próprio candidato) e fontes públicas, que

¹⁷⁶ SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudos Brasileños**, v. 3, nº 4, 1º Sem. 2016.

representaram parcela diminuta do total de recursos aplicados no financiamento das campanhas.

Nas eleições de 2010, por exemplo, as empresas foram responsáveis pelo aporte de mais de 2,2 bilhões de reais de doações a partidos e candidatos, representando 74,5% do total das receitas declaradas à Justiça Eleitoral naquela eleição.¹⁷⁷ No pleito de 2014, última eleição em que permitida as doações empresarias, as pessoas jurídicas destinaram mais de 3 bilhões de reais para o financiamento eleitoral, aproximadamente 73% do total de recursos arrecadados naquela eleição, conforme demonstra a tabela abaixo:¹⁷⁸

Tabela 3 – Origem Receitas nas Eleições 2014¹⁷⁹

Origem da Receita	Total	%
Recursos de pessoas jurídicas	3.049.704.788,73	73,03162
Recursos de pessoas físicas	556.860.093,90	13,33519
Recursos próprios (autofinanciamento de candidatos)	377.006.656,10	9,02822
Fundo Partidário	189.611.405,89	4,540645
Doações pela Internet	1.591.836,42	0,03812
Recursos de origens não identificadas	641.549,83	0,015363
Rendimentos de aplicações financeiras	452.814,01	0,010844
Totais	4.175.869.144,88	100

Fonte: Portal de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral
Elaboração Própria

Pesquisa realizada por Bruno Carazza, a partir da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral e de levantamentos realizados por David Samuels (relativos às eleições de 1994 e 1998)¹⁸⁰, constatou que a doação de pessoas jurídicas representaram em média

¹⁷⁷ MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n° 54, p. 155-183, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235409>. Acesso em: 04 jun. 2023.

¹⁷⁸ Tribunal Superior Eleitoral. Repositório de Dados. Disponível em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/prestacao-de-contas-eleitorais-2014>. Acesso em: 19.10.2023

¹⁷⁹ A metodologia utilizada para a confecção desta a tabela exclui as receitas declaradas nas contas como oriundas de partidos políticos e de outros candidatos/comitês financeiros (transferências entre prestadores de contas), a fim de que não haja sobreposição de valores.

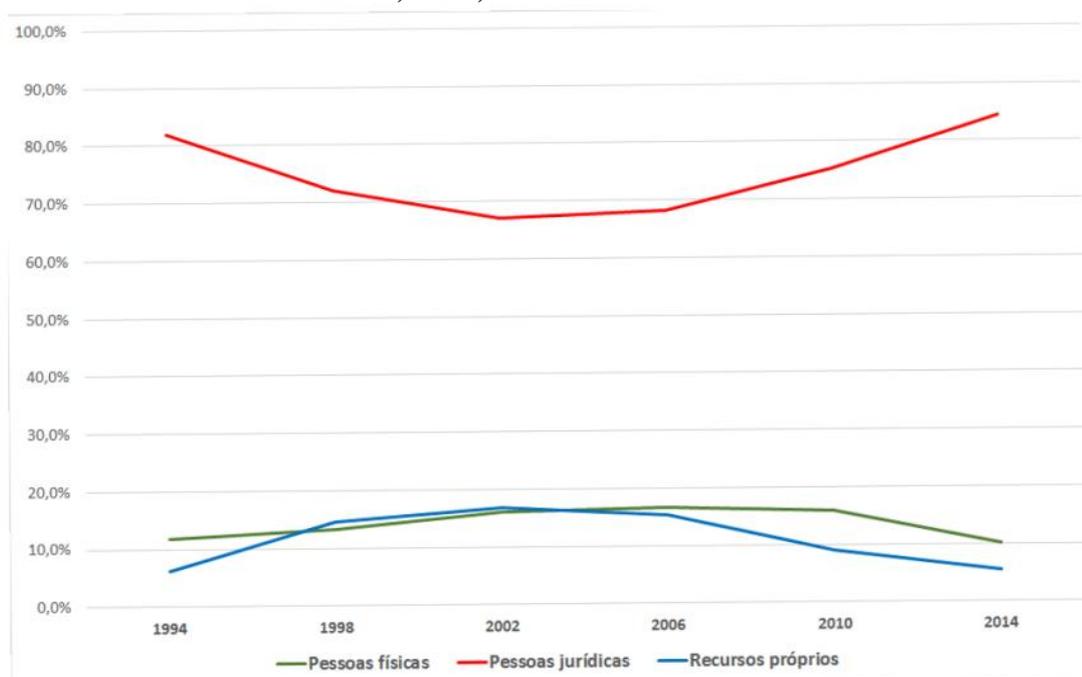
¹⁸⁰ SAMUELS, David. Money, Elections, and Democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 43, n° 2, p. 27-48, 2001a.

SAMUELS, David. Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil. **Comparative Politics**, v. 34, n° 1, p. 23-42, 2001b.

SAMUELS, David. Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 63, n° 2, p. 569-584, 2001c.

mais de 75% do total de doações a candidatos nas eleições gerais realizadas entre os anos de 1994 e 2014, com participação crescente a partir de 2002.¹⁸¹

Gráfico 5 - Evolução da participação de pessoas jurídicas, pessoas físicas e dos recursos dos próprios candidatos nas doações eleitorais em 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014



Nota 1: O gráfico leva em conta apenas as doações realizadas por pessoas jurídicas, pessoas físicas e recursos próprios dos candidatos, não considerando os recursos dos partidos e os valores não identificados/outras receitas.

Nota 2: Não foram computados, por não estarem disponíveis, os dados referentes às candidaturas para Deputado Estadual em 1994 e 1998.

Fonte: Elaborado por Bruno Carazza Santos a partir do banco de dados do pesquisador David Samuels (1994 e 1998) e de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE (2002 em diante).

Analisando os dados das eleições municipais, Geraldo Tadeu Moreira Monteiro, pesquisador do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), constatou que a representatividade das doações de pessoas jurídicas foi ainda maior que aquela constatada nas eleições gerais. Segundo esse pesquisador, as empresas foram

¹⁸¹ SANTOS, Bruno Carazza. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese (Doutorado em xxxx) – Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-ASNHA2>. Acesso em: 30 out. 2023.

responsáveis por aproximadamente 95% das receitas declaradas à Justiça Eleitoral por candidatos e partidos políticos no pleito de 2012.¹⁸²

A questão não se limita à majoritária representatividade das doações empresariais e à natural dependência que esse tipo de receita trouxe para partidos e candidatos, outro aspecto que merece ser destacado é a concentração das doações restrita a um pequeno número de empresas, sobretudo grandes grupos econômicos com intensa vinculação/interação com o poder público, como as grandes construtoras. Além de uma forte tendência à concentração, dentre ao restrito grupo de empresas doadoras, o maior volume de contribuições tinha origem em poucos atores, conforme demonstram os estudos enunciados a seguir.

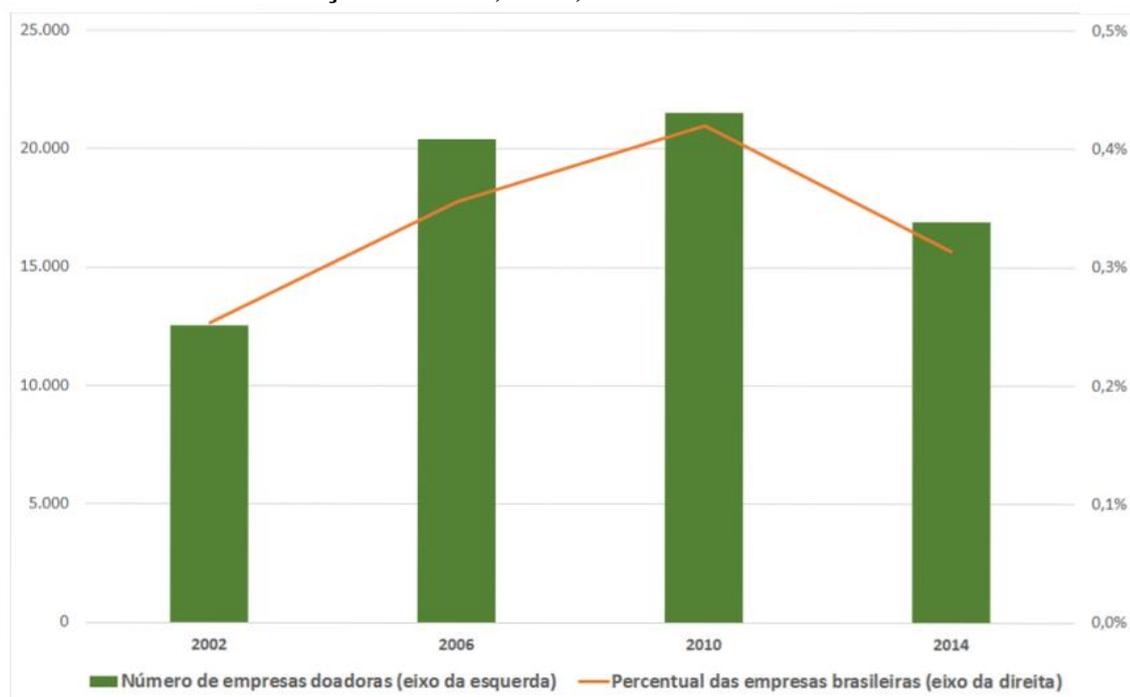
Pesquisa realizada por Bruno Carazza, que correlacionou o número de pessoas jurídicas que doaram recursos nas eleições gerais de 2002 a 2014 com o total de empresas ativas no país divulgado anualmente nas Estatísticas do Cadastro Central de Empresas do IBGE, constatou que o número de empresas que doam recursos para campanhas eleitorais não ultrapassa 0,5% do total de empresas existentes. Nas eleições de 2010, por exemplo, pleito em que mais pessoas jurídicas aplicaram recursos em uma eleição, um total de apenas 21.513 empresas fizeram contribuições a partidos e candidatos, representando pouco mais de 0,4% das 5.128.568 pessoas jurídicas ativas no Brasil naquele ano.¹⁸³

O gráfico a seguir, elaborado na pesquisa anteriormente citada, evidencia a concentração das doações empresariais, ilustra o quanto é reduzido o universo de pessoas jurídicas que doam recursos a partidos e candidatos:

¹⁸² MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. Estudo apresentado em audiência pública realizada nos dias 17 e 24 de junho de 2013, convocada pelo Ministro Luiz Fux para debater aspectos do financiamento eleitoral, a fim de colher subsídios para o julgamento da ADI 4.650.

¹⁸³ SANTOS, Bruno Carazza. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese (Doutorado em xxxx) – Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-ASNHA2>. Acesso em: 30 out. 2023.

Gráfico 6 – Número de pessoas jurídicas empresariais que realizaram doações eleitorais e percentual sobre o total de empresas brasileiras nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014



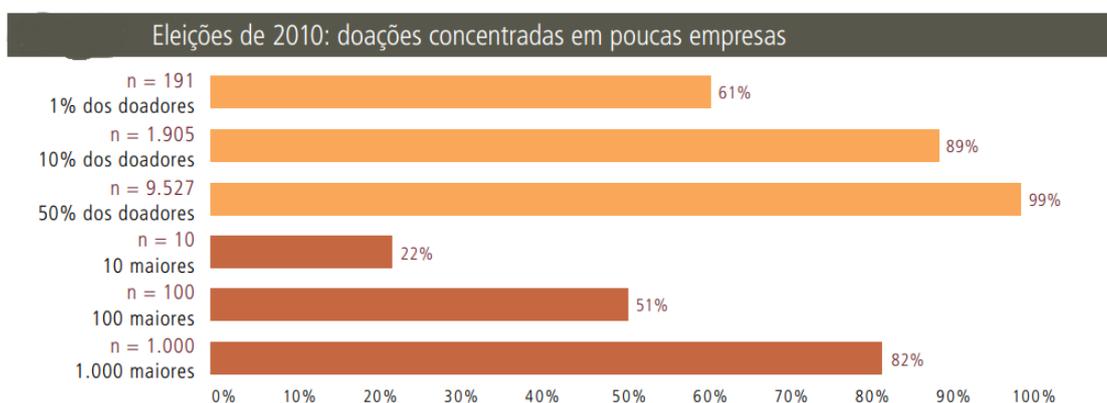
Nota: No cálculo do percentual de empresas doadoras nas eleições de 2014, foi levado em conta o número total de empresas ativas no país no final de 2013 – último dado disponível.

Fonte: Elaborado por Bruno Carazza Santos a partir de informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE e das Estatísticas do Cadastro Central de Empresas, do IBGE

Nesse mesmo sentido, estudo realizado pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, redigido pelos professores Bruno Wilhelm Speck e Rodrigo Dolandel¹⁸⁴, constatou também significativa concentração dentro do reduzido universo de empresas que doam recursos para as campanhas eleitorais: nas eleições de 2010, dos quase R\$ 2,3 bilhões doados por pessoas jurídicas naquele pleito, apenas 1% das empresas respondeu por 61% de todos os recursos doados e, ao se expandir a amostra para os 10% dos maiores doadores pessoas jurídicas, estas representaram 89% de todas as receitas oriundas de empresas naquela eleição, conforme demonstra o gráfico abaixo:

¹⁸⁴ Instituto Ethos. A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral: edição 2014. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. 75 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8670>. Acesso em: 30 out. 2023.

Gráfico 7 – Concentração das Doações Empresariais Eleições de 2010



Fonte: Instituto Ethos

Estudo elaborado por Wagner Pralon Mancuso também reforça a constatação da concentração das doações empresariais restrita a um número reduzido de empresas. Esta pesquisa identificou que os 15 maiores doadores de recursos nas eleições de 2010 concentraram sozinhos 32,5% do investimento das pessoas jurídicas. Dentro desse seleto grupo encontram-se seis construtoras (Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, OAS, Galvão Engenharia e UTC Engenharia); três grupos financeiros (Bradesco, BMG e Itaú Unibanco); duas siderúrgicas (Gerdau e CSN); uma mineradora (Vale); uma indústria de alimentos (JBS); uma empresa de comunicação (Contax, do grupo Oi) e uma indústria de bebidas (Leyroz de Caxias, do Grupo Petrópolis).¹⁸⁵

¹⁸⁵ MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, nº 54, p. 155-183, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235409>. Acesso em: 04 jun. 2023.

Tabela 4 – Maiores doadores empresariais nas Eleições de 2010

Doador	R\$	% Doações empresariais
Grupo Camargo Corrêa	113.182.120,00	5,1
Grupo Bradesco	93.872.000,00	4,2
Grupo Queiroz Galvão	71.166.020,50	3,2
Grupo Andrade Gutierrez	63.146.000,00	2,9
Grupo Vale	58.170.000,01	2,6
Grupo JBS	54.653.000,00	2,5
Grupo OAS	48.264.301,00	2,2
Grupo BMG	34.145.000,00	1,5
Grupo Gerdau	33.930.000,00	1,5
Grupo CSN	30.591.493,55	1,4
Grupo Oi (Contax S.A.)	26.180.000,00	1,2
Galvão Engenharia	24.195.730,00	1,1
Grupo Petrópolis (Leyroz de Caxias)	23.350.000,00	1,1
UTC Engenharia	23.164.667,00	1,0
Grupo Itaú Unibanco	22.880.100,00	1,0
Subtotal 15 maiores doadores	720.890.432,06	32,5
Demais grupos e empresas	1.491.186.601,93	67,5
Total	2.212.077.033,99	100,0

Fonte: Wagner Pralon Mancuso

Outro questão que merece destaque é a constatação de que as empresas contribuíam com partidos e candidatos rivais, indicando que suas doações não guardavam qualquer identidade programática ou ideológica, o que pode indicar que o financiamento empresarial tende a se revestir mais de um mecanismo de busca de obtenção de vantagens futuras e de influências no exercício do poder político do que expressão de preferências políticas dos doadores, impactando negativamente na qualidade da democracia, favorecendo, ainda, a prática de tráfico de influência e potencializando o fenômeno da corrupção.

A tabela a seguir demonstra a destinação das contribuições dos maiores doadores empresariais nas eleições de 2010:

Tabela 5 – Destinação das doações empresariais dos maiores doadores

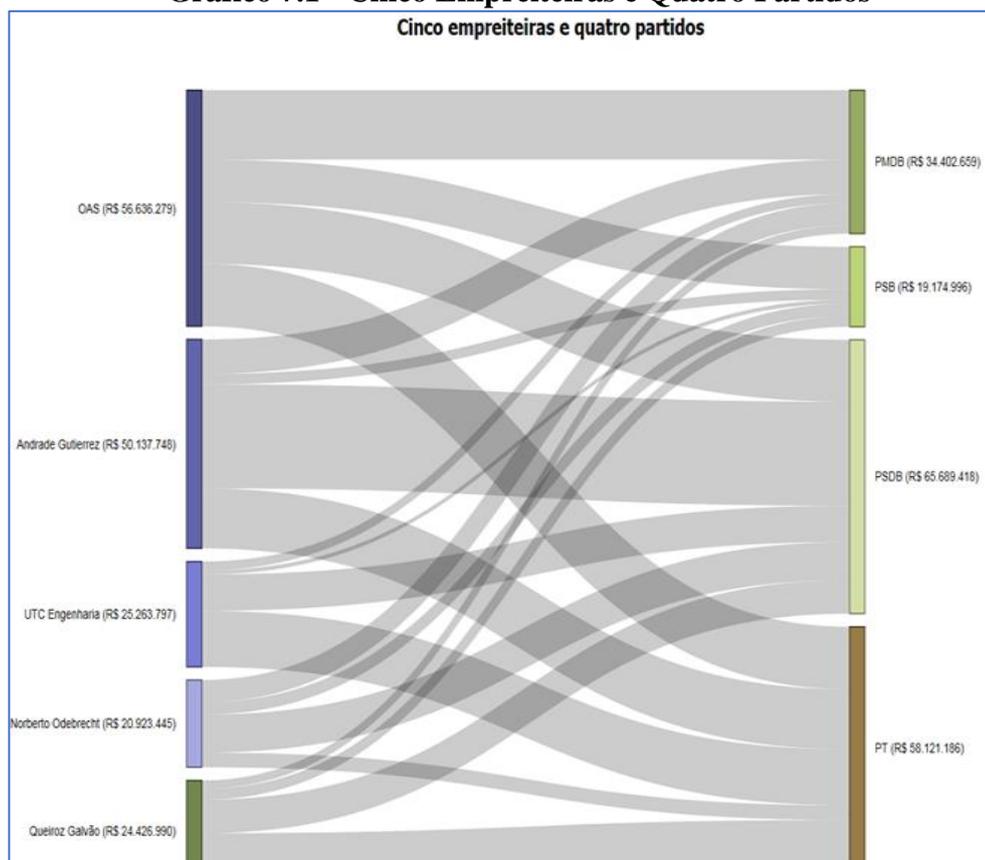
Dez maiores doadores (Eleições 2010)	Volume doado, em R\$ milhões	Destinatários das contribuições							
		Dilma	Serra	PT	PMDB	PSB	PSDB	DEM	PCdoB
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	64,6	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora Queiroz Galvão	61,1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Alvorada S.A. (Bradesco)	54,1			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Construções e Comércio Camargo Corrêa SA	52,5	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Jbs S/A	35,0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora OAS Ltda	27,7	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contax S. A.	26,0			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Bmg SA	21,1		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Gerdau Comercial de Aços S/A.	19,9		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Levroz de Caxias Ind. Com. e Log LTDA.	19,3		✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Fonte: Sarmento e Osório¹⁸⁶

Nas eleições de 2014 constata-se a repetição do mesmo padrão de direcionamento de recursos por empresas para partidos e candidatos de espectros ideológicos diversos, mas com representativa no Congresso Nacional. O gráfico a seguir, elaborado a partir de estudo da Transparência Brasil¹⁸⁷ que correlacionou as doações eleitorais em 2014 realizadas por cinco grandes empresas do ramo da construção civil a candidatos e direções partidárias dos quatro partidos as maiores bancadas no Congresso Nacional, ajuda a ilustrar a constatação de que as principais empresas financiadoras buscam com suas doações mais proximidade ao poder político do que propriamente a defesa de uma plataforma político mais propícia desempenho de seus negócios:

¹⁸⁶ OSÓRIO, Aline; SARMENTO, Daniel. Eleições, Dinheiro e Democracia. A ADI 4.650 e o Modelo Brasileiro de Financiamento de Campanhas Eleitorais. **Direitos Fundamentais & Justiça**, ano 8, n. 26, p. 15-38, jan.-mar. 2014.

¹⁸⁷ ABRAMO, Claudio Weber. **Poder econômico e financiamento eleitoral no Brasil**. Concentração e efetividade das doações privadas. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Concentracao.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2019.

Gráfico 7.1 - Cinco Empreiteiras e Quatro Partidos

Fonte: Transparência Brasil

Conforme gráfico acima, tomando como exemplo as doações realizadas pela empresa OAS, dos mais de 56 milhões de reais aplicados nas eleições de 2014, R\$ 16.643.651 foram para o PMDB; R\$ 10.177.498 para o PSB; R\$ 14.831.879 foram endereçados ao PSDB e R\$ 14.983.751 tiveram como destinatário o PT.

O exemplo anterior demonstra que os dois principais partidos que disputaram as Eleições de 2014, cujos candidatos concorreram ao segundo turno das eleições presidenciais naquele pleito, e que polarizam campos ideológicos opostos, receberam praticamente a mesma quantidade de recursos.

Os dados até aqui compilados, a partir de diversas pesquisas envolvendo a participação das empresas no financiamento político brasileiro, demonstram o papel predominante que uma quantidade relativamente restrita de grandes empresas desempenhou no financiamento eleitoral brasileiro.

Esse cenário indica que enquanto vigorou a participação das pessoas jurídicas no financiamento político teve o potencial de trazer graves distorções ao processo

eleitoral, reforçando a ideia de que sem dinheiro não é possível ganhar eleições e de que sem doações empresariais é difícil alavancar campanhas. Além disso, a relação contratual de muitos dos principais doadores com o estado – no caso das grandes construtoras ou dos beneficiários de créditos públicos – criou a imagem de que as doações compram favores, ou que os negócios com o poder público resultam em compromissos adicionais que serão cobrados nas campanhas eleitorais.¹⁸⁸

Assim, o modelo de financiamento político que se impôs com a autorização das doações empresariais produziu, em grande medida, o sequestro da atividade política pelo grande capital. Valores democráticos importantes como a igualdade política e o equilíbrio da disputa eleitoral acabaram sendo distorcidos em favor de candidatos com acesso a grandes financiadores, desequilibrando a competição política e enviesando-a em favor dos concorrentes mais bem financiados.

Além disso, diversos escândalos de corrupção havidos ao longo das eleições em que o financiamento empresarial vigorou evidenciaram que esse modelo trouxe diversos problemas, como: troca de favores ilícitos entre financiadores e financiados; a extorsão de financiadores por políticos; desestímulo ao envolvimento político dos mais pobres; perda de legitimidade dos representantes; o desencanto e a desconfiança na político.¹⁸⁹

Esse cenário provocou um amplo debate na sociedade quanto à legitimidade da participação das empresas no financiamento da política, desaguando na decretação de inconstitucionalidade desse modelo pelo Supremo Tribunal Federal, matéria que será objeto de análise no capítulo a seguir.

¹⁸⁸ SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudos Brasileños** (REB), Salamanca, v. 3, nº 4, p. 125-135, jan.-jun. 2016.

¹⁸⁹ MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, nº 54, p. 155-183, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235409>. Acesso em: 10 jun. 2023.

3 A INCONSTITUCIONALIDADE DAS DOAÇÕES EMPRESARIAIS – ANÁLISE DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADI 4.650 E SEUS REFLEXOS

Conforme mencionado no capítulo anterior, a intensa e decisiva participação das empresas no financiamento de candidaturas e de partidos políticos a partir da autorização legislativa conferida pela Lei nº 8.713/93 provocou um amplo debate acerca da legitimidade da participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral.

Os dados das eleições de 2010, pleito imediatamente anterior à propositura da ADI 4.650, ilustram o contexto que levou o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil a ingressar com Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da participação das empresas no processo eleitoral por meio do financiamento de partidos e candidatos. A propositura dessa ação direta originou-se de representação dirigida à Presidência do Conselho Federal da OAB pelo conselheiro federal Cláudio Pereira de Souza Neto, professor da Universidade Federal Fluminense e pelo professor Daniel Sarmento, titular da cadeira de Direito Constitucional da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

Na ocasião havia um intenso debate acerca da necessidade de uma reforma eleitoral que colocasse freios à dependência do poder econômico empresarial nas eleições. Rafael Sampaio Rocha, ressalta a percepção dos cidadãos acerca do financiamento político por empresas privadas no Brasil no ano de 2015, registrando levantamento realizado pelo Instituto MDA sobre a avaliação do governo da presidente Dilma Rousseff, divulgados em 21/07/2015 pela Confederação Nacional dos Transportes (CNT), que apontava que 78,1% dos brasileiros eram contra doações de empresas para campanhas políticas.¹⁹⁰ Este autor registra ainda pesquisa divulgada pelo Datafolha, naquele mesmo período, confirmando a percepção popular de contrariedade às doações empresariais:

De forma semelhante, segundo pesquisa do Datafolha encomendada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e divulgada em 06/07/2015, 74% dos brasileiros são contra o financiamento empresarial de campanhas eleitorais. Apenas 16% são favoráveis a esse tipo de doação, e 10% não opinaram. Entre os entrevistados, 79% entendem que a doação de empresas a candidatos e partidos estimula a corrupção, 12% não apontam relação, 3% acham que isso ajuda a combater a corrupção e 6% não têm opinião formada sobre o assunto.

¹⁹⁰ ROCHA, Rafael Sampaio. **Financiamento político por empresas privadas no Brasil: mácula ao exercício da representatividade democrática e desvirtuamento do princípio um cidadão, um voto**. 2015. 177 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito. Fortaleza, 2015.

De acordo com o Datafolha, quanto maior a escolaridade, maior a defesa do fim desse tipo de financiamento: 80% entre os que têm curso superior, 77% no grupo com ensino médio, e 68% entre aqueles apenas com o fundamental. Em relação à renda familiar, o grupo que mais se opõe ao financiamento empresarial é aquele que recebe entre cinco e dez salários mínimos: 82%. Os homens (78%) querem mais o fim do financiamento empresarial que as mulheres (70%). Enquanto 79% dos entrevistados pelo Datafolha acreditam que o financiamento empresarial estimula a corrupção, 12% acham que não há relação entre as duas coisas. Para 3%, ocorre exatamente o oposto: esse tipo de financiamento combate a corrupção. Outros 6% não souberam responder essa pergunta.

O Congresso Nacional, entretanto, parecia não acompanhar o sentimento popular de necessidade de alteração do regime de financiamento brasileiro. Em que pese a existência de diversos projetos de lei tratando de temas relacionados à reforma eleitoral naquele período, nenhum deles tratava sobre a imposição de limitações ou de vedação à participação das empresas no financiamento eleitoral. Bruno Speck ao analisar os projetos de reforma política que tramitaram no Congresso até 2015 registra que:

Apesar do grande número de iniciativas de reforma política (Speck, 2013) os esforços para mudar o sistema de financiamento não tiveram êxito. Vários projetos foram elaborados em comissões, especialmente instaladas para este fim, dos quais poucos chegaram a ser discutidos pelo plenário. A falta de consenso sobre alternativas apresentadas (Renno, 2007), a incerteza sobre o resultado de mudanças radicais e o calendário apertado para as reformas (Speck, 2012) resultaram na prevalência do status quo. Entre as muitas iniciativas lançadas nas duas décadas desde a introdução do sistema de financiamento atual nenhuma resultou em uma mudança significativa do sistema. Este cenário mudou com a entrada de outro ator no palco do debate sobre as reformas. O STF, corte de revisão constitucional no sistema político brasileiro, recebeu, em setembro de 2011, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) movida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questionando as doações de empresas para a competição política.¹⁹¹

Essa, aliás, é uma questão que merece uma breve reflexão: a legislação eleitoral e partidária é uma das poucas matérias, se não a única, em que os destinatários das normas são os próprios legisladores, os quais, por óbvio, foram vencedores nas últimas eleições. Vencedores, em geral, costumam ser pouco afeitos a mudanças nas regras do jogo que tiveram sucesso. Eis aí a dificuldade de que o parlamento altere regras estruturantes do sistema eleitoral, como a que permitia as doações empresariais.

¹⁹¹ SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. *Revista de Estudos Brasileños*, Salamanca, v. 3, n° 4, Primeiro Semestre de 2016.

Coube, assim, ao Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua função contramajoritária, avaliar a questão à luz dos princípios e regras da Constituição Federal.

3.1 Fundamentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650

Pretendeu o Conselho Federal da OAB, em síntese, o reconhecimento da inconstitucionalidade das regras que regulavam três das quatro bases do modelo de financiamento eleitoral adotado pelo Brasil: (i) as doações de empresas a campanhas eleitorais e partidos políticos; (ii) os limites estabelecidos para as doações de pessoas físicas; bem como para a (iii) utilização de recursos pessoais dos candidatos em suas próprias campanhas. Somente os recursos decorrentes de financiamento público, então oriundos apenas do Fundo Partidário (quarto pilar), não foi objeto de questionamento pela OAB.

A ADI 4.650 objetivou, fundamentalmente, o reconhecimento da inconstitucionalidade das disposições contidas nas leis 9.096/95 e 9.504/97 que autorizavam as doações de pessoas jurídicas a partidos políticos e candidatos, assim como os dispositivos contidos nas referidas leis que estabeleceram os limites às doações de campanha realizadas por pessoas naturais e ao uso de recursos próprios pelos candidatos, buscando a determinação de que o Congresso Nacional fosse instado a editar legislação que estabelecesse (1) limite *per capita* uniforme para doações de pessoas físicas, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições e (2) limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral.¹⁹²

Segundo os autores, diante de princípios constitucionais como a igualdade, a democracia e a República, o legislador não teria uma mera faculdade, mas um verdadeiro dever constitucional de disciplinar o financiamento das campanhas eleitorais de forma a garantir a autenticidade do processo eleitoral e a transparência das relações entre o Poder Público e os agentes econômico. Isto não significa, entretanto, que a única opção possível para o legislador fosse impor o financiamento público de campanha, mas sim que, no mínimo, deveriam ser estabelecidos limites e restrições significativas ao seu

¹⁹² Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Petição Inicial ADI 4650. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: jun. 2023.

financiamento privado, para proteger a democracia de uma influência excessiva e deletéria do poder econômico.¹⁹³

No que concerne às doações empresariais, o Conselho Federal da OAB defendeu que não se afigura constitucionalmente admissível a permissão de doações a campanhas eleitorais feitas, direta ou indiretamente, por pessoas jurídicas. Segundo a OAB, as pessoas jurídicas são entidades artificiais criadas pelo Direito para facilitar o tráfego jurídico e social, e não cidadãos, com a legítima pretensão de participarem do processo político-eleitoral.

O pedido se fundamenta na violação aos princípios da igualdade, democrático, republicano e na violação à proporcionalidade, na sua faceta de proibição à proteção deficiente.

3.1.1 Violação ao princípio da igualdade

Segundo os autores, o então regime legal referente ao financiamento das campanhas ofende o princípio da igualdade por várias razões. Em primeiro lugar, ele o viola por exacerbar, ou invés de corrigir, as desigualdades políticas e sociais existentes, ao permitir que os ricos, por si ou pelas empresas que controlam, tenham uma possibilidade muito maior de influírem nos resultados eleitorais e, por consequência, nas deliberações coletivas e políticas públicas:

A ampla possibilidade de realização de doações eleitorais, diretas ou indiretas, por pessoas jurídicas ou naturais, confere aos detentores do poder econômico a capacidade de converter este poder, de forma praticamente automática, em poder político, o que tende a perpetuar o quadro de desigualdade socioeconômica, favorecendo as mesmas elites de sempre. A elite econômica se mantém como tal não pela via da concorrência legítima no mercado econômico, mas através da conversão dos governos em instrumento de realização de seus interesses.¹⁹⁴

O ponto principal em relação à violação das doações empresariais ao princípio da igualdade segundo os autores é o argumento de que pessoas físicas e jurídicas não são iguais perante a política. Empresas não são cidadãos e, por isso, não podem ter a pretensão legítima de exercer influência no processo político-eleitoral: *doação para campanhas ou*

¹⁹³ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Idem.*

¹⁹⁴ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Idem.*

*partidos se insere no sistema integrado pelos direitos políticos, que são restritos ao cidadão, não se trata de direito individual, passível de ser estendido também às pessoas jurídicas.*¹⁹⁵

Quanto às pessoas físicas, os autores entendem que o critério adotado pelo legislador para limitar o valor das doações é absolutamente desarrazoado, *não guardando qualquer correlação lógica com a finalidade perseguida pela instituição do limite, que é a redução da influência do poder econômico sobre as eleições.*¹⁹⁶ Além disso, permite que indivíduos ricos efetuem doações vultosas e, dessa forma, convertam seus interesses econômicos em influência política, criando uma distinção entre cidadãos com base em critério arbitrário e injustificável, em violação aos princípios da igualdade e da proporcionalidade.

Sob o prisma dos candidatos, a Conselho Federal da OAB entende que o modelo então vigente favorecia indevidamente aqueles mais ricos – que podem financiar as próprias campanhas, sem limites –, bem como aqueles que têm mais conexões com o poder econômico, ou que adotam posições convergentes com a sua agenda política, pois estes têm acesso mais fácil às doações.¹⁹⁷

Concluem os autores no seguinte sentido:

A afirmação do princípio da igualdade é, entre nós, ainda uma proclamação simbólica. Funciona como alibi que omite a excessiva influência que o poder econômico ainda exerce sobre a política. A ampla possibilidade de realização de doações eleitorais, diretas ou indiretas, por pessoas jurídicas ou naturais, confere aos detentores do poder econômico a capacidade de converter este poder, de forma praticamente automática, em poder político, o que tende a perpetuar o quadro de desigualdade socioeconômica, favorecendo as mesmas elites de sempre. A elite econômica se mantém como tal não pela via da concorrência legítima no mercado econômico, mas através da conversão dos governos em instrumento de realização de seus interesses.¹⁹⁸

Assim, sustenta a parte autora que o atual modelo de financiamento eleitoral violaria os seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) Parágrafo único. Todo

¹⁹⁵ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Idem.*

¹⁹⁶ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Idem.*

¹⁹⁷ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Idem.*

¹⁹⁸ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Idem.*

o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

3.1.2 Violação ao princípio democrático

O princípio democrático é a base da Constituição Federal de 88, que representou a superação do autoritarismo experimentado durante os longos anos de ditadura militar.

Desde sua previsão expressa no caput do art. 1º, que enuncia o Brasil como um Estado Democrático de Direito, passando por referências à fonte popular do poder (art. 1º, parágrafo único), e à garantia do sufrágio universal pelo voto direto, secreto, e com valor igual para todos (art. 14), que foi, inclusive, elevada à condição de cláusula pétreia (art. 60, § 4º, II), o princípio democrático é a espinha dorsal da assim chamada constituição cidadã.

Segundo o Conselho Federal da OAB, o modelo democrático pressupõe a igualdade política dos cidadãos, traduzida na atribuição do mesmo valor a todos os votos – princípio do *one man, one vote*, a que se referem os norte-americanos:

Se não há igualdade política entre os cidadãos, o sistema político se constitui não como democracia, mas como aristocracia, como governo de elites. Com a captura da esfera política pela esfera econômica, a desigualdade que caracteriza a segunda é transferida para a primeira, o que leva, tendencialmente, à formação de um governo dos ricos, a uma “plutocracia”.

Em outras palavras, o funcionamento da democracia pressupõe que se estabeleçam instrumentos que, na medida do possível, imponham uma prudente distância entre o poder político e o dinheiro, tendo em vista a tendência natural deste último de se infiltrar sobre os demais subsistemas sociais, dominando-os.

As normas impugnadas – art. 24, e parágrafo único, e art. 81, caput e § 1º da Lei nº 9.504/97, bem como art. 31, da Lei nº 9.096/95, e as expressões „ou pessoa jurídica“, constante do art. 38, inciso III, da mesma lei, e „e jurídicas“, inserida no art. 39, caput e § 5º do citado diploma legal – falham gravemente neste ponto, daí a incompatibilidade com o art. 1º, “caput”, da Carta Maior.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Idem*.

Os autores da ação registram que o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha tem reconhecido que a democracia implica na existência de um princípio de igualdade de chances entre os partidos políticos, que a disciplina do financiamento eleitoral deve respeitar. A Corte alemã entendeu, por exemplo, que legislação que permitia ampla possibilidade de deduções fiscais de contribuições a campanhas violava este princípio, *“por favorecer os partidos cujos programas e atividades tenham apelo para os círculos do poder econômico.”*²⁰⁰

Nessa perspectiva, a OAB defende que as normas questionadas atentam contra a democracia, por não respeitarem a paridade de armas entre os partidos, ao fortalecerem aqueles que têm mais acesso ao poder econômico, seja pelas bandeiras políticas que sustentam, seja pela sua participação no governo de ocasião. Sustentam que o financiamento privado não seria incompatível com os objetivos democráticos de nossa Carta Magna, a conjugação de financiamento público e financiamento privado por pessoas físicas pode ser caracterizada como “financiamento democrático”. A *contrario sensu*, no entanto, o financiamento de campanhas políticas por doações milionárias *“de pessoas jurídicas, que não são cidadãos, que não votam, e tem apenas interesse econômico na disputa eleitoral se configura como ofensiva aos princípios democráticos e republicanos de nossa Constituição.”*²⁰¹

Aduzem ainda que outra violação ao princípio democrático se infere do tratamento privilegiado conferido pelo legislador eleitoral aos interesses do capital em face dos interesses do trabalho e da sociedade civil organizada, na definição das fontes de doação de campanha vedadas, isso porque a então redação do art. 24 da Lei nº 9.504/97 estabelecia que enquanto entidades de classe, entes sindicais e a maior parte das instituições que compõem o chamado 3º setor não podiam fazer doações eleitorais, estas mesmas contribuições eram possíveis à maioria absoluta das empresas privadas que perseguem finalidade lucrativa.

Nesse aspecto, de fato a maior parcela das empresas, mesmo aquelas com significativo contato com o poder público, seja em razão de terem o Estado como seu principal cliente – como no caso das empreiteiras -, seja porque a sua atividade se sujeita a uma forte regulação estatal, não estavam impedidas de dirigir doações às campanhas

²⁰⁰ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Idem*.

²⁰¹ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Idem*.

eleitorais, tendo em vista que a única restrição estabelecida no rol de fontes vedadas do art. 24 da Lei nº 9.504/97 à empresas privadas se dirigia àquelas que fossem concessionárias ou permissionárias de serviço público, modalidade bastante específica de transferência da prestação de serviços de titularidade do poder público para o particular.

Segundo os autores da ADI 4.650, “*esta injustificável discriminação tende a favorecer, no espaço político, determinados interesses economicamente hegemônicos em detrimento de outros contrahegemônicos, o que não se compadece com a neutralidade política que deveria caracterizar a legislação eleitoral.*”²⁰²

3.1.3 Violação ao princípio republicano

O princípio republicano reveste-se de um denso significado ético, fundamentado, em especial, na noção de que aqueles que exercem o poder político não gerem o que é seu, mas sim o que pertence a toda coletividade, denominada de “res publica”. Assim, uma forma de governo representativo, caracterizado pela alternância de poder por meio da temporalidade do exercício de cargos e funções estatais, é o que caracteriza e confere conteúdo ao princípio republicano, exigindo que aqueles que exercem cargos e funções públicas tenham sua conduta pautada não por motivos particulares ou sentimentos pessoais, mas guiada por razões públicas, decorrente da clara noção de separação entre o espaço público e os interesses privados.

Para a OAB, o sistema de financiamento de campanhas então existente fomentaria práticas tidas como antirrepublicanas, sobretudo em razão da captura do poder político pelo poder econômico:

A história é por todos conhecida. Como são necessários recursos para ganhar uma eleição, os políticos, para se tornarem competitivos, são levados a procurar os detentores do poder econômico visando à obtenção destes recursos. Cria-se, então, uma relação promíscua entre o capital e o meio político, a partir do financiamento de campanha. A doação de hoje torna-se o “crédito” de amanhã, no caso do candidato financiado lograr sucesso na eleição. Vem daí a defesa, pelos políticos “devedores”, dos interesses econômicos dos seus doadores na elaboração legislativa, na confecção ou execução do orçamento, na regulação administrativa, nas licitações e contratos públicos etc.

Evidentemente, não se afirma aqui que todos os políticos são corruptos e favorecem indevidamente os seus financiadores de campanha, nem que todos aqueles que contribuem para campanhas o fazem na expectativa de receberem

²⁰² Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Idem*.

alguma futura “contraprestação” não republicana. Esta seria uma generalização injusta e absolutamente descabida. O que se afirma é que o tratamento dado pela legislação brasileira ao financiamento das campanhas favorece o florescimento destas relações pouco republicanas entre os políticos e os detentores do poder econômico, que tanto penalizam a Nação.²⁰³

Os autores reforçam a constatação de que, no cenário político brasileiro, as campanhas eleitorais são financiadas por poucos doadores, que aportam contribuições expressivas nas candidaturas e nos partidos políticos, conseguindo, com isso, manter relações muito próximas com os candidatos e agremiações que patrocinam, registrando, nesse sentido, a constatação de David Samuels:

O mercado de financiamento de campanha está dominado por relativamente poucos atores, quer pessoas físicas ou jurídicas. Em média, poucos contribuem, mas quando o fazem, tendem a dar muito dinheiro. Doações maiores de poucos indivíduos são claramente mais importantes para os candidatos do que as doações menores de um grande número de pessoas... A natureza ‘fechada’ do financiamento de campanha no Brasil implica que os candidatos provavelmente estão mais próximos de seus financiadores, ao contrário dos Estados Unidos, onde os candidatos estão familiarizados com alguns mas não com todos os contribuintes. Isso sugere que o financiamento de campanhas no Brasil é, em grande medida, ‘voltado para serviços’, mais do que voltado para a ‘política’(...): os contribuintes esperam um ‘serviço’ específico, que apenas um cargo público pode oferecer em retorno pelo seu investimento.²⁰⁴

Entendem os autores da ADI 4650 que os dados empíricos existentes demonstram que os principais financiadores privados das eleições brasileiras são empresas que atuam em setores econômicos que mantêm intenso contato com o Estado, quer porque têm no Poder Público o seu principal cliente, seja porque a sua atividade se sujeita a uma forte regulação estatal. Concluem, assim, que a realidade fática fornece indicações eloquentes de que o “*modelo de financiamento de campanhas adotado pelo legislador brasileiro vem comprometendo a eficácia social do Princípio Republicano, exigindo providências no âmbito da jurisdição constitucional, daí a inconstitucionalidade das normas ora impugnadas em relação aos artigos 1º, caput, e 3º, da Carta Maior.*”²⁰⁵

²⁰³ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Idem*.

²⁰⁴ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (orgs.). **Reforma Política: Lições da História Recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 147.

²⁰⁵ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Idem*.

3.1.4 Proteção deficiente dos princípios constitucionais provida pela atual legislação. Aplicação do princípio da proporcionalidade.

A compreensão de que o Estado tem o dever de agir concretamente na proteção de bens jurídicos de índole constitucional, permite a conclusão de que a violação ao princípio da proporcionalidade não ocorre apenas quando há excesso na ação estatal, mas também quando ela se apresenta de maneira manifestamente deficiente, conforme a doutrina de Lênio Streck:

Trata-se de entender, assim, que a proporcionalidade possui uma dupla face: de proteção positiva e de proteção de omissões estatais. Ou seja, a inconstitucionalidade pode ser decorrente de excesso do Estado, caso em que determinado ato é desarrazoado, resultando desproporcional o resultado do sopesamento (*Abwägung*) entre fins e meios; de outro, a inconstitucionalidade pode advir de proteção insuficiente de um direito fundamental-social, como ocorre quando o Estado abre mão do uso de determinadas sanções penais ou administrativas para proteger determinados bens jurídicos. Este duplo viés do princípio da proporcionalidade decorre da necessária vinculação de todos os atos estatais à materialidade da Constituição, e que tem como consequência a sensível diminuição da discricionariedade (liberdade de conformação) do legislador.²⁰⁶

Nesse aspecto, a peça vestibular da ADI 4.650 defende que violação à proporcionalidade, na sua faceta de proibição à proteção deficiente, seria manifesta na regulação do sistema de financiamento eleitoral e partidário da legislação nacional, diante da constatação de que as normas legais impugnadas não protegeriam de maneira suficiente a igualdade, a democracia e o princípio republicano.

Ademais, sob a ótica dos interesses constitucionais em conflito, o que se perde por força desta deficiência em proteção estatal não é minimamente compensado pelas vantagens obtidas em razão da tutela insuficiente, nesse sentido aduzem os autores que:

É verdade que o modelo vigente permite que as campanhas eleitorais – pelo menos a de alguns candidatos – sejam muito irrigadas por recursos econômicos. Porém, o maior acesso a recursos por parte de (alguns) candidatos e partidos não é, em si mesmo, um bem jurídico relevante. Pelo contrário, o encarecimento das campanhas que ele proporciona pode ser até prejudicial à dinâmica democrática do processo eleitoral, por tornar ditas campanhas excessivamente publicitárias e pirotécnicas, em detrimento do debate político de idéias e projetos. Convém não olvidar, neste ponto, que o sistema brasileiro consagra também o financiamento público das campanhas eleitorais, além de subsidiá-las indiretamente, com medidas como o horário eleitoral gratuito.

²⁰⁶ STRECK, Lênio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (*Übermassverbot*) à proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. **Revista da Ajuris**, ano XXXII, n° 97, p. 171-202, mar. 2005. p. 180.

Portanto, certamente não será por falta de recursos que as eleições brasileiras perderão em vitalidade.²⁰⁷

Assim, conclui o Conselho Federal da OAB que as normas impugnadas não passam no teste da proporcionalidade, na sua dimensão de proibição à proteção deficiente, uma vez que não tutelam de forma suficiente os princípios constitucionais da igualdade, da democracia e republicano.

3.2 Manifestações dos órgãos constitucionalmente incumbidos de defender a constitucionalidade das normas impugnadas e da Procuradoria-Geral da República

A ADI 4.650 foi distribuída ao Ministro Luiz Fux, que em razão do pedido liminar e considerando que a matéria ostentava inegável relevância social, porquanto em jogo a validade de dispositivos legais que disciplinam os critérios para a doação em campanhas políticas, aplicou ao caso do procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/99, determinando, ato contínuo a notificação do Presidente da República e do Congresso Nacional para a prestação de informações no prazo de dez dias e, após, da remessa dos autos para manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

A Presidência da República, por meio de parecer apresentado pelo Consultor-Geral da União, embora tenha reconhecido que regular a relação entre o poder político e o setor econômico seja um dos principais desafios enfrentados pelas sociedades democráticas na contemporaneidade, sustentou a constitucionalidade das contribuições financeiras feitas por pessoas jurídicas nas eleições. Na perspectiva apresentada, as empresas representam uma parte importante da sociedade, atuando como representantes dos fatores de produção e, portanto, o financiamento de campanhas eleitorais por parte delas é considerado uma forma de engajamento político e expressão ideológica. Assim, as contribuições de pessoas jurídicas não seriam, por si só, responsáveis por

²⁰⁷ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Idem*.

desequilíbrios no sistema eleitoral, e eventuais desigualdades deveriam ser combatidas por meio de mecanismos eficazes de controle e transparência.²⁰⁸

Em seguida, o então Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, encaminhou parecer elaborado pela Advocacia do Senado Federal, criticando a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal interferir nas funções típicas do Poder Legislativo ao deferir a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.560. Embora tenha reconhecido que o sistema de financiamento eleitoral pode não mais atender às expectativas da população e aos objetivos do processo eleitoral, o parecer argumentou que a criação de um novo sistema não deveria ser uma decisão judicial, mas sim resultado de um amplo debate no Congresso Nacional. O parecer também destacou a existência de vários projetos de lei em discussão na Câmara dos Deputados sobre o tema, bem como a existência de uma Comissão de Reforma Política no Senado, que abordava, entre outros tópicos, o financiamento eleitoral. O parecer discordou, ainda, da alegação de violação aos princípios constitucionais, argumentando que o sistema de financiamento de campanhas e de partidos políticos possuía mecanismos destinados a garantir o equilíbrio na competição eleitoral, como a fiscalização das prestações de contas dos candidatos e partidos, limites de gastos de campanha e a distribuição de recursos públicos do Fundo Partidário para todos os partidos e candidatos, entre outros.²⁰⁹

A Câmara dos Deputados também apresentou sua manifestação nos autos, subscrita pela então Presidente daquela casa legislativa, Deputado Marco Maia, que defendeu que a Ação Direta de Inconstitucionalidade não deveria ser julgada procedente, argumentando que os dispositivos questionados foram aprovados dentro dos limites constitucionais e regulamentares; que a Constituição não define o formato do financiamento eleitoral e que, portanto, caberia à esfera de decisão política do Congresso Nacional fazê-lo. Argumentou também que a insatisfação com a política de doações privadas não a torna automaticamente inconstitucional e que atribuir ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a responsabilidade de regular o financiamento eleitoral em caso de inação

²⁰⁸ Presidência da República. Parecer da Advocacia-Geral da União. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 08 ago. 2023.

²⁰⁹ Senado Federal. Parecer da Advocacia do Senado Federal destinado a instruir a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 08 ago. 2023.

do Congresso seria uma extrapolação de seu poder regulamentar, conforme previsto na Constituição Federal.²¹⁰

Na sequência, a Advocacia-Geral da União (AGU), manifestou-se argumentando que os pedidos formulados na inicial seriam juridicamente inviáveis, pois violariam o princípio constitucional da separação dos Poderes. Quanto à solicitação de um prazo para que o Congresso Nacional regulamentasse a matéria, a AGU também se opôs, sob a alegação de que a ADI não era o instrumento adequado para tal pretensão, sugerindo que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão fosse o caminho apropriado. Em relação ao mérito, o parecer da AGU sustentou que, uma vez que as pessoas jurídicas estão sujeitas aos efeitos das políticas públicas e da legislação, elas têm o direito de participar do processo de eleição dos que elaboram e implementam tais políticas por meio de doações eleitorais. Quanto aos pedidos de limitação das doações de pessoas físicas, sejam elas candidatas ou não, a AGU não encontrou impedimento constitucional em relação aos princípios da igualdade e da proporcionalidade. Concluiu a AGU argumentando, em relação aos três itens impugnados na inicial, que como não há proibição explícita na Constituição Federal para o modelo de financiamento eleitoral adotado pela legislação infraconstitucional, a matéria reveste-se de conteúdo que deve estar afeto às escolhas políticas discricionárias realizadas pelo Poder Legislativo, em conformidade com suas competências, não vislumbrando assim qualquer incompatibilidade entre os dispositivos impugnados e a Constituição Federal de 1988.²¹¹

Finalmente, a Procuradoria-Geral da República, por meio de parecer da então Vice-Procuradora-Geral, Deborah Macedo Duprat De Britto Pereira, manifestou-se pela procedência do pedido apresentado pelo Conselho Federal da OAB, aduzindo que a Constituição Federal estabelece que o Estado deve atuar como um contrapeso ao poder econômico dos grupos da sociedade que historicamente dominam o acesso às instituições do país. Portanto, para garantir o direito à igualdade política, a legislação sobre o financiamento eleitoral deve promover a igualdade de oportunidades entre todos os

²¹⁰ Câmara dos Deputados. Informações requeridas quanto ao alegado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 08 ago. 2023.

²¹¹ Advocacia-Geral da União. Manifestação apresentada para instruir a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 08 ago. 2023.

candidatos, o que não estava ocorrendo devido aos limites vigentes para as doações de pessoas físicas e jurídicas. As regras eleitorais em vigor, conforme entendeu o *Parquet*, estariam em desacordo com os princípios constitucionais da cidadania, democracia, republicano, igualdade, pluralismo político e proporcionalidade (proibição de proteção deficiente), pois favoreceriam o interesse econômico de um pequeno número de pessoas e empresas em detrimento da igualdade política de todos os cidadãos.

Quanto à legitimidade da manifestação da Suprema Corte acerca do modelo de financiamento eleitoral adotado pelo Brasil, a Procuradoria-Geral da República sustentou que:

Contemporaneamente, há uma tendência das Cortes Constitucionais em se enviar esforços conjuntos, principalmente com o Parlamento, para que seja aprimorada a normatividade jurídica e ampliada a efetivação da Constituição. Esse movimento tem sido identificado pela denominação de “diálogos institucionais”.

No caso em tela, não se busca ingressar no âmbito da discricionariedade do Poder Legislativo, de modo que o STF atue como “legislador positivo”, inovando normativamente. Pelo contrário, tenciona-se realizar uma interpretação constitucional de regras legais articulada com uma leitura da realidade social, de modo a se expelir do ornamento jurídico normas que contrariam princípios fundamentais da Carta de 1988.²¹²

Após as manifestações das instituições referidas, o Relator determinou a convocação de audiência pública, sob o fundamento de que a temática versada ADI 4.650 reclamava análise que ultrapassava os limites do estritamente jurídico, demandando abordagem interdisciplinar da matéria, que atenta às nuances dos fatores econômicos na dinâmica do processo eleitoral e às repercussões práticas deste modelo normativo de financiamento de partidos e candidatos, discussão que encontra intersecção com subsistemas econômico e político, devendo a Suprema Corte ser municiada de informação oriundas de especialistas, cientistas políticos, juristas, membros da classe política e entidades da sociedade civil organizada, de forma a trazer para a discussão aspectos relevantes dos pontos de vista econômico, político, social e cultural acerca do financiamento político, em especial por meio de estudos estatísticos e/ou empíricos, conforme preceitua o art. 9º, § 1º, da Lei nº 9.868/99.

²¹² Procuradoria Geral da República. Parecer apresentado para instruir a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 08 ago. 2023.

A audiência foi realizada nos dias 17 e 24 de junho de 2013, contando com representantes de diversos segmentos, como partidos políticos, universidades, organizações não governamentais, centros de pesquisas, associações profissionais e entidades públicas, com exposições proferidas por advogados, cientistas políticos, economistas, além de membros da magistratura e ex-ministros do TSE, cujas exposições serviram como subsídio para que os Ministros da Corte formarem suas convicções acerca da matéria.

3.3 Resultado do Julgamento

O julgamento da ADI 4650 teve início na sessão plenária realizada em 11 de dezembro de 2013, com apresentação do voto do Relator, Ministro Luiz Fux²¹³, que julgou procedente a ação, reconhecendo a inconstitucionalidade das doações empresariais, bem como reconhecendo a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade dos dispositivos legais que tratavam sobre as doações de pessoas físicas e de doações de recursos dos próprios candidatos (art. 23, § 1º, incisos I e II da Lei nº 9.504/97 e art. 39, § 5º da Lei nº 9.096/95), com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses.²¹⁴

Em seu voto o Relator recomendou ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses, tomando os seguintes parâmetros: a) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deve ser uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; b) idêntica orientação deve nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos, e c) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 (dezoito) meses, outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria.

²¹³ Em função dos pedidos de vistas formulados pelo Min. Teori Zavascki e pelo Min. Gilmar Mendes, o julgamento ocorreu ao longo de três momentos: 11 e 12.12.2013, 02.04.2014 e 16.09.2015.

²¹⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 4.650. Certidão de Julgamento. Brasília, 11 dez. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 16 ago. 2023.

O Ministro Joaquim Barbosa (Presidente) acompanhou o voto do Relator, exceto quanto à modulação de efeitos. Em seguida, o julgamento foi suspenso, sendo retomado no dia seguinte (12 de dezembro de 2013), com o voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhou o Relator, deixando apenas para se pronunciar sobre a modulação de efeitos em momento oportuno. O Ministro Luís Roberto Barroso também apresentou seu voto naquela oportunidade, acompanhando integralmente o Relator. O julgamento foi então suspenso em razão de pedido de vista formulado pelo Ministro Teori Zavascki.

O julgamento foi retomado em 02 de abril de 2014, com apresentação do voto vista do Ministro Teori Zavascki, que julgou improcedente a ação. Nessa mesma sessão houve a apresentação do voto do Ministro Marco Aurélio, que julgou parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as doações empresariais. Houve ainda a apresentação do voto do Ministro Ricardo Lewandowski, que acompanhou o Relator. O julgamento foi então suspenso em razão de pedido de vistas do Ministro Gilmar Mendes.

Nesse assentada, o Ministro Relator, Luiz Fux, reajustou seu voto para esclarecer que se manifestaria em definitivo sobre a proposta de modulação de efeitos ao final do julgamento.

Houve então um longo período de suspensão do julgamento da matéria, que somente foi retomado com o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, em 16 de setembro de 2015. Preliminarmente ao seu voto, o Min. Gilmar registrou o seguinte: *“Acredito que, na história deste Tribunal, não houve um caso de pedido de vista tão polêmico, tão discutido, com palpitações de toda índole”*.²¹⁵

De fato, conforme registra Marcos de Vasconcellos, em reportagem feita a partir de entrevista com o Ministro Gilmar Mendes para a revista eletrônica Consultor Jurídico, sua excelência foi alvo de *“uma saraivada de críticas por ter pedido vista da ação que busca acabar com o financiamento de campanhas por empresas há mais de um ano e não ter devolvido o processo”*.²¹⁶ Na ocasião, o Ministro afirmou estar “tranquilo” em relação

²¹⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão da ADI 4.650. Rel. Min. Luiz Fux, j. 17.09.2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24.02.2016. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 16 ago. 2023.

²¹⁶ VASCONCELLOS, Marcos de. Para Gilmar Mendes, pedido de vista amadureceu debate sobre financiamento. Revista Consultor Jurídico de 24 de abril de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-abr-24/gilmar-mendes-pedido-vista-amadureceu-debate>. Acesso em: 16 ago. 2023.

ao debate em curso no Supremo, registrando que naquele momento a sociedade saberia mais sobre os problemas do modelo político e a discussão poderia ser feita de forma mais profunda:

O ministro visitou a redação da revista eletrônica Consultor Jurídico na tarde desta sexta-feira (24/4), e falou sobre a questão do financiamento de campanha, discutida na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650. “É chato esse papel que eu fiz de pedir vista dos autos, mas eu o fiz com grande consciência”, desabafa. E continua: “Hoje, quando formos discutir sobre isso, saberemos muito mais sobre questões importantes, como o que vem sendo exposto na [operação] ‘lava jato’, por exemplo”.

Para o ministro, parar um ano para refletir sobre algo dessa gravidade “não é nada abusivo”. Se o STF tivesse decidido em abril de 2014 sobre o tema, já teria, logo em seguida, que resolver se aquilo se aplicaria às eleições de 2014, quando as campanhas já estavam estruturadas financeiramente. E isso, segundo Gilmar Mendes, geraria uma séria insegurança jurídica.²¹⁷

Em seu voto-vista, o Ministro Gilmar após consignar que a ADI 4.650 apresenta, *por um lado, pedidos bastante ousados, tendo em vista as condições de possibilidade do exercício da jurisdição constitucional; por outro, em decorrência do primeiro aspecto, aparenta trazer desafios à Corte, no sentido de construir uma decisão, a um só tempo, constitucionalmente adequada e politicamente factível*²¹⁸, julgou improcedente o pedido formulado pelo Conselho Federal da OAB.

Seguiram-se os votos da Ministras Rosa Weber e Carmen Lúcia, que acompanharam o Relator para julgar procedente a ação. Ao final, o então decano da Corte, Ministro Celso de Mello, acompanhando o dissenso instaurado pelo voto do Ministro Teori Zavascki, jugou improcedente a ação.

Ao final da votação, o Ministro Relator esclareceu que a posição majoritária pela inconstitucionalidade se restringiria às pessoas jurídicas, restando o questionamento quanto às doações eleitorais por pessoas físicas “*tal como hoje se encontram reguladas. (...) Mas nós, aqui, nos limitamos a declarar a inconstitucionalidade na parte que permite a doação de pessoa jurídica. No que concerne à pessoa física, nós concitamos o Parlamento a que ele elaborasse uma lei que estabelecesse parâmetros da igualdade (...)*”, sendo acompanhado pelo Ministro Marco Aurélio no esclarecimento “*sem dúvida*

²¹⁷ VASCONCELLOS, Marcos de. *Idem*.

²¹⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão da ADI 4.650. Rel. Min. Luiz Fux, j. 17.09.2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24.02.2016. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 18 ago. 2023.

*alguma, quanto às pessoas naturais, o voto de Vossa Excelência, que acompanhamos, é nesse sentido”.*²¹⁹

Seguiu-se ainda discussão acerca da modulação dos efeitos, com apresentação, neste ponto, de retificação do voto anteriormente oferecido pelo Ministro Relator para atribuir eficácia *ex nunc* à decisão pela inconstitucionalidade das doações empresariais. No entanto, esse aspecto restou superado em razão de não ter sido alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei nº 9.868/99, com destaque para a posição do Ministro Ricardo Lewandowski sobre esse ponto: *E não modulo por quê? Porque para mim não há possibilidade de retroação desta decisão nossa para atingir eleições passadas, porque elas já foram aprovadas pelo TSE, e trata-se de um ato jurídico perfeito e imutável, portanto, à luz da nossa Constituição.*²²⁰

Concluído o julgamento, o extrato de julgamento restou assim redigido:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, em julgar procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei nº 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor.

O Acórdão resultante da decisão do Supremo na ADI 4.650, publicado em 24/02/2016, recebeu a seguinte ementa:

EMENTA: 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

²¹⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão da ADI 4.650. Rel. Min. Luiz Fux. j. 17.09.2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24.02.2016. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 18 ago. 2023

²²⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão da ADI 4.650. Rel. Min. Luiz Fux. j. 17.09.2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24.02.2016. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 16 ago. 2023.

PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. PRELIMINARES. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. PEDIDOS DE DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO (ITENS E.1.e E.2). SENTENÇA DE PERFIL ADITIVO (ITEM E.5). TÉCNICA DE DECISÃO AMPLAMENTE UTILIZADA POR CORTES CONSTITUCIONAIS. ATUAÇÃO NORMATIVA SUBSIDIÁRIA E EXCEPCIONAL DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, SOMENTE SE LEGITIMANDO EM CASO DE INERTIA DELIBERANDI DO CONGRESSO NACIONAL PARA REGULAR A MATÉRIA APÓS O TRANSCURSO DE PRAZO RAZOÁVEL (IN CASU, DE DEZOITO MESES). INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IMPROCEDÊNCIA. PRETENSÕES QUE VEICULAM ULTRAJE À LEI FUNDAMENTAL POR AÇÃO, E NÃO POR OMISSÃO. MÉRITO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS DE ADI E DE ADI POR OMISSÃO EM UMA ÚNICA DEMANDA DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. VIABILIDADE PROCESSUAL. PREMISSAS TEÓRICAS. POSTURA PARTICULARISTA E EXPANSIVA DA SUPREMA CORTE NA SALVAGUARDA DOS PRESSUPOSTOS DEMOCRÁTICOS. SENSIBILIDADE DA MATÉRIA, AFETA QUE É AO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL. AUTOINTERESSE DOS AGENTES POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE MODELO CONSTITUCIONAL CERRADO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS. CONSTITUIÇÃO-MOLDURA. NORMAS FUNDAMENTAIS LIMITADORAS DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA. PRONUNCIAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE NÃO ENCERRA O DEBATE CONSTITUCIONAL EM SENTIDO AMPLO. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS. ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA. MÉRITO. DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. “PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

3.3.1 Fundamentos da Corrente Vencedora

A corrente vencedora foi inaugurada com o voto do Ministro Relator Luiz Fux, que apresentou seus argumentos a partir dos dados coletados na audiência pública convocada para auxiliar o Supremo no julgamento da matéria.

Em seu voto, o Relator destacou a crescente influência do poder econômico sobre o processo político em decorrência do aumento dos custos para o financiamento de candidatos e partidos políticos durante campanhas eleitorais. Registrou que, em 2002, por exemplo, os candidatos gastaram R\$ 798 milhões, ao passo que, em 2012, os valores superaram R\$ 4,5 bilhões, representando um crescimento de mais 471% em uma década.

Registrou que, no Brasil, os gastos eleitorais seriam da ordem de R\$ 10,93 *per capita*; enquanto na França esse montante seria de apenas R\$ 0,45; no Reino Unido, R\$ 0,77; e na Alemanha, R\$ 2,21.

Comparado proporcionalmente ao PIB, o Brasil estaria no topo do *ranking* dos países que mais gastam recursos em campanhas eleitorais. O Ministro Fux registrou que sob a ótica do impacto no PIB brasileiro, os gastos com campanhas eleitorais representam 0,89% de toda a riqueza gerada no País para financiar candidaturas a cargos representativos, superando, por exemplo, os Estados Unidos da América, país onde mais recursos são dirigidos às campanhas eleitorais, mas cujo impacto no produto interno bruto representa 0,38% do PIB.

Em seguida, o relator refutou as preliminares de: a) ilegitimidade ativa *ad causam* do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; b) não conhecimento da ação por impossibilidade jurídica do pedido no sentido de que o STF instaurasse nova disciplina sobre o tema versado pelas normas atacadas, bem assim de que impusesse ao Poder Legislativo alteração de norma vigente; e c) inadequação da via eleita, ao argumento de que haveria, em um único processo, pedido de ação direta de inconstitucionalidade cumulado com ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Em relação a tais apontamentos, o Ministro Fux destacou que as normas questionadas revelam-se aptas a figurar como objeto de controle abstrato de constitucionalidade, uma vez que consistiriam em preceitos primários, gerais e abstratos. Registrou também que as impugnações veiculadas denotariam que o legislador teria se excedido no tratamento dispensado ao financiamento de campanha, assim, o exame da alegada ofensa à Constituição decorreria de ato comissivo e não omissivo, observando, também, que o Supremo seria a sede própria para o presente debate.

Pontuou que a reforma política deveria ser tratada nas instâncias políticas majoritárias, porém, isso não significaria deferência cega do juízo constitucional em relação às opções políticas feitas pelo legislador. Ressaltou, ademais, que os atuais critérios adotados pelo legislador no tocante ao financiamento das campanhas eleitorais não satisfariam às condições necessárias para o adequado funcionamento das instituições democráticas, porque não dinamizariam seus elementos nucleares, tais como o pluralismo político, a igualdade de chances e a isonomia formal entre os candidatos, indicando ser

necessária cautela ao se outorgar competência para reforma do atual sistema àqueles diretamente interessados no resultado dessa alteração.

Reforçou também não se pretender defender progressiva transferência de poderes decisórios das instituições legislativas para o Poder Judiciário, o que configuraria processo de *juristocracia*, incompatível com o regime democrático, por outro lado, embora a Constituição não contenha tratamento específico e exaustivo no que concerne ao financiamento de campanhas eleitorais, isso não significa que tenha sido outorgado um cheque em branco ao legislador, que o habilitasse a adotar critério que melhor aprovesse.

Em que pese ao final do julgamento ter restada superada a matéria quanto à inconstitucionalidade da regulamentação da participação das pessoas naturais no financiamento eleitoral, o Ministro Luiz Fux entendeu que o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais por pessoas físicas, baseado na renda, atenta contra os valores e princípios constitucionais. Da mesma forma, concluiu pela inconstitucionalidade das normas no que tange ao uso de recursos próprios por parte dos candidatos, avaliando que tais regras perpetuariam a desigualdade, ao conferir poder político incomparavelmente maior aos ricos do que aos pobres.

Em relação à participação das pessoas jurídicas, o Ministro Relator entendeu que esse modelo não se mostraria adequado ao regime democrático em geral e à cidadania, em particular, uma vez que o exercício da cidadania, em sentido estrito, pressupõe três modalidades de atuação física: o *jus suffragii*, direito de votar; o *jus honorum*, o direito de ser votado; e o direito de influir na formação da vontade política por meio de instrumentos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis.

Tais modalidades de exercício da cidadania seriam inerentes apenas às pessoas naturais e, por isso, desarrazoada a sua extensão às pessoas jurídicas na visão do Relator. Sinalizou que, conquanto pessoas jurídicas pudessem defender bandeiras políticas, humanísticas ou causas ambientais, não significaria sua indispensabilidade no campo político, a investir vultosas quantias em campanhas eleitorais, perfilhando entendimento de que a participação de pessoas jurídicas apenas encareceria os custos do processo eleitoral, sem oferecer, como contrapartida, sua melhoria ou aperfeiçoamento do debate político. Apontou que o aumento dos custos de campanhas não corresponderia ao

aprimoramento do processo político, com a pretendida veiculação de ideias e de projetos pelos candidatos. Lembrou que, ao contrário, conforme amplamente evidenciado nos debates havidos nas audiências públicas, a participação das pessoas jurídicas tende a favorecer o desequilíbrio na disputa eleitoral, uma vez que os candidatos que concentram os recursos das doações empresariais possuem maior chances de êxito nas eleições.

O Ministro Fux ponderou que a exclusão das doações de pessoas jurídicas não teria efeito adverso sobre a arrecadação dos fundos por parte dos candidatos, já que todos os partidos políticos teriam acesso ao fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita nos veículos de comunicação, a proporcionar aos candidatos e as suas legendas meios suficientes para promoverem suas campanhas.

Quanto ao princípio da liberdade de expressão no aspecto político, sua finalidade é estimular a ampliação do debate público, a permitir que os indivíduos conheçam diferentes plataformas e projetos políticos, acentuando que a excessiva participação do poder econômico no processo político desequilibraria a competição eleitoral, a igualdade política entre candidatos, de modo a repercutir na formação do quadro representativo. O Relator observou também que, em um ambiente cujo êxito dependa de mais dos recursos despendidos em campanhas do que das plataformas políticas, seria de se presumir que considerável parcela da população ficasse desestimulada a disputar os pleitos eleitorais.

Com relação aos mecanismos de controle dos financiamentos de campanha, o Relator rechaçou a afirmação da Presidência da República de que a discussão acerca da doação por pessoa jurídica deveria se restringir aos instrumentos de fiscalização. Aduziu que, defender que a questão das doações empresariais se restrinja aos mecanismos de controle e transparência dos gastos seria insuficiente para amainar o cenário em que o poder político mostra-se atraído pelo poder econômico, ressaltando que a possibilidade de que as empresas continuem a investir elevadas quantias nas campanhas eleitorais por meio de caixa dois não constitui empecilho para que o Supremo declare a disfuncionalidade do atual modelo.

Assinalou, ainda, a inconstitucionalidade dos critérios de doação a campanhas por pessoas jurídicas, sob o enfoque da isonomia entre elas, haja vista que o art. 24 da Lei das Eleições não estende essa faculdade a toda espécie de pessoa jurídica, enfatizando que o aludido preceito estabelece rol de entidades que não poderiam realizar doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro a candidatos ou a partidos políticos, a exemplo das

associações de classe e sindicais, bem como entidades integrantes do terceiro setor; como resultado desse impedimento, as demais empresas privadas — cuja maioria se destina à atividade lucrativa — seriam as protagonistas em doações entre as pessoas jurídicas, em detrimento das entidades sem fins lucrativos e dos sindicatos, a desaguar em ausência de equiparação entre elas.

Entendeu, ademais, que a decisão deveria produzir seus efeitos ordinários, *ex tunc*, com salvaguarda apenas das situações concretas já consolidadas até o momento. Aduziu inexistir ofensa à segurança jurídica, porque a própria legislação eleitoral excepcionalmente o princípio da anualidade (Lei das Eleições: “Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral ...”). Reputou que, por ser facultado ao legislador alterar regramento de doações para campanhas eleitorais no próprio ano da eleição, seria ilógico pugnar pela modulação de efeitos por ofensa à regra da anualidade.

Feitas essas considerações, o Ministro Luiz Fux julgou procedente o pleito para: declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/1997, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, com eficácia *ex tunc*, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.507/1994, também com eficácia *ex tunc*, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o momento. Declarar, ainda, a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/1995, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e declarar a inconstitucionalidade das expressões “*ou pessoa jurídica*”, constante no art. 38, III, e “*e jurídicas*”, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos da Lei nº 9.096/1995, com eficácia *ex tunc*, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento. Da mesma forma, votou pela declaração de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/1997, e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/1995, com exceção da expressão “*e jurídicas*”, devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 meses. Recomendou ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 meses, observados os seguintes parâmetros: a) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deverá ser uniforme e em

patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; b) idêntica orientação deverá nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos; e c) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 meses, será outorgado ao TSE a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria.

Acompanhando o Relator, o Ministro Joaquim Barbosa aduziu que a questão proposta não se reduziria à indagação sobre eventual ofensa ao princípio republicano pela permissão conferida às pessoas jurídicas de fazerem doações financeiras a candidatos ou a partidos políticos em virtude de suposto enfraquecimento da necessária separação entre o espaço público e o privado.

Registrou que a eleição popular seria a pedra de toque do funcionamento democrático e dos sistemas representativos contemporâneos, acentuando que a formação do Estado moderno seria permeada por um processo de rompimento com a patrimonialização do poder e que o seu viés econômico não mais deveria condicionar o exercício do poder político. Consignou que, no âmbito eleitoral, a Constituição (art. 14, § 9º) estabelece como dever do Estado a proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico, de modo a impedir que o resultado das eleições seja norteadado pela lógica do dinheiro e garantir que o valor político das ideias apresentadas pelos candidatos não dependa do poderio econômico.

Realçou, também, que o financiamento de campanhas poderia representar para as empresas uma maneira de acesso ao campo político, pelo conhecido “toma lá, dá cá”. Em consequência, assentou que a permissão dada às pessoas jurídicas de contribuírem para o financiamento de campanhas eleitorais e a partidos políticos é inconstitucional.

O Ministro Dias Toffoli perfilhou o entendimento adotado pelo Relator, ressaltando que a análise do tema seria de alto relevo político e social, tendo em conta a importância da sistemática do financiamento eleitoral para o Estado Democrático de Direito e para a lisura e normalidade das eleições, na construção de um processo eleitoral razoavelmente equânime entre os candidatos, com a livre escolha dos representantes políticos pelos cidadãos.

Ressaltou que não se objetivaria, com o julgamento, substituir-se ao Poder Legislativo na opção política por determinados sistemas ou modelos de financiamento do processo eleitoral. Observou, além disso, que estariam envolvidas na questão as cláusulas

pétreas referentes aos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito e da República (art. 1º, *caput*), da cidadania (art. 1º, II), da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, e art. 14, *caput*), da isonomia (art. 5º, *caput*, e art. 14, *caput*) e da proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico (art. 14, § 9º).

Para o Ministro Toffoli, o Supremo Tribunal Federal, no regular exercício da jurisdição constitucional, deveria atuar como garante das condições e da regularidade do processo democrático, restabelecendo o exercício da cidadania mediante regras constitucionais de financiamento eleitoral, de modo a preservar o Estado Democrático de Direito, a soberania popular e a livre e igual disputa democrática, exercida, exclusivamente, por seus atores — eleitores, candidatos e partidos políticos —, com igualdade de chances. Reputou, no tocante ao exercício da soberania popular, que o cidadão, pessoa física, seria o único constitucionalmente legitimado a exercitá-la e que o momento do voto seria a ocasião em que haveria a perfeita consumação do princípio da igualdade, em que todos os cidadãos – ricos, pobres, de qualquer raça, orientação sexual, credo – seriam formal e materialmente iguais entre si.

De outro lado, consignou inexistir comando ou princípio constitucional que justificasse a participação das empresas no processo eleitoral brasileiro, em qualquer fase ou forma, já que não poderiam exercer a soberania pelo voto direto e secreto, assim, admitir que as empresas pudessem financiar o processo eleitoral seria violar a soberania popular.

Considerou que o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas implica em evidente influência do poder econômico sobre as eleições, a qual estaria expressamente vedada no art. 14, § 9º, da CF, significando a possibilidade de sua participação quebra da igualdade jurídica nas disputas eleitorais, traduzindo-se em desequilíbrio ao pleito.

Após fazer retrospecto histórico sobre a influência do poder econômico nas práticas eleitorais no Brasil, o Ministro Dias Toffoli concluiu que o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas representaria uma reminiscência de práticas oligárquicas e da participação hipertrofiada do poder privado na realidade eleitoral pátria, em direta afronta às cláusulas pétreas da Constituição.

O Ministro Roberto Barroso também acompanhou integralmente o relator, destacando, de início, que a discussão não envolveria a simples reflexão sobre financiamento de campanha política e participação de pessoas jurídicas nessa atividade; a questão posta em debate diria respeito ao momento vivido pela democracia brasileira e às relações entre a sociedade civil, a cidadania e a classe política, perpassando o princípio da separação dos Poderes, e o papel desempenhado por cada um deles nos últimos 25 anos de democracia no País.

Aduziu que o Poder Legislativo estaria no centro da controvérsia relativa ao financiamento de campanhas, haja vista se tratar do fórum, por excelência, da tomada de decisões políticas. Observou que o grande problema do modelo político vivido atualmente seria a dissintonia entre a classe política e a sociedade civil, com o afastamento de ambas, decorrente da centralidade que o dinheiro adquirira no processo eleitoral brasileiro.

Para o Ministro Barroso o sistema eleitoral brasileiro possui viés antidemocrático e antirrepublicano em virtude da conjugação de dois fatores: o sistema eleitoral proporcional com lista aberta somado à possibilidade de financiamento privado por empresas. Realçou, entretanto, que o seu voto pela inconstitucionalidade das normas não significaria condenação genérica da participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral, atingindo, nesse aspecto, o modelo em vigor no momento do julgamento, porquanto ofensivo ao princípio democrático, já que desigualaria as pessoas e os candidatos pelo poder aquisitivo ou pelo poder de financiamento.

Salientou que a ideia subjacente à democracia é a igualdade, ou seja, uma pessoa, um voto. Consignou não vislumbrar que o único modelo democrático de financiamento eleitoral fosse aquele que proibisse a participação de pessoas jurídicas. Contudo, no atual modelo brasileiro, além antirrepublicano, antidemocrático, em certos casos, contrária a própria ideia de moralidade pública.

Asseverou também que, embora a reforma política não pudesse ser feita pelo STF, este desempenharia duas grandes funções: a contramajoritária – ao assentar a inconstitucionalidade de lei aprovada por pessoas escolhidas pelas maiorias políticas – e a representativa – ao concretizar anseios da sociedade que estariam paralisados no processo político majoritário.

Propôs, por conseguinte, um diálogo institucional com o Congresso Nacional no sentido do barateamento do custo das eleições, uma vez que não bastaria coibir as doações

empresariais, registrando a existência de propostas em trâmite no Congresso Nacional voto nas eleições proporcionais em lista fechada ou pré-ordenada e o voto distrital majoritário.

O Ministro Marco Aurélio Mello também apresentou voto favorável à inconstitucionalidade das doações empresariais, discorrendo que, como direito fundamental, a democracia precisaria desenvolver-se por meio de processo eleitoral justo e igualitário, regido por normas que o impeçam de ser subvertido pela influência do poder econômico. Aduziu que o financiamento privado por empresas em favor de campanhas eleitorais e de partidos políticos tenderia a corromper as democracias, afirmando que um sistema político que não permita ao cidadão comum e a sociedade civil influenciarem nas decisões legislativas, derrotados pela força das elites econômicas, não poderia ser considerado democrático em sentido pleno.

O Ministro Marco Aurélio considerou que, no regime democrático atual, não obstante assegurados direitos e liberdades, a representação política seria incapaz de ser exercida no interesse dos representados, porque voltada exclusivamente aos interesses dos próprios representantes. Além disso, esses representantes fariam prevalecer os propósitos dos financiadores das campanhas eleitorais que os teriam levado exercício dos mandatos eletivos. Reputou, assim, que o País vive na realidade num regime de plutocracia, em que o poder seria exercido pelo grupo mais rico, em detrimento dos menos favorecidos.

Citando os elevados custos de campanhas políticas que revelariam o papel decisivo do poder econômico para os resultados das eleições, explicitou que as empresas doadoras não estariam atreladas a questões ideológicas, mas tenderiam a favorecer os partidos maiores e detentores dos cargos eletivos. Ademais, o número de empresas seria relativamente pequeno, embora a quantidade de recursos doados fosse expressiva. Isso implicaria influência política por uma estrutura socioeconômica hierarquizada, cujos membros trocariam dinheiro por serviços governamentais; assim, a elite econômica, por meio de ações puramente pragmáticas, modelaria as decisões de governo e as políticas públicas prioritárias, além de contribuir para a debilidade ideológica do sistema partidário.

Concluiu registrando que a participação política, no país, só poderia evoluir se limitada acentuadamente a influência daqueles que buscariam cooptar o processo eleitoral

por meio de dinheiro e que, dessa forma, a então disciplina do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas vulneraria princípios fundamentais da ordem constitucional (artigos 1º, “caput” e parágrafo único; 3º, I e IV; e 5º, “caput” da Constituição Federal).

O Ministro Ricardo Lewandowski também acompanhou o voto do relator, entendendo que o financiamento de partidos e campanhas, por empresas privadas, como então autorizado pela legislação eleitoral, feriria o equilíbrio dos pleitos, que deveria reger-se pelo princípio “one man, one vote”. Asseverou que as doações milionárias feitas por empresas a políticos desfigurariam esse princípio, pois as pessoas comuns não poderiam contrapor-se ao poder econômico, visto que somente poderiam manifestar sua vontade política mediante manifestação pessoal, na forma do voto.

Registrou assim que a regulamentação do financiamento privado impugnada desatenderia determinação expressa no art. 14, § 9º, da CF, considerando ainda violação ao art. 1º, parágrafo único, da CF, segundo o qual o poder emana do povo, que seria o conjunto dos cidadãos, somente. Registrou que a vontade das pessoas jurídicas não poderia concorrer com a dos eleitores, quanto menos sobrepor-se a essa vontade. Apontou também o atentado ao princípio da igualdade, e anotou que as empresas teriam peso político muito maior do que o dos cidadãos, tendo em conta o poder econômico.

O Ministro Lewandowski reputou ainda que a legislação eleitoral questionada na ação de inconstitucionalidade afrontaria o sufrágio universal direto, secreto e com igual valor para todos (CF, art. 14, “caput”), exercido exclusivamente por pessoas naturais. Frisou que não haveria razão em permitir que as pessoas jurídicas tivessem qualquer participação no processo eleitoral, nem mesmo mediante apoio financeiro, sobretudo porque elas defenderiam interesses materiais, na forma do lucro, portanto, incompatível com a permanente aspiração de aprimorar o bem comum, que emanaria dos votos individuais dos eleitores.

Destacou, ainda, que a ideia do constituinte originário, no sentido de implementar uma democracia participativa, em complemento à democracia representativa, nunca teria sido realizada plenamente, porque não teriam sido removidos os obstáculos para a manifestação direta do cidadão no plano político, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular (CF, art. 14, I, II e III).

A Ministra Rosa Weber também acompanhou o Relator, registrando em seu voto que o financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos, *constitui questão*

*delicada, tormentosa e de difícil equacionamento nas nações democráticas, muitas das quais já experimentaram, ao longo do tempo, quanto à possibilidade da doação de pessoas jurídicas a candidatos e partidos políticos, movimentos em um e outro sentido*²²¹.

Quanto às doações de pessoa jurídica a partidos políticos e campanhas eleitorais, a Ministra Rosa enfatizou que o texto constitucional, mais especificamente parte que versa sobre direitos políticos (Cap. IV do Título II e § 9º do art. 14 da Constituição da República), possui densidade normativa suficiente que permite viabilizar o controle de constitucionalidade dos preceitos das Leis 9.096/95 e 9.504/97 que autorizavam a doação de pessoas jurídicas.

Segundo a Ministra, a redação do § 9º do art. 14 da Lei Maior não contempla a figura do abuso do poder econômico enquanto tal, e sim a da “influência do poder econômico”, impõe pela exegese teleológica a qualificação da influência econômica proscrita como “abusiva”; assim, o preceito constitucional, em sua literalidade, previne o “abuso do exercício de “função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” e a influência do poder econômico”.

Para a Ministra esse comando constitucional busca impedir que a força do capital do poder econômico – que na ação direta de inconstitucionalidade se traduz nas doações de pessoas jurídicas a partidos e candidatos nos moldes contidos nos preceitos impugnados – desequilibre abusivamente o jogo político, a ponto de tornar a disputa eleitoral ilegítima:

A meu juízo, a resposta é uma só: a Constituição aponta à proteção da disputa eleitoral, dela alijando, na medida do máximo possível, a influência corrosiva do poder econômico .

Se assim é, sem me alongar quanto ao histórico da legislação brasileira no que tange à possibilidade ou não de financiamento privado das campanhas eleitorais, reputo forçoso admitir que os dispositivos legais em análise (arts. 24 e 81, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/97 e 31, 38, III, e 39, caput e § 5º, da Lei nº 9.096/95) foram introduzidos no ordenamento jurídico – ainda que sob a louvável intenção de evitar as nefastas práticas de doação ilegal verificadas sob a égide da lei de regência pretérita, em que de todo vedada a doação por empresas (art. 91, IV, da Lei 5.682/1971) – em movimento contrário ao comando constitucional. Repito: tais dispositivos legais foram introduzidos no ordenamento jurídico em movimento contrário ao comando constitucional pelo fato de permitirem doações nos moldes expostos, como se vazio de eficácia fosse o § 9º do art. 14 da Lei Maior ao dispor sobre a normalidade e legitimidade das eleições.

²²¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão da ADI 4.650. Rel. Min. Luiz Fux. j. 17.09.2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24.02.2016. p. 64. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 18 ago. 2023

Não suficiente, a experiência culmina por demonstrar que o marco regulatório vigente não logrou realizar a finalidade para a qual idealizado, proliferando-se os casos de doações de campanha não declaradas, fortemente conduzidas as disputas eleitorais pelos interesses muitas vezes escusos dos detentores do poder econômico, tendo em conta que a permissão de doar contida na lei, e respectivos limites, se não amplia a desigualdade de forças, a partir da preponderância do capital, também não labora pela igualdade de chances no processo eleitoral.

Destacou ainda a Ministra Rosa que se a identidade quase absoluta nas eleições brasileiras entre os vencedores dos pleitos e o montante de recursos aplicados na campanha, a possibilidade de os candidatos se autofinanciarem em patamares distintos, consoante autorizado pela legislação vigente – configura quebra da isonomia no processo de disputa eleitoral, impondo cenário invariavelmente favorável ao candidato detentor de melhor situação econômica, o que, além de contribuir à perpetuação no poder de determinadas pessoas, famílias e grupos, solapa o papel do eleitor e desacredita a democracia.

Fechando os votos da corrente vencedora, a Ministra Carmen Lúcia também concluiu pela inconstitucionalidade das normas que autorizavam a participação das pessoas jurídicas no financiamento de partidos e candidatos, com fundamento no art. 1º e no art. 14, § 9º, da Constituição.

Destacou a Ministra a previsão contida no parágrafo único do art. 1º da Constituição, no sentido de que "todo o poder emana do povo" e povo é um conceito jurídico definido em cada Constituição. No caso brasileiro, no art. 12, ao dispor que são brasileiros, os nacionais, pessoas físicas que detém a titularidade da cidadania, definindo assim que os cidadãos, pessoas físicas que compõem o povo, que exercem o poder político. Assim o processo eleitoral, na democracia representativa ou semidireta, privilegia aquele que elege e pode ser eleito, aquele que vota e pode ser votado, aquele, portanto, que participa do processo no sentido de formar a vontade que haverá de ser tida como a vontade da sociedade, expressa pelo Estado e a ser desempenhada pelo Estado.

Citando Ronald Dworkin, a Ministra Carmen destacou que as empresas não podem participar do processo eleitoral e, portanto, não podem votar porque a pessoa jurídica tem interesse, enquanto o ser humano tem dignidade, e dignidade é que é a base, o ponto fundamental da democracia. Assim, concluiu defendendo que é o cidadão que participa do processo, em qualquer condição, de candidato ou eleitor, de eleito ou de

militante de uma determinada ideologia, ou agremiação, razão pela qual a participação no processo eleitoral depende dessa condição de cidadania que é própria da pessoa física.

3.3.2 Fundamentos da corrente vencida

A corrente que dissentiu do voto condutor da decisão do Supremo na ADI 4.650 foi inaugurada pelo voto-vista do Ministro Teori Zavascki, proferido na sessão de 02 de abril de 2014.

O Ministro Teori fundamentou seu voto pela improcedência da ação a partir da constatação de que, se por um lado, é possível afirmar que o poder econômico pode interferir negativamente no sistema democrático, ao favorecer a corrupção eleitoral e outras formas de abuso, por outro, não se poderia imaginar um regime democrático de qualidade sem partidos políticos fortes e atuantes, especialmente em campanhas eleitorais, o que pressuporia o acesso a recursos financeiros expressivos. Sob esse ângulo, a existência de receitas contribui para que os partidos tenham condições de viabilizar o proselitismo político, a difusão de doutrinas e de propostas administrativas.

Segundo o voto do Ministro Teori, o financiamento de partidos e de campanhas eleitorais seria contingência indelével no sistema democrático, assim, para evitar a produção de efeitos negativos, não haveria soluções simples, destacando que ainda que se mostre fundamental o estabelecimento de um adequado marco normativo para regular o financiamento de partidos e de candidaturas, este não seria suficiente para coibir as más relações entre política e dinheiro.

Ressaltou que não há, na Constituição Federal, disciplina específica sobre a matéria. Em que pese a existência no texto constitucional de duas referências à influência do poder econômico na seara eleitoral (CF, art. 14, §§ 9º e 10), tais dispositivos não buscariam combater o concurso do poder econômico em campanhas eleitorais, mas a influência econômica abusiva. Nesse sentido, o Ministro Teori registrou que o financiamento privado de campanhas e, especificamente, as contribuições de pessoas jurídicas, não poderiam ser considerados manifestamente incompatíveis com a Constituição, a ponto de impedir sua autorização pelo legislador ordinário.

O Ministro Teori defendeu em seu voto que o fato de as pessoas jurídicas não exercerem a cidadania em sentido estrito, não seria suficiente para concluir-se que a

Constituição proibiria o aporte de tais entes a partidos e candidatos. Sublinhou que as pessoas jurídicas, embora não votem, fazem parte da realidade social, em que desempenhariam importante papel, ademais, as pessoas jurídicas existem apenas para, direta ou indiretamente, atender interesses das pessoas naturais nelas envolvidas.

Acrescentou também que a suposta contribuição por interesse, atribuída às pessoas jurídicas, não seria exclusividade delas, pois as doações de pessoas naturais não seriam desinteressadas. Assim, em ambos os casos, não se poderia presumir que esses interesses seriam invariavelmente ilegítimos, sendo incompatíveis com a Constituição apenas se manifestamente abusivas.

O Ministro Teori Zavascki rememorou legislação pretérita que optara por proibir pessoas jurídicas de contribuir para partidos políticos e campanhas eleitorais (Lei 5.692/1971), o que, entretanto, não coibiu a ocorrência de abusos, gastos excessivos e corrupção. Sublinhou que a posterior permissão de doações, em níveis limitados e controlados, de acordo com as normas adversadas, seria uma resposta às imoderações anteriores, verificadas quando vigente a proibição que se buscava reimplantar por meio da ação direta.

Considerou também que a corrupção eleitoral e o abuso do poder econômico não seriam produto do regime normativo questionado na ADI 4.650, uma vez que o cenário corrupto a ser combatido não estaria centrado em normas, mas no seu sistemático descumprimento, assim, para Sua Excelência a solução não seria eliminar a lei, mas estabelecer e aplicar mecanismos de controle e de sanções que impusessem a sua efetiva observância.

O Ministro Teori registrou ainda que o elevado custo de campanhas eleitorais, embora seja uma realidade incontestada, não seria justificativa para a procedência do pedido formulado. Para o ministro a solução para os gastos eleitorais excessivos não seria declarar a inconstitucionalidade das fontes de financiamento, que provavelmente continuariam a existir, embora informal e ilegitimamente, sendo mais plausível a imposição de limites, acompanhada de mecanismos de controle e de punição. Ressaltou que a definição dos limites adequados não constaria de forma imediata da Constituição, de modo que cumpriria à lei dispor a respeito (Lei nº 9.504/1997, art. 17-A).

Ponderou que eventual demora, por parte do Poder Legislativo, no sentido de fixar esses limites e criar os pertinentes mecanismos de controle somente autorizaria a

substituição, provisória e temporária, pelo Poder Judiciário, no exercício dessa atribuição, nas hipóteses e segundo os mecanismos previstos constitucionalmente. Assim, caberia o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade por omissão ou mandado de injunção, conforme o caso.

Reputou, ainda, que a regulamentação das doações feitas por pessoas naturais, no sentido de serem mais igualitárias em relação a ricos e pobres, conforme aduzido na inicial, também constituiria déficit normativo. Asseverou não ser viável, em ação direta de inconstitucionalidade, que o STF produzisse, desde logo, uma norma que cuidasse do tema e que substituísse o critério vigente, ressaltando que a desigualdade econômica entre pessoas físicas seria insuscetível de eliminação no plano meramente formal, mediante provimento jurisdicional ou legal, assim, a menos que fossem proibidas as doações por parte de pessoas naturais, qualquer que fosse o critério adotado, não haveria como eliminar uma desigualdade existente no plano material.

Sob esse aspecto, sublinhou também que a desigualdade existente no cenário político extrapolaria a capacidade econômica de agremiações, tendo em vista a privilegiada posição dos partidos ocupantes dos postos de governo, o que representaria vantagem estratégica significativa em relação aos demais. Concluiu que o modelo legal existente deveria ser aperfeiçoado, mas não desfeito, e que caberia ao Judiciário zelar pela sua efetividade.

Após ter prolatado o seu voto, o Ministro Teori, por ocasião da última sessão de julgamento ocorrida em 17 de setembro de 2015 apresentou à Corte aditamento ao voto inicial para propor o estabelecimento de vedações às doações de empresas que mantenham contratos onerosos com a Administração Pública, bem como o impedimento de doações de pessoas jurídicas a partidos ou candidatos diferentes que competem entre si, no seguinte sentido:

Consideradas essas circunstâncias e visando à consecução de um ambiente mais sadio de prática política, mostra-se importante reduzir as possibilidades de surgimento de conflitos entre interesses públicos e privados, e a maneira mais segura de fazê-lo – com o menor número de consequências imprevistas – talvez seja pelo acréscimo de novas vedações às hipóteses legais previstas no art. 24, da Lei nº 9.504/97; e 31, da Lei nº 9.096/95. Frise-se que este exercício ampliativo só é permitido, no caso, porque é a própria Constituição que oferece padrões normativos inteligíveis que, por si sós, impedem que a política seja praticada em benefício de clientes preferenciais da Administração Pública. Nesse sentido, complementando o voto, proponho sejam reconhecidas como decorrentes de princípios constitucionais as seguintes vedações de contribuição a partidos políticos e a campanhas eleitorais: **(i) de pessoas jurídicas ou de suas controladas e coligadas que mantenham contratos**

onerosos celebrados com a Administração Pública, independente de sua forma e objeto; (ii) a pessoas jurídicas a partidos (ou seus candidatos) diferentes, que competem entre si. Fica igualmente reconhecida a vedação a pessoas jurídicas que efetuaram contribuições a partidos ou campanhas, de, desde então e até o término da gestão subsequente, celebrar qualquer contrato oneroso com entidades da Administração Pública.

O Ministro Gilmar Mendes acompanhou a divergência para também considerar improcedente a ação, destacando que a relação entre dinheiro e política é tema extremamente complexa, não existindo fórmulas universais para regulação da matéria. Para o Ministro Gilmar a disciplina do financiamento de campanhas eleitorais deve considerar não apenas circunstâncias histórico-culturais de todo país, mas, também, as características relacionadas ao sistema de governo, ao quadro partidário, às regras eleitorais em geral e às práticas políticas efetivamente vivenciadas.

Destacou que, no Brasil, o constituinte optou não disciplinar a matéria em âmbito constitucional, deixando para a legislação ordinária a regulação do financiamento de campanhas eleitorais e, ao não fixar balizas precisas, atribuiu ao legislador grande liberdade de conformação do tema. Nesse sentido, registra que que não haveria vedação constitucional expressa à doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, matéria que coube à legislação ordinária cuidar, “*frise-se, com ampla liberdade*”²²²:

A dificuldade decorre do fato de a Constituição não definir o modelo de financiamento das campanhas eleitorais, mas, apenas, vedar o recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros (art. 17, II, CF). O direito ao financiamento público de campanha é garantido pelo art. 17, § 3º, CF, que concede aos partidos direito aos recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão. A partir dessa enxuta disciplina constitucional do tema, a interpretação tradicional e evidente dos dispositivos constitucionais citados é aquela que alia ao financiamento público, via Fundo Partidário, a possibilidade de haver o financiamento privado, a ser regulamentado pelo legislador ordinário. A possibilidade do financiamento privado, por pessoas físicas e jurídicas, é decorrência nítida do que disposto no inciso II do art. 17 da CF/88. Ao proibir que os partidos políticos recebam recursos de entidade ou governo estrangeiros, a Constituição, evidentemente permite, a *contrario sensu*, outras formas de financiamento.²²³

²²² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão da ADI 4.650, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17.09.2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24.02.2016. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 16 ago. 2023.

²²³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão da ADI 4.650, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17.09.2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24.02.2016. p. 64. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 18 ago. 2023.

O Ministro reconheceu em seu voto que de fato há necessidade de se aprimorar a legislação que cuida do financiamento de campanhas e da fiscalização dos gastos correspondentes, no entanto, registrou que a alta complexidade do tema e a ausência de parâmetros constitucionais específicos, que envolve variáveis diversas – como sistema de governo, modelo eleitoral, quadro partidário, etc. –, recomenda que qualquer modificação seja debatida no âmbito do Congresso Nacional.

Após fazer a análise do modelo de financiamento adotado pela França, Estados Unidos e Alemanha, registrou que ainda que se alegue que alguns países adotem um modelo exclusivamente de financiamento público, em verdade possuem modelos mistos e, em quase todos os casos, rechaçam, expressamente, a exclusividade de dinheiro público nas campanhas.

Registrou que apesar da essencialidade dos partidos políticos à vida democrática nesses países, eles não devem confundir-se com o próprio Estado, antes devem estar conectados à sociedade civil, ou a parte significativa dela, de modo a angariar apoios e representar efetivamente correntes de opinião existentes, devendo situar-se entre o Estado e a sociedade, representando a vontade desta na formação da vontade daquele. Nesse aspecto defendeu que é necessário pensar o financiamento das campanhas eleitorais do Brasil desde a nossa matriz constitucional, que se assemelha mais, no que diz respeito ao tratamento dos partidos políticos, ao dos países do ocidente europeu, sem perder de vista que, em relação à dimensão das eleições, do eleitorado e do volume de recursos gastos, estamos mais próximos das eleições nacionais dos Estados Unidos da América, em razão de praticarmos o presidencialismo, exigindo significativo aporte de recursos nas campanhas eleitorais.

O Ministro Gilmar Mendes registrou ainda que, em que pese ser necessário em alguma medida o financiamento público dos partidos, o financiamento privado permite que os partidos não se confundam com o próprio Estado. Outrossim, entendeu ser vital à manutenção da competição eleitoral, corolário do princípio constitucional da igualdade de chances, pois viabiliza a promoção da concorrência democrática efetiva, apesar de todos seus vícios e, portanto, da necessidade premente de aperfeiçoamento.

Fazendo menção ao relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito que apurou o escândalo PC Farias, que redundou no *impeachment* do então Presidente Fernando Collor

de Melo e no estabelecimento do retorno das doações empresariais para campanhas e partidos, registrou que:

(...) considerando a experiência comparada, a legislação brasileira, ao vedar as doações de pessoas jurídicas aos partidos e campanhas eleitorais, era assaz restritiva e, portanto, irreal. Consignava que o fluxo de recursos de empresas para campanhas era realidade em todo o mundo civilizado e que a legislação brasileira beirava o ridículo, uma vez que estava comprovado, à saciedade, que ela não era capaz de impedir o aporte de recursos de empresas para as campanhas. Isso levava à conclusão de que seria hipocrisia a manutenção da vedação de recursos de empresas nas campanhas eleitorais e que, nesse sentido, o que o país precisava de fazer era, não apenas regulamentar com rigor o aporte de recursos nas campanhas (entrada de recursos), mas sobretudo, impor limites aos gastos (saídas de recursos) das campanhas, os quais deveriam ser fiscalizados com máxima eficiência pela Justiça Eleitoral.

(...)

A leitura do Relatório da CPI do esquema PC Farias impressiona, pois revela que o país já esteve às voltas, em passado recente, com o problema do financiamento de partidos e campanhas, mas parece haver perdido a memória das lições da época. Vigorava, então, legislação que proibia a doação de pessoas jurídicas com fins lucrativos aos partidos e campanhas eleitorais, mesmo assim, o que se verificou foi a abundância de recursos de empresas nas campanhas. Ante o fracasso da vedação e da óbvia impossibilidade de impedir o fluxo de recursos de empresas para campanhas, consoante constatado pela CPI, sua sugestão, que contou com o apoio da sociedade e que logrou ser aprovada pelo Congresso Nacional, foi a de permitir as doações de pessoas jurídicas, impondo-lhes limites nítidos e fiscalizando, via Justiça Eleitoral, as entradas de recursos nas campanhas e os respectivos gastos.²²⁴

Entende o Ministro Gilmar que após 20 anos do escândalo de corrupção envolvendo a campanha eleitoral do presidente Collor e após todas as lições relatadas pela CPI, em vez de perquirir as falhas da regulamentação legislativa implementada, a pretendida declaração de inconstitucionalidade das doações empresariais caminha para solução comprovadamente equivocada e ineficiente, visto que apenas busca resgatar o *status quo* da época do impedimento do ex-presidente Fernando Collor. Ademais, a exclusão das pessoas jurídicas, sem que se pense, sistematicamente, em reforma do sistema eleitoral e no fortalecimento das instituições de fiscalização (Justiça Eleitoral e Ministério Público Eleitoral), criará um sofisticado doador, genuinamente brasileiro: o “*doador laranja*”.²²⁵

²²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão da ADI 4.650, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17.09.2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24.02.2016. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 18 ago. 2023.

²²⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão da ADI 4.650, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17.09.2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24.02.2016. Disponível em

Defendeu ainda que a problemática do financiamento de campanha não está no modelo adotado pela legislação brasileira, que permite a doação de pessoas físicas e jurídicas, mas, historicamente, na ausência de políticas institucionais que possibilitem efetivo controle dos recursos arrecadados e dos gastos durante a campanha eleitoral. Assim, a vedação às doações empresariais não fecha a porta à lavagem de recursos em campanhas eleitorais, não sendo difícil obter os CPF necessários a lavar os recursos de propina, que retornariam às campanhas como valores lícitos, o que resultaria, apenas, em dificultar o já precário controle de contas realizado pela Justiça Eleitoral.

Ao final de seu voto, o Ministro Gilmar ponderou que a atualização legislativa do assunto se impõe, tendo em vista que o dinheiro, eventualmente vedado às campanhas, tende a encontrar caminhos de se fazer nelas presente, de forma que cabe ao Poder Legislativo analisar a realidade político-eleitoral circundante e verificar de que maneira incrementar a legislação para melhor responder a ela. Decisões emanadas do Poder Judiciário, em especial quando baseadas em interpretação constitucional, possuem tendência à definitividade, diretriz indesejada para temas complexos e cambiáveis como financiamento de partidos e de campanhas.

Desse modo, concluiu que:

(...) os pedidos não encontram guarida em quaisquer dispositivos constitucionais, consoante demonstrou à saciedade o voto do ministro Teori Zavascki. O que se pretende é manipular a Suprema Corte para aplicar um golpe no processo democrático-eleitoral brasileiro, à revelia do Congresso Nacional, que tem resistido a tais investidas.

Desse modo, a procedência desta ação direta de inconstitucionalidade revelar-se-ia uma irresponsabilidade perpetrada pela própria Corte Suprema brasileira. Ante o exposto, acompanho a divergência inaugurada pelo ministro Teori Zavascki e voto pela total improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

O Ministro Celso de Mello, fechando a corrente vencida, acompanhou o voto Ministro Teori Zavascki, entendendo que a possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado contribuírem, mediante doações, para partidos políticos e candidatos, no contexto de processos eleitorais, não transgredem nem contraria a Constituição. Para o Ministro, o que a Constituição da República não tolera nem admite é o abuso do poder econômico; não, porém, o seu regular exercício, cuja atuação não provoca os efeitos perversos e

deslegitimadores dos resultados eleitorais, que decorrem dos excessos que, efetivamente, devem ser coibidos.

Assim, concluiu o Ministro Celso que *se houver infringência ao que dispõe a legislação eleitoral, a existência de controle severo, ao coibir o abuso, legitimará, então, respeitada a garantia do “due process of law”, a incidência das diversas sanções de direito eleitoral cominadas em nosso ordenamento positivo.*²²⁶

3.4 Reação legislativa ao julgamento da ADI 4650

3.4.1 O aumento do valor do Fundo Partidário

A primeira grande reação legislativa à decisão do Supremo na ADI nº 4.650 ocorreu antes mesmo de finalizado seu julgamento: na votação da proposta do Orçamento Geral da União de 2015, ocorrido em março daquele ano, o Congresso Nacional acrescentou meio bilhão de reais a mais no valor Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, conhecido como Fundo Partidário, principal fonte de receita pública para partidos e candidatos. Os valores saltaram de R\$ 365,7 milhões no ano anterior para R\$ 867,5 milhões no orçamento de 2015, um aumento da ordem de mais de 237%.²²⁷

A medida, adotada quando já formada a maioria no Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade das doações empresariais²²⁸, prenunciava o caminho que seria percorrido para compensar os valores que deixariam de ser arrecadados em razão da proibição das doações empresariais.

²²⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão da ADI 4.650. Rel. Min. Luiz Fux. j. 17.09.2015. **Diário Oficial da União**. Brasília. 24.02.2016. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 18 ago. 2023

²²⁷ Tribunal Superior Eleitoral. Dados disponíveis em <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1>. Acesso em: 20 ago. 2023.

²²⁸ Quando o orçamento da União de 2015 foi aprovado, em março daquele ano, já haviam apresentado voto pela inconstitucionalidade das doações empresariais 6 ministros, quórum que naquele momento, representava a maioria absoluta da Corte em razão da aposentadoria do Min. Joaquim Barbosa, ocorrida em 31 de julho de 2014. A nomeação de seu substituto, Min. Luiz Edson Fachin, ocorreu apenas em 25 de maio de 2015.

Tabela 6 – Voto e Data de cada ministro ADI 4.650

Ministro do STF	Como Votou	Data da Manifestação
Luiz Fux (Relator)	Favorável (+)	11/12/2013
Joaquim Barbosa	Favorável (+)	11/12/2013
Dias Toffoli	Favorável (+)	12/12/2013
Luís Roberto Barroso	Favorável (+)	12/12/2013
Teori Zavascki	Contrário (-)	02/04/2014
Marco Aurélio Mello	Favorável (+)	02/04/2014
Ricardo Lewandowski	Favorável (+)	02/04/2014
Gilmar Mendes	Contrário (-)	16/09/2015
Celso de Mello	Contrário (-)	17/09/2015
Rosa Weber	Favorável (+)	17/09/2015
Cármem Lúcia	Favorável (+)	17/09/2015

Fonte: Elaborada pelo autor

Principal fonte de financiamento público de partidos e de campanhas eleitorais até aquele momento, o Fundo Partidário foi criado originalmente em plena ditadura militar pela Lei nº 4.740/65 para financiar o bipartidarismo de faz de conta que passou vigorar durante o período de exceção no país; foi recepcionado pela Lei nº 9.096/95, quando recebeu a alocação significativa de recursos, passando a ser constituído anualmente por dotações orçamentárias da União e pelas multas eleitorais aplicadas pela Justiça Eleitoral, além de outras fontes de receitas de menor relevância.

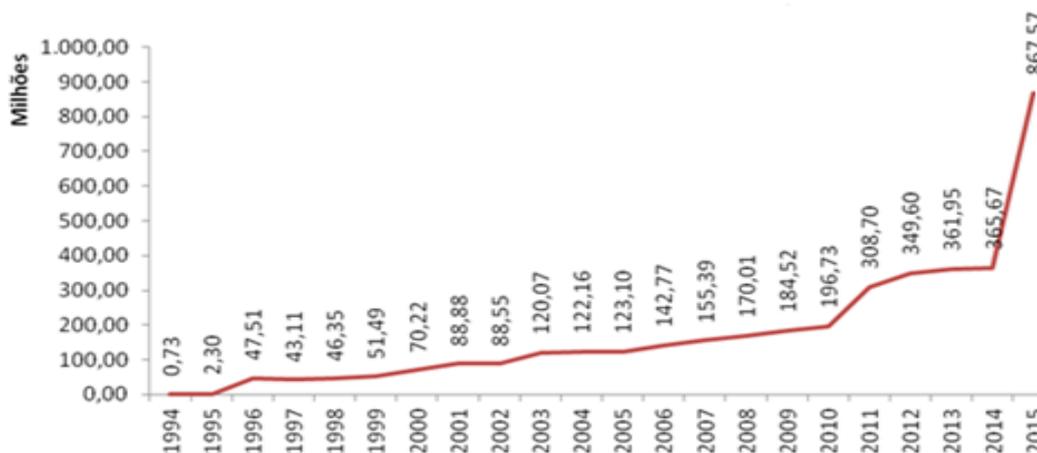
A novidade com a entrada em vigor da Lei nº 9.096/95, foi que os recursos do Fundo Partidário passaram a ser calculados em função do número de eleitores registrados no ano anterior ao da proposta orçamentária, garantindo assim seu crescimento vegetativo.

Essa dotação orçamentária corresponde à principal fonte de receita do Fundo Partidário atualmente, sendo responsável pelo seu aumento significativo a partir de 2015. Isso porque o art. 38, inciso IV da Lei nº 9.096/95 estabelece que o valor da dotação seja calculado a cada exercício de acordo com a quantidade de eleitores registrados perante a Justiça Eleitoral no ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por, no mínimo, 0,35 centavos de real.

A expressão “nunca inferior”, deixou margem para que o Congresso fixasse valores superiores ao mínimo previsto pela lei, sendo exatamente o que aconteceu a partir do ano de 2015, em resposta à decisão do Supremo na ADI 4.650 que então se desenhava no cenário político.

A tabela abaixo evidencia os valores destinados ao Fundo Partidário desde a edição da Lei nº 9.096/95 até o ano 2015, demonstrando o aumento significativo ocorrido naquele ano:

Gráfico 8 – Evolução dos valores do Fundo Partidário



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Nos exercícios subsequentes o Congresso manteve os valores do Fundo Partidário sempre em montante próximo a 1 bilhão de reais.²²⁹

Ao examinar as principais características desse fundo, é essencial identificar a sua constituição, conforme estipulado no artigo 38 da Lei nº 9.096/1995. O Fundo Partidário é constituído por quatro fontes de receitas: (i) multas e sanções pecuniárias impostas no contexto eleitoral, (ii) recursos financeiros que podem ser legalmente alocados de forma permanente ou ocasional, (iii) doações de indivíduos ou empresas e, por último, (iv) alocações orçamentárias da União, as quais são calculadas anualmente a uma taxa mínima de trinta e cinco centavos de real por eleitor inscrito em 31 de dezembro do ano anterior à proposta orçamentária.

Dessas quatro fontes as duas principais são as multas eleitorais e as dotações orçamentárias da União, esta última representando a maior e mais importante parcela de receitas destinadas ao Fundo. Em 2023, por exemplo, o valor estabelecido no orçamento

²²⁹ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Distribuição Fundo Partidário. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1>. Acesso em 13 nov. 2023.

da União para os partidos foi de R\$ 824 milhões.²³⁰ Já o valor relativo às multas eleitorais representou foi de aproximadamente R\$ 68 milhões até o mês de outubro de 2023.²³¹

A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral, cabendo ao Tesouro Nacional depositar mensalmente os duodécimos desses recursos à conta em conta especial do TSE. Nesta mesma conta devem ser depositadas os valores decorrentes da aplicação de multas eleitorais e outras penalidades pecuniárias, previstas na legislação eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral, então, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito dos recursos vinculados ao orçamento, realiza a distribuição aos órgãos nacionais dos partidos; para tanto, deve obedecer os critérios estabelecidos no art. 41-A da Lei nº 9.096/95: 5% são distribuídos igualmente entre todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e 95% são distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

A Lei nº 9.096/95 também regulamenta a forma de aplicação dos recursos do Fundo Partidário restringindo-a a hipóteses específicas e bem delimitadas, dentre as quais se encontra o financiamento das campanhas eleitorais, conforme estabelecido no art. 44, inciso III da referida legislação.

3.4.2 Proposições legislativas que tentaram reativar as doações empresariais

Outra medida adotada pelo Congresso Nacional, mais especificamente pela Câmara dos Deputados, foi a aprovação de um projeto de lei (nº 5.735/2013) que autorizava a manutenção das doações empresariais.

Gestado no bojo das discussões da reforma eleitoral no ano de 2013, discussão que ganhou extrema relevância política durante aquele ano, em razão das numerosas manifestações populares que ficaram conhecidas como Jornadas de Junho, o projeto de lei nº 57.35/2013, inicialmente apresentado junho de 2013 pelo Deputado Ilário Marques (PT-CE), foi o colocado na pauta de votação do Plenário em regime de urgência a partir de agosto daquele ano. No entanto, sem acordo, o projeto não chegou a ser apreciado.

²³⁰ O montante exato foi R\$ 824.804.001,00, conforme informado no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1>. Acesso em: 07 out. 2023.

²³¹ Tribunal Superior Eleitoral. *Idem*.

Numa tentativa de aprovar uma minirreforma consensual, ao mesmo tempo em que o PL 5.735/13 se encontrava em negociações no Plenário da Câmara, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei do Senado 441/12. Neste projeto, mais enxuto, foram incluídos apenas dispositivos que detinham consenso político naquele momento que, remetido à Câmara Federal, o PLS 441/12 (na Câmara, PL 6.397/13) tramitou de forma célere, tendo sido aprovado, com alterações, em outubro de 2013. Na volta ao Senado, o texto sofreu novas alterações, tendo sido finalmente transformado, com vetos, na Lei 12.891/13.

Finda a legislatura em que foi proposto, o PL 5.735/2013 foi arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Entretanto, durante a fase em que o julgamento da ADI 4.650 ficou suspenso em razão do pedido de vistas do Ministro Gilmar Mendes, com maioria já formada pela inconstitucionalidade das doações empresariais, em fevereiro de 2015 houve o desarquivamento desse PL, com alterações na sua redação inicial para incluir mudanças na regulamentação da participação das empresas no processo eleitoral. O texto desse PL previu o impedimento para que candidatos recebessem recursos diretamente de pessoas jurídicas, mas possibilitava o recebimento de doações de tais pessoas pelos partidos políticos e a consequente transferência ou repasses desses recursos dos partidos aos candidatos.

A nova redação conferida ao PL 5.735/2013 também previu, além de diversas outras alterações na legislação eleitoral, vedação à realização de doações com finalidade eleitoral por pessoas jurídicas que mantivessem contrato de execução de obras com órgãos ou entidades da administração pública na circunscrição do órgão ou entidade da contratação, além de estabelecer um limite de R\$ 20 milhões ou 2% do faturamento bruto do ano anterior ao das eleições e, ainda, prever um limite de 0,5% do faturamento da pessoa jurídica para doações dirigidas a um mesmo partido.

O PL 5.735/2013 foi aprovado pela Câmara em 14 de julho de 2015, com envio ao Senado Federal para revisão.

No Senado, a matéria recebeu a denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 75, sendo inicialmente remetida para apreciação da Comissão Especial de Reforma Política, relatada pelo Senador Romero Jucá (PMDB-RR). A matéria foi apreciada pelo plenário do Senado na sessão de 08 de setembro de 2015. Inicialmente, o plenário daquela Casa aprovou o substitutivo do relator, que previa a doação empresarial para partidos até o limite de R\$ 10 milhões, no entanto, o substitutivo caiu com a aprovação de uma

subemenda construída pelo Senador Romero Jucá, a partir de uma emenda autoria da senadora Vanessa Graziottin (PcdoB-AM), que vedava completamente as doações empresariais; e outra emenda permitindo apenas doações de pessoas físicas até o limite dos ganhos tributáveis do ano anterior.

Em razão das alterações realizadas pelo Senado, o PL 5.735/2013 foi devolvido à Câmara Federal, casa iniciadora, por força do disposto no art. 65, § 1º da Constituição Federal. Na sessão de 09 de setembro de 2015 o plenário da Câmara derrubou os pontos do substitutivo do Senado que tratavam sobre a participação das pessoas jurídicas no financiamento eleitoral, retomando a redação inicialmente aprovada por aquela Casa para admitir as doações empresariais nos termos do quanto anteriormente explicitado, sendo remitada então para sanção presidencial.

A matéria foi apreciada pela então Presidente da República Dilma Rousseff quando já encerrado o julgamento da ADI 4.650, ocorrido em 17 de setembro de 2015, razão pela qual vetou todos os dispositivos do PL 5.735/2013 que disciplinavam a possibilidade das doações de pessoas jurídicas por conta de sua inconstitucionalidade, conforme trecho da mensagem de veto encaminhado ao Congresso Nacional, em 29 de setembro daquele ano:

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.

(...)

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.²³²

Com a promulgação dos trechos não vetados, o PL 5.735/2013 originou a Lei 13.165/2015, que veiculou uma série de alterações na dinâmica das campanhas, que tiveram impacto no financiamento eleitoral como a diminuição do período eleitoral e o estabelecimento de limites efetivos de gastos para as candidaturas.

²³² Presidência da República. Mensagem nº 358/15-PE. DOU de 29.09.15, p. 30, Edição extra.

Os vetos ao PL 5.735 ainda foram objeto de deliberação pelo Congresso Nacional, em votação ocorrida em novembro de 2015, no entanto, os vetos relativos aos trechos que tratavam sobre as doações empresariais foram mantidos. Dos 257 votos necessários para a derrubada, foram alcançados 220, com 190 votos pela manutenção dos vetos, além de cinco abstenções.²³³

Ainda durante o ano de 2015 houve também a tentativa de colocar no texto da Constituição a permissão das doações de pessoas jurídicas a partidos políticos, por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 182/2007.

Originada inicialmente de PEC de autoria do Senador Marco Maciel (PEC nº 23/2007), que havia sido aprovada pelo Senado Federal e remetida à apreciação da Câmara enquanto casa revisora, recebeu uma série de novas proposições ao longo de sua extensa tramitação na Câmara, tendo sua votação sido concluída em segundo turno no dia 12 de agosto de 2015. A redação final aprovada constitucionalizava uma série de alterações na legislação eleitoral, dentre elas a inclusão do § 5º ao art. 17 da Constituição Federal permitindo doações de pessoas jurídicas a partidos políticos:

REDAÇÃO FINAL PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 182-J DE 2007

Reforma as instituições político-eleitorais, alterando os arts. 14, 17, 57 e 61 da Constituição Federal, e cria regras temporárias para vigorar no período de transição para o novo modelo, acrescentando o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 5º, 6º e 7º:

“Art. 17.”

§ 5º É permitido aos partidos políticos receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas ou jurídicas. (grifo nosso)

Essa PEC 182/2007 foi remetida novamente ao Senado Federal para fins de apreciação das alterações promovidas pela Câmara, passando a tramitar como PEC nº 113/2015.

²³³ Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/18/congresso-derruba-veto-de-dilma-e-votos-deverao-ser-impressos>. Acesso em: 21 ago. 2023.

No Senado a matéria foi submetida à apreciação do Plenário daquela casa em 09 de dezembro de 2015, quando já decorrido o prazo previsto no art. 16 da Constituição Federal, assim, grande parte das alterações propostas não valeriam para as eleições de 2016, em razão do princípio da anualidade eleitoral, por esse motivo houve a aprovação apenas do dispositivo que tratava da possibilidade de desfiliação partidária em período determinado sem prejuízo do mandato, resultando na Emenda Constitucional nº 91, com o desmembramento dos demais pontos em uma proposta de emenda constitucional autônoma, como indica o parecer do então Senador Raimundo Lira (PMDB-PB), relator da matéria no Senado Federal:

Destaco que, após inúmeros debates e reflexões sobre o tema, o Plenário evoluiu para o entendimento no sentido de que apenas o art. 8º, que trata da janela para mudança de partido político, deve ser aprovado por ora. O restante da PEC será destacado como permite o art. 313, inciso I, do Regimento, para constituir proposição autônoma, fatiando-a, como dizemos casualmente no Congresso Nacional, de forma que a Casa possa decidir oportunamente sobre a matéria sem a premência que o calendário eleitoral neste momento nos impõe.²³⁴

A matéria desmembrada foi autuada como Projeto de Emenda à Constituição nº 113-A e, posteriormente, em razão da aprovação do Requerimento nº 337, de 2017, de iniciativa da Comissão de Constituição e Justiça daquela casa, teve o conteúdo que tratava das doações de pessoas jurídicas e de outros dispositivos mais uma vez destacado com a finalidade de se constituir como nova proposição autônoma, nos termos do art. 133, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal, sendo autuada então, em 16 de agosto de 2017, como PEC nº 133-C/2015, que sequer chegou a ser apreciada pelas comissões do Senado, sendo arquivada ao final da legislatura, em 22 de dezembro de 2022.²³⁵

O que se verifica das tramitações tanto do projeto de lei nº 5.735, quanto da PEC 182/2007 (que no Senado recebeu o número de PEC 113/2015), é que havia na Câmara dos Deputados ampla maioria para o retorno das doações empresariais, o que, no entanto, não encontrou o mesmo apoio dos senadores, tendo o Senado Federal atuado como importante fator para que as alterações legislativas aprovadas na Câmara no ano de 2015, quando já ocorrido o julgamento derradeiro da ADI 4.650, não se concretizassem.

²³⁴ Senado Federal. Parecer nº 1.166, de 09 de dezembro de 2015, de autoria do Senador Raimundo Lira (PMDB-PB). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/122759>. Acesso em: 20 set. 2023.

²³⁵ A tramitação dos citados projetos de emenda à Constituição podem ser conferidas em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/130440>. Acesso em: 20 set. 2023

É interessante observar que frustradas as tentativas de manutenção das doações empresariais pela via legislativa logo após a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4.650, não se verificaram novos projetos de lei com possibilidade de aprovação na Câmara ou no Senado.²³⁶ Na realidade, o caminho adotado pelo Congresso Nacional foi outro: construiu-se uma ampla frente de apoio entre os partidos para compensar a perda dos recursos das pessoas jurídicas por meio da alteração da matriz do sistema de financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos. Essa, nos parece, a principal consequência da decisão do Supremo Tribunal Federal.

3.4.3 Fundo Especial de Financiamento das Campanhas Eleitorais

Além de incrementar significativamente as receitas públicas destinadas ao Fundo Partidário, como já demonstrado anteriormente, no ano de 2017 o Congresso aprovou a criação de um novo fundo público: o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, cuja cifra inicial remontava a mais 1,7 bilhões de reais para partidos e candidaturas e que, mais recentemente, atingiu a cifra de R\$ 4,9 bilhões de reais nas eleições de 2022.

Criado pela Lei nº 13.487/17, o Fundo Especial de Financiamento das Campanhas decorreu dos intensos debates havidos na Comissão Especial de Reforma Política, relatada pelo Deputado Vicente Cândido (PT-SP), instaurada na Câmara dos Deputados no ano de 2017 e que teve como principais pontos de discussão a alteração do sistema eleitoral proporcional, com adoção do sistema distrital misto para as eleições das casas legislativas – e também a criação de um novo fundo público para custear as campanhas eleitorais, em resposta à proibição das doações empresariais .

A proposta inicial aprovada por essa comissão era a instituição de um fundo, denominado Fundo Especial de Financiamento da Democracia, que corresponderia a

²³⁶ Em 2023 houve a apresentação de Projeto de Emenda à Constituição nº 9/2023 cujo texto estabelecia a possibilidade de arrecadação de recursos de pessoas jurídicas por partido político para quitar dívidas com fornecedores contraídas ou assumidas até agosto de 2015. A matéria ainda está em tramitação na Câmara Federal, entretanto, substitutivo apresentado pelo relator da comissão especial constituída naquela casa para apresentar parecer sobre essa PEC, apresentou em 25.09.2023 substitutivo suprimindo a possibilidade de as legendas recorrerem ao financiamento empresarial para quitação de dívidas contraídas antes de 2015, época em que permitido o recebimento de doações de pessoas jurídicas. Informações disponíveis em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2352476>. Acesso em: 02 nov. 2023

0,5% das receitas correntes líquidas do orçamento da União, representando o valor aproximado de R\$ 3,6 bilhões por eleição.

O relatório apresentado no âmbito daquela comissão também propunha a extinção do cargo de vice e da figura do suplente de senador, e ainda o estabelecimento de mandato de 10 anos para os ministros do Supremo Tribunal Federal.

No final, em razão da pressão popular quanto aos valores que seriam destinados às campanhas por meio do Fundo Público, aliada à ausência de previsão da contrapartida necessária para justificar o aumento de despesas públicas, em desacordo com a Lei Complementar nº 101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Congresso optou pela adoção de uma saída intermediária, que não implicaria aumento de despesas para os cofres da União, mas que manteria um valor na casa dos bilhões de reais para as campanhas eleitorais, a partir do remanejamento de parte das emendas de bancada e da compensação fiscal decorrente do horário eleitoral partidário no rádio e na TV que foi extinto.

As demais propostas da Comissão Especial não obtiveram apoio do plenário da Câmara.

Assim, em outubro de 2017 foram publicadas as Leis nº 13.487 e 13.488, juntamente com a Emenda Constitucional nº 97, pacote legislativo que ficou conhecido como Reforma Eleitoral de 2017, que, dentre outras alterações, criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), incluindo na Lei nº 9.504/97 os artigos 16-C e 16-D.

O FEFC integra o Orçamento Geral da União nos anos eleitorais, devendo ser disponibilizado ao Tribunal Superior Eleitoral, órgão responsável pela sua distribuição aos partidos políticos, até o mês de junho do ano eleitoral, em valores correspondentes a duas fontes de receitas (i) a primeira correspondente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada nos anos de 2016 e 2017, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir, tendo em vista a extinção dessa modalidade de propaganda política realizada pela Lei nº 13.487, que revogou os artigos 45 a 49 da Lei nº 9.906/95; (ii) a segunda corresponde a 30% das Emendas de bancada previstas no inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473/17.

O valor do FEFC a cada eleição deve ser calculado pelo TSE consideradas as receitas anteriormente descritas. No pleito de 2018, primeira eleição após sua criação, o valor do FEFC foi de R\$ 1,7 bilhões de reais²³⁷. Os valores impressionam, ainda mais se verificarmos nas eleições gerais anteriores (2014) o valor de receitas públicas destinadas para as eleições não chegou a R\$ 190 milhões.

Sobre a forma de cálculo do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, Denise Goulart Shilickman registra que:

Neste primeiro componente do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, a Lei vincula o seu montante àquele da compensação fiscal da propaganda partidária de dois anos (2017 e 2016), cujo valor deve sofrer atualização a cada eleição.

E aqui já há que se consignar um empecilho, no mínimo, de ordem operacional. É que a previsão orçamentária do montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, a fim de que integrasse a Lei Orçamentária do exercício de 2018 e assim pudesse ser efetivamente aplicado nas campanhas eleitorais, foi aprovada em período anterior ao próprio encerramento do exercício, considerando-o como elemento para a definição do valor inicial do fundo.

Ao valor definido pelo Tribunal Superior Eleitoral somam-se os valores relativos a 30% das emendas parlamentares de bancada, conforme dispõe o art. 16-C, I, da Lei nº 9.504/1997.

Já o inciso II trata especificamente do percentual de 30% dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473/2017. A fonte citada é a das emendas de bancada estadual.

No entanto, ao mesmo tempo que a reforma prevê que o fundo seja constituído com 30% dos recursos destinados às reservas de bancada, prevê que este percentual possa ser reduzido se houver dotação orçamentária destinada em excesso ao Poder Legislativo. Não há definição dos critérios que estabeleçam referidos excessos.²³⁸

A efetivação do Fundo Eleitoral não deixou de encontrar obstáculos jurídicos em um primeiro momento, uma vez que, recentemente, havia sido aprovada a Emenda Constitucional nº 95, conhecida como “Teto de Gastos Públicos”, que instituiu um “Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”, limitando os gastos públicos federais, de acordo com a inflação acumulada do período. Contudo, o problema jurídico fora contornado com o fim da propaganda partidária.²³⁹

²³⁷ Cf. Resolução TSE nº 23.568/18, o valor exato do FEFC nas eleições de 2018 foi de R\$ 1.716.209.431,00.

²³⁸ SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento público partidário e eleitoral**: (im)possibilidade de um modelo social de controle de recursos para o Brasil. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. p. 108.

²³⁹ DIAS, Joelson e ANDRADE, Luiz Gustavo de. Captação e gastos ilícitos de recursos em campanhas eleitorais: aspectos probatório-processuais. *In*: ANDRADE, Luiz Gustavo de (org.). **Financiamento de campanhas eleitorais e abuso de poder econômico** Brasília: ABRADep - Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, 2022. E-Book.

Como a propaganda partidária implicava em perda de receitas à União em razão da compensação fiscal que as emissoras de rádio e TV tem direito, conforme estabelecia o parágrafo único, do art. 52 da lei 9.096/95, seu fim permitiria a entrada de recursos que poderiam custear o FEFC, conforme Nota Técnica do Conjunta nº 06/2017, elaborada pelas Consultorias de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara e do Senado Federal.²⁴⁰

A instituição do FEFC, pela Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017, suscitou dúvidas, em especial acerca do impacto orçamentário nos próximos anos e quanto ao enquadramento dessa nova despesa ao limite de gastos imposto pelo Novo Regime Fiscal. O FEFC, de acordo com a Lei Eleitoral, foi criado com o propósito de atender despesas da campanha eleitoral sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos (art. 17).

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, excluiu do teto de gastos as “despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições” (inciso III do § 6º do art. 107 do ADCT).

A primeira parcela das dotações, correspondente ao item I do art. 16-C, refere-se ao valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, equivalente ao somatório da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior. O valor é atualizado, a cada eleição, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. O valor refere-se à compensação fiscal recebida pelas emissoras em 2016 e 2017. Em 2016, ano eleitoral, houve propaganda partidária e eleitoral. No entanto, a propaganda partidária em anos eleitorais só é veiculada no primeiro semestre (art. 36, § 2º, da Lei nº 9.504/1997). Já em anos não eleitorais apenas a propaganda partidária é veiculada (art. 36, caput, da Lei nº 9.504/1997)

Com base nas estimativas nas projeções dos gastos tributários constantes das informações complementares aos Projetos de Lei Orçamentária para 2015, 2016 e 2017, a estimativa da compensação fiscal decorrente da divulgação da propaganda partidária em 2016 foi de R\$ 150.464.511, correspondente à metade da média da interpolação linear entre os anos de 2015 e 2017. Somando-se esse número ao valor da compensação fiscal de 2017, atinge-se um valor de compensação fiscal de R\$ 469.962.088,00 para os anos de 2016 e 2017. A segunda parcela, de que trata o inciso II do art. 16-C, corresponde a um valor fixo igual a 30% da reserva prevista na LDO para 2018, o que resulta em 30% de R\$ 4.387.364.772 = R\$ 1.316.209.431,00.

Trata-se de um valor nominal estabelecido pela Lei, e que permanecerá fixo para os próximos exercícios. Ademais, com o caput determina que as dotações orçamentárias em ano eleitoral terão valor “ao menos equivalente” àqueles das parcelas I e II, conclui-se pela possibilidade de uma terceira parcela, de natureza discricionária, uma vez que dependerá da identificação de recursos orçamentários. Portanto, o impacto orçamentário para o exercício de 2018, ano eleitoral, será de, no mínimo, R\$ 1.786.171.519,00.²⁴¹

²⁴⁰ DIAS, Joelson e ANDRADE, Luiz Gustavo de. *Idem*.

²⁴¹ BRASIL. Congresso Nacional. Nota Técnica Conjunta nº 6, de 2017 Fundo Especial de Financiamento de Campanha: impacto orçamentário e sujeição ao teto de gastos. Siconof /CD 2176/2017 e 2178/2017; SAC/SF - STO 1198/2017. Consultores designados: Dayson Pereira Bezerra de Almeida, Eugênio Greggianin, Graciano Rocha Mendes, Salvador Roque Batista Júnior, Sérgio Tadao Sambosuke e Vinícius Leopoldino do Amaral.

Conforme art. 16-D da Lei nº 9504/97, a distribuição das receitas do FEFC deve ser feita pelo TSE às direções nacionais dos partidos, considerando para tanto os seguintes critérios:

Art. 16-D (...)

I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Para as eleições de 2018, o cálculo das previsões contidas nos itens I e IV teve por base o número de representantes titulares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, apurado em 28 de agosto de 2017, e, para as eleições subsequentes, deverá ser apurado no último dia da sessão legislativa imediatamente anterior ao ano eleitoral, conforme previsão do art. 5º, § 2º da Resolução TSE nº 23.568/18.

O Tesouro Nacional depositará os recursos do FEFC no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito. Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o TSE deve calcular o valor que cada direção partidária terá direito, ficando os recursos à disposição dos partidos apenas após a apresentação dos critérios para sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, devendo ser divulgados publicamente.

Para que os candidatos tenham acesso aos recursos do FEFC é necessário o encaminhamento de solicitação por escrito ao respectivo órgão partidário, conforme art. 16-D, § 2º da Lei nº 9.504/97.

A grande crítica que merece ser feita à legislação que criou o FEFC é a falta de regulamentação mais detalhada sobre a utilização desse recurso pelos partidos. Não há qualquer parâmetro legal que discipline a forma como os critérios de distribuição devem ser estabelecidos, ficando tal definição ao crivo da discricionariedade da executiva nacional dos partidos.

A questão é relevante e poderia ter sido objeto de uma regulamentação mais detalhada pelo Tribunal Superior Eleitoral, que no exercício de sua função normativa editou resolução que fixou procedimentos administrativos para a gestão do FEFC e sua

distribuição aos partidos (Resolução TSE nº 23.568/18 e Resolução 23.605/2019), sem, contudo, estabelecer maiores requisitos e critérios para as direções partidárias além daqueles já previstos expressamente nos dispositivos legais que criaram o FEFC.²⁴²

A questão tende a dificultar a eficiência da Justiça Eleitoral na fiscalização da aplicação dessas receitas, uma vez que em razão da falta de critérios claros os recursos podem ser destinados livremente a qualquer candidato, ainda que ostentem, por exemplo, histórico de rejeição de contas pela Justiça Eleitoral ou inscrição em cadastros de devedores. Do mesmo modo, não há restrições à contratação de despesas com empresas cujos sócios sejam os próprios candidatos, seus assessores ou familiares próximos.

A única exigência mais específica se deu em razão da aplicação pelo TSE do mesmo critério definido pelo Supremo Tribunal Federal para os recursos do Fundo Partidário destinado nas eleições às candidaturas femininas (ADI nº 5.617/DF) – conforme decisão da Corte Superior Eleitoral na Consulta nº 0600252-18, julgada em 22 de maio de 2018, a qual definiu que: *“Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação mínima de 30% (trinta por cento) do total recebido do FEFC, destinado ao custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou da coligação”*.

Aspecto importante de se destacar, no que toca ao controle da destinação dos recursos do FEFC e de outras receitas destinadas às campanhas, foi a criação de um novo tipo penal pela Lei nº 13.488/17, que sanciona a apropriação indevida de recursos destinados ao financiamento de campanhas, através da introdução do art. 354-A no Código Eleitoral, que possui o seguinte teor:

Art. 354-A. Apropriar-se o candidato, o administrador financeiro da campanha, ou quem de fato exerça essa função, de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito próprio ou alheio:

Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa.

Trata-se da introdução de importante disciplina legal, que busca proteger a higidez na aplicação das receitas de campanha, em especial aquelas oriundas de fontes públicas.

²⁴² LIZARDO, Filipe Soares. **A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

Para a eleição de 2022 o valor do FEFC sofreu reajuste expressivo, passando 1,7 bilhões em 2018 e 2,2 bi em 2020, para R\$ 4.961.519.777,00, montante que foi disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao TSE em 1º de junho de 2022.²⁴³ Assim, o valor do FEFC no pleito de 2022 representou aumento de quase 300% em relação à previsão inicial, representando a maior soma de recursos públicos já destinado a uma eleição no Brasil.

Naquele ano, o Congresso Nacional aprovou aumento significativo do Fundo Eleitoral por meio de duas peças orçamentárias, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA). No entanto, o valor fixado no orçamento (4,9 bilhões) é inferior ao montante previsto na LDO (5,7 bilhões), o que levou a discussões sobre qual destes valores deve ser considerado.

O planejamento público no país é formado pela aprovação de leis de iniciativa do Poder Executivo, compreendendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Diversamente ao que ocorre no plano plurianual, que aprova os investimentos para todo o período do mandato do chefe do Poder Executivo e ainda para o primeiro ano do mandato subsequente, anualmente há necessidade de aprovação do orçamento público, que estabelecerá a arrecadação projetada e as despesas a serem compromissadas. Assim, a lei orçamentária anual é elaborada com base na lei de diretrizes orçamentárias, onde são estabelecidas as metas e prioridades para elaboração do orçamento do exercício subsequente, apresentando os parâmetros necessários em termos de metas quantitativas e respectivos valores a serem executados, inclusive as metas fiscais para o exercício de referência.

Por essa razão, o prazo constitucional previsto para envio do projeto ao Poder Legislativo e devolução para sanção antecede o prazo previsto para elaboração da lei orçamentária.

Para elaboração do orçamento de 2022, encontrava-se em vigor a Lei 14.194, de 20 de agosto de 2021, que estabeleceu as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária daquele ano. Conforme dispõe o seu art. 12, “O Projeto de Lei Orçamentária

²⁴³ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-efec#:~:text=Para%20a%20elei%C3%A7%C3%A3o%20de%202022,16%2DC%2C%20C2%A7%20%C2%BA>. Acesso em: 10 nov. 2023.

de 2022, a respectiva Lei e os créditos adicionais discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas a:

(...)

XXVII - Fundo Especial de Financiamento de Campanha, financiado com recursos da reserva prevista no inciso II do § 4º do art. 13, no valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para exercício de 2021 e as constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022, acrescentado do valor previsto no inciso I do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;

O art. 16-C, da Lei nº 9.504/1997, incluído pela Lei 13.487/2017, prevê que o Fundo Eleitoral é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual. (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019)

De acordo com a regra prevista na lei de diretrizes orçamentárias, o valor a ser atribuído ao Fundo Eleitoral deverá ser composto de 25 % das dotações da Justiça Eleitoral para o exercício de 2021 e mais o valor constante no orçamento de 2022. Como o orçamento de 2022 foi aprovado pelo Congresso com uma dotação inferior ao previsto na lei de diretrizes orçamentárias, os valores poderão ser suplementados durante o exercício financeiro, o que não é impositivo, tendo em vista que a LDO traça diretrizes gerais para a formulação do orçamento.

Assim, os valores previstos na LDO devem ser entendidos como um teto para as despesas públicas, até pela natureza da LDO de buscar o equilíbrio das contas.

Caso o governo entendesse que o valor do Fundo Eleitoral deve ser estabelecido em montante idêntico àquele previsto na LDO e não tal como constou no orçamento aprovado pelo Congresso, seria necessária sua suplementação, nos termos do art. 43, da Lei Federal 4.320/1964, por meio da anulação total ou parcial de outras dotações orçamentárias, por superávit financeiro aprovado no balanço patrimonial do exercício anterior, por excesso de arrecadação ou mesmo operações de crédito, desde que demonstrada a fonte de recursos para onerar a despesa.

Caso a lei orçamentária não contenha autorização para que o Poder Executivo promova as alterações por decreto, há necessidade de propor um projeto de lei a fim de autorizar a mudança do orçamento.

O valor do Fundo Eleitoral fixado para o pleito de 2022 foi judicializado pelo Partido Novo perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7058. Na ação proposta, o Novo questionou a emenda legislativa que resultou no aumento do FEFC, alegando que esta deveria ter sido de iniciativa exclusiva do Executivo. Além disso, a legenda sustentou que o aumento teve contornos de “imoralidade”, atendendo a “interesses pessoalistas” dos legisladores.

O Supremo ao apreciar a matéria, entretanto, por maioria, negou a medida cautelar requerida, entendendo pela constitucionalidade do aumento realizado pelo Congresso, conforme se verifica no teor da ementa do Acórdão, a seguir reproduzido:

1. Embora seja do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei a disciplinarem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o poder de emenda do Legislativo é resguardado pela Constituição Federal. Precedentes.
2. O art. 12, XXVII, da Lei de Diretrizes Orçamentárias se limitou a especificar os critérios para apuração do valor a ser destinado ao Fundo Eleitoral instituído pelo art. 16-C da Lei nº 9.504/1997, que veio a ser fixado via Lei Orçamentária Anual. Inexistência de contrariedade à disciplina constitucional orçamentária ou às disposições estabelecidas no plano plurianual.
3. O art. 12, XXVII, da Lei nº 14.194/2021 não inaugura forma de financiamento das campanhas eleitorais nem altera o processo eleitoral, de modo que se mostra imprópria a observância do princípio da anterioridade eleitoral previsto no art. 16 da Carta Maior.
4. A opção alocativa voltada ao financiamento de campanhas eleitorais é eminentemente política e não implica desvio de finalidade ou transgressão ao princípio da moralidade, tampouco contraria a segurança jurídica orçamentária e a prudência fiscal ou, ainda, revela desproporcionalidade ou falta de razoabilidade a justificar a atribuição da pecha de inconstitucional.
5. É competência do legislador, dentro de sua atribuição constitucional, estabelecer, quando da elaboração da Lei Orçamentária, o campo de prioridades a nortear a destinação dos recursos necessários ao financiamento público das campanhas eleitorais, de forma que eventual controle jurisdicional se dá em caráter excepcional, em homenagem ao princípio da separação dos poderes. Precedentes²⁴⁴

3.5 A mudança da matriz do financiamento das campanhas no Brasil

A partir da decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4.650, em 2015, e da criação no ano de 2017 do Fundo Especial de Financiamento das

²⁴⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7058/2022. Rel. Min. André Mendonça; Redator Min. Nunes Marques, j. 03.03.2022.

Campanhas, a matriz de financiamento político passa por uma profunda transformação. Antes calcada em recursos privados, sobretudo originários de pessoas jurídicas, a partir de 2015 verifica-se um aumento expressivo na quantidade de receitas públicas destinadas ao financiamento político.

Após mais de duas décadas de eleições realizadas sob a maciça influência das doações de pessoas jurídicas, que eram responsáveis por mais de três quartos dos recursos destinados às campanhas, em 2015, o Supremo Tribunal Federal, decidiu que as doações empresarias contrariam princípios básicos da Constituição Federal, declarando inconstitucional as previsões legais que permitiam essa modalidade de doação para partidos e candidatos.²⁴⁵ Nesse mesmo ano entrou em vigor a Lei nº 13.165 que, dentre outras alterações, incorporou a decisão do Supremo à legislação, proibindo a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral e partidário.

A última grande reforma do sistema de financiamento da política, ocorrida em substituição às regras herdadas da ditadura militar, havia sido realizada no início dos anos 90, em decorrência do escândalo envolvendo o então presidente Fernando Collor de Mello e seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias. Os fatos então apurados indicaram um esquema de corrupção que tinha como ponto originário o financiamento da campanha eleitoral do então Presidente da República, identificado a partir dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) instaurada pelo Congresso Nacional para apurar as denúncias de corrupção.²⁴⁶

Em relação ao modelo anterior, as três principais modificações destas reformas, ocorridas entre 1993 e 1997, foram a legalização das doações de empresas, o aumento substantivo dos recursos públicos para as campanhas e a instituição de regras mais rigorosas para a transparência do financiamento político. Algumas modificações foram introduzidas nas leis editadas para regulamentar as eleições de 1994 (Lei nº 8.713/93) e 1996 (Lei nº 9.100/95), sendo posteriormente incorporadas, com modificações, na Lei de Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) e na Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/1997), atuais marcos legais do financiamento político no Brasil.

²⁴⁵ SPECK, Bruno Wilhelm. **Game over**: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. *Revista de Estudos Brasileños*. v. 3, nº 4, p. 125-135, 1º Sem. 2016.

²⁴⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**. Brasília, 1992. p. 303. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4804756&disposition=inline>. Acesso em: 20 fev. 2023.

A premissa dessas novas regras sobre arrecadação e gastos dos partidos e candidatos, buscava restabelecer a confiança do cidadão na jovem democracia representativa, bem como assegurar ao financiador que os recursos de campanha fossem realmente usados para estes fins.

Segundo Bruno Speck, a partir da edição dessas leis a atenção da opinião pública e da Justiça Eleitoral sobre o financiamento de campanhas fez com que o procedimento de prestação de contas ganhasse outro patamar que, contudo, somente foi objeto de atuação mais eficiente da Justiça Eleitoral a partir das eleições de 2002, conforme registra este autor:

Foi a partir da implementação da nova lei pela justiça eleitoral e da atenção pública para os dados por parte da mídia e das organizações sociais, que a prestação de contas ganhou outro sentido. Nos primeiros anos após a reforma, os dados continuariam sendo entregues em papel e guardados nas instâncias inferiores da justiça eleitoral. Somente a partir de 2002, quando o TSE implementou um sistema de prestação de contas eletrônica. Estes dados foram usados por vários atores para tornar o perfil de financiamento eleitoral visível e levá-lo ao debate público.²⁴⁷

No início dos anos 2000 a Justiça Eleitoral passou a se estruturar para realizar de forma mais eficiente a fiscalização do financiamento de partidos e candidatos, criando unidades técnicas nos Tribunais Eleitorais com atribuições específicas para examinar as prestações de contas nas eleições estaduais e nacionais. A partir dessa nova estrutura, a Justiça Eleitoral iniciou o desenvolvimento de mecanismos de informática que possibilitaram a prestação de contas de forma eletrônica. A primeira dessas ferramentas foi o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE, desenvolvido pela Secretaria de Tecnologia da Informação do Tribunal Superior Eleitoral.

Essas duas iniciativas vieram acompanhadas da alteração de procedimentos e do desenvolvimento de ferramentas para fiscalização das informações prestadas, contribuindo sensivelmente para a transformação das prestações de contas, mudando a cultura dos candidatos e partidos políticos em relação à seriedade desse procedimento, até então encarado como mera formalidade.

Tal mudança, em que pesem as inúmeras críticas que possam ser opostas à fiscalização da Justiça Eleitoral, pode ser identificada a partir do significativo aumento

²⁴⁷ SPECK, Bruno Wilhelm. **Game over**: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudos Brasileños**. Primeiro Semestre de 2016. v. 3, nº 4, p. 125-135.

de recursos declarados nas contas entre os pleitos de 2002 e 2014, conforme evidencia a tabela a seguir, extraída partir do exame das receitas declaradas naquelas eleições para os cargos de Presidente, Senador e Deputado Federal:

Tabela 7 – Receitas Presidente, Senador e Deputado Federal – 2002 a 2014

Ano	Presidente	Senador	Deputado Federal	Total
2002	94	74	191	359
2006	334	109	439	882
2010	590	387	926	1.903
2014	831,3	252,8	1,1 Bi	2.184,10 Bi

Em milhões de reais

Fonte: Repositório de Dados Tribunal Superior Eleitoral

Dados oficiais apontam que no período a inflação foi de aproximadamente 99%²⁴⁸, entretanto, a arrecadação para os três cargos estudados saltou de um total de R\$ 359 milhões para mais de R\$ 2,1 bilhões, um acréscimo da ordem de 608%.

Esse aumento exponencial não parece ter relação apenas com o crescimento dos custos das campanhas ou com uma tomada de consciência que tenha levado partidos e candidatos a se comprometerem com a transparência e *accountability* em relação às suas contas. A hipótese mais crível é que em razão da estruturação da Justiça Eleitoral e do desenvolvimento de ferramentas que possibilitaram o aprofundamento da fiscalização, com a identificação de irregularidades de natureza grave e punição dos envolvidos – a exemplo da utilização de recursos não declarados e oriundos de fontes vedadas –, além da divulgação das informações constantes nas prestações de contas na internet, candidatos e partidos passaram a se preocupar declarar de forma oficial a maior parte dos recursos arrecadados, dada a seriedade que procedimento de prestação de contas passou a ostentar.

Entretanto, em que pesem os avanços verificados no procedimento de prestação de contas, e o fato de os recursos destinados à manutenção ordinária das agremiações partidárias e às campanhas eleitorais apresentarem viés crescente ano após ano, a estrutura da Justiça Eleitoral destinada à fiscalização desses recursos não acompanhou esse

²⁴⁸ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/ipca-inpc_201412_3.shtm. Acesso em: 20 out. 2017.

crescimento, ficando aquém dos desafios colocados pela complexidade dos procedimentos de fiscalização e o número de processos de contas a examinar.²⁴⁹

Outrossim, a fonte principal de recursos destinados ao financiamento político, antes centrada majoritariamente nas doações privadas de empresas, migrou sua origem para as receitas de natureza pública, oriundas do crescimento de recursos destinados ao Fundo Partidário e, sobretudo, com a criação do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas (FEFC), acarretando uma demanda ainda maior à atuação eficiente da Justiça Eleitoral, ante a necessidade de aprofundamento no exame das despesas declaradas pelos candidatos e partidos políticos, comuns quando se trata de aferir a regularidade de recursos de origem pública.

A título de exemplo, ao se considerar o exercício financeiro de 2009 em diante, quando o processo de prestação de contas foi elevado à categoria jurisdicional com a edição da Lei nº 12.034, o aumento do Fundo Partidário a partir do ano de 2015 foi da ordem de 410,55% apenas naquele exercício (coincidentemente o mesmo ano em que foram julgadas inconstitucionais as doações empresariais), conforme o quadro abaixo:

Tabela 8- Evolução do Fundo Partidário entre 2008 e 2019

Exercício Financeiro	Valor	Aumento em relação a 2008
2008	R\$ 171.065.889,59	
2009	R\$ 183.452.274,93	7,24%
2010	R\$ 194.690.306,73	13,81%
2011	R\$ 308.406.186,96	80,29%
2012	R\$ 348.135.118,95	103,51%
2013	R\$ 361.340.739,39	111,23%
2014	R\$ 371.608.017,75	117,23%
2015	R\$ 873.372.637,07	410,55%
2016	R\$ 804.827.312,21	370,48%
2017	R\$ 741.724.022,99	323,64%
2018	R\$ 888.735.090,06	419,53%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Como vimos em item anterior deste capítulo, além dos recursos do Fundo Partidário, atualmente a atividade política no Brasil é financiada por doações voluntárias

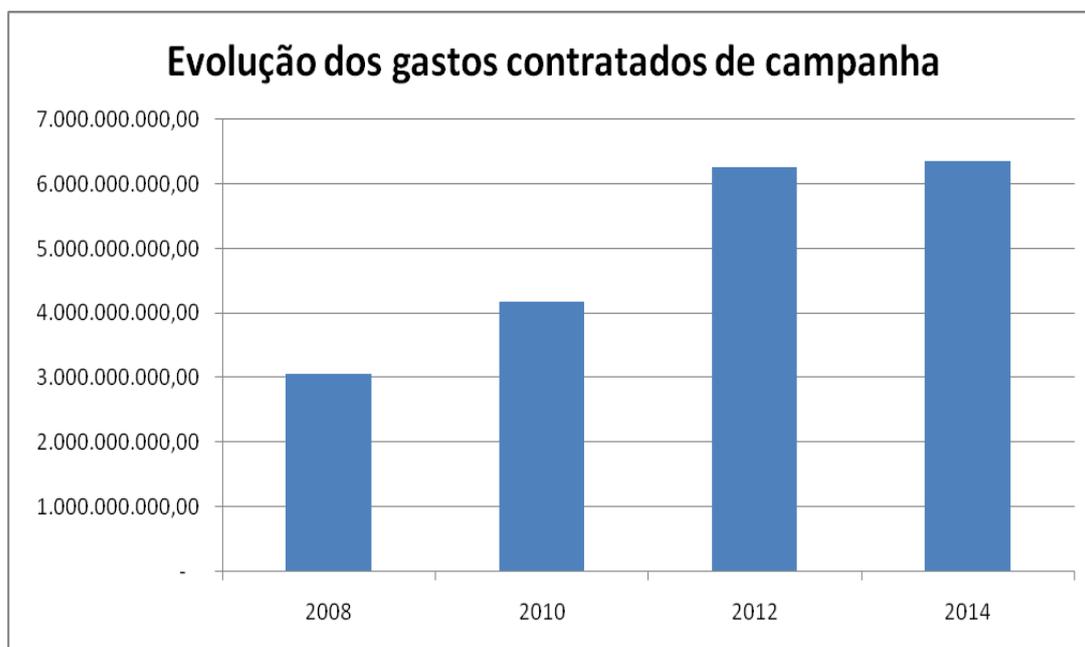
²⁴⁹ Constatação identificada pela própria área técnica do TSE, conforme relatório produzido pela Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias – ASEPA no Processo Administrativo nº 11.132/2015, que tratou da reestruturação das unidades responsáveis pelas contas eleitorais e partidárias dos Tribunais Eleitorais

de pessoas físicas, contribuições de filiados, recursos da União, e, mais recentemente, pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanhas Eleitorais (FEFC), além de doações dos próprios candidatos, que até o pleito de 2018 mereceu regulamentação específica no que toca aos limites para aplicação nas campanhas. Há também uma fonte indireta de recursos públicos para as campanhas, decorrente da compensação fiscal assegurada às emissoras de rádio e televisão em razão do horário eleitoral gratuito, prevista no art. 99 da Lei nº 9.504/97 e estimado em mais de R\$ 850 milhões de reais.²⁵⁰

As campanhas eleitorais, até as eleições de 2014, foram caracterizadas pelo crescente aumento de seu custo financeiro, de acordo com o que se verifica nas contas apresentadas por partidos e candidatos. A partir de 2006 várias propostas foram implementadas por leis ordinárias na tentativa de redução do custo das campanhas, a exemplo da Lei nº 11.300/2006, Lei nº 12.0934/2009, Lei nº 12.891/2013 sem, no entanto, surtir qualquer efeito no que toca à redução dos custos das eleições.

Uma amostra da evolução crescente dos gastos de campanha pode ser observada ao se comparar os gastos das eleições de 2008 com a eleição de 2014, em que se verifica o aumento de 207,08% no período, conforme demonstra a tabela abaixo.

Gráfico 9 – Evolução dos gastos de campanha – 2008 a 2014



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

²⁵⁰ SPECK, Bruno Wilhelm. **Game over**: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudos Brasileños**. Primeiro Semestre de 2016. v. 3, nº 4, p. 125-135.

Somente a partir do pleito de 2016, com a edição da Lei nº 13.165, que dentre outras providências reduziu pela metade o tempo da campanha eleitoral e implementou, pela primeira vez na legislação, efetiva limitação de gastos, foi que se percebeu a redução dos valores declarados pelos prestadores de contas – que foram de cerca de 4,8 bilhões nas eleições de 2014 para aproximadamente cerca de 3,3 bilhões nas eleições de 2016.²⁵¹

Apesar dessa redução, com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) pela Lei nº 13.487/17, que injetou mais de 1,7 bilhões de reais nas campanhas eleitorais, a exigência de fiscalização das unidades de contas dos Tribunais Eleitorais elevou-se consideravelmente, ante a necessidade de maior rigor nos procedimentos técnicos de exame levados a efeito para se conferir a regular destinação desse recursos, em razão da natureza pública de tais receitas.

Nesse sentido, vale resgatar os dados já apresentados em relação às eleições de 2014, último pleito em que as doações empresariais foram permitidas, do total de receitas declaradas pelos prestadores de contas, 95% dos recursos foram oriundos de fontes privadas, majoritariamente de pessoas jurídicas (73%). Naquelas eleições os recursos públicos representaram pouco mais de 4,5% do total das receitas (R\$ 189.611.405,89), valor inexpressivo se comparado com o pleito de 2018, em que as receitas de fontes públicas aplicadas nas campanhas saltaram para mais de R\$ 2,09 bilhões, um aumento de mais de 1.000%, conforme evidencia a tabela a seguir:

Tabela 9 – Comparativo Recursos Públicos nas Eleições de 2014 x 2018

Origem da Receita	Eleições 2014	Eleições 2018	Crescimento
Fundo Partidário	R\$ 189.611.405,89	R\$ 373.794.338,30	97,13%
FEFC	0,00	R\$ 1.716.209.431,00	
Totais	R\$ 189.611.405,89	R\$ 2.090.003.769,30	1002,25%

Fonte: Repositório de dados eleitorais – Tribunal Superior Eleitoral

²⁵¹ Repositório de Dados da Justiça Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 02 mar. 2023

3.5.1 Alterações no autofinanciamento e a regulamentação do financiamento coletivo

Outras alterações na legislação eleitoral também compuseram o quadro que se delineou a partir da proibição das doações empresariais, merecendo destaque a diminuição do período das campanhas eleitorais e fixação efetiva de limites de gastos, introduzidas pela lei 13.165/2015, e uma nova regulação relacionada aos recursos privados com as seguintes mudanças: (i) imposição de maior limitação às doações oriundas de recursos pessoais de candidatos aplicados em suas campanhas (autofinanciamento) e também a introdução da possibilidade do uso de financiamento coletivo nas eleições, como forma de incentivar a participação de pessoas físicas na arrecadação de recursos pelos partidos e candidaturas.

Em relação ao autofinanciamento, Bruno Speck e João Luiz Marciano identificam que:

Um sistema de representação que se baseia fortemente no autofinanciamento limita os cargos representativos parcialmente a uma determinada faixa de propriedade. Outro risco oriundo do autofinanciamento está ligado ao fato de que os representantes poderão pautar sua atuação na missão de recuperar os investimentos econômicos feitos na disputa pelo cargo. O financiamento por pessoas físicas poderia expressar um financiamento mais democrático, desde que os recursos sejam de pequenos valores e provenientes de muitos doadores.²⁵²

Com o reconhecimento da inconstitucionalidade das doações empresariais, o peso do autofinanciamento no percentual total de recursos arrecadados deu um salto considerável, sobretudo nas eleições de 2016, quando esses recursos passaram de 10,2% no pleito de 2010 e 9,02% em 2014, para 40,36% no pleito municipal de 2016.²⁵³

Ainda que o pleito de 2016 tenha sido uma eleição municipal, em que o percentual de recursos relativo ao autofinanciamento sempre foi mais significativo do que nas eleições gerais, a proibição das doações empresariais fez com que a importância desse tipo de recurso ganhasse maior relevância, implicando em fator de desequilíbrio na disputa eleitoral, isso porque a legislação vigente até então admitia que os candidatos utilizassem recursos pessoais nas suas próprias campanhas até o limite de gastos definido

²⁵² MARCIANO, João Luiz Pereira; SPECK, Bruno Wilhelm. O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas. *In*: BRAGA, Ricardo; SATHLER, André (orgs.). *Legislativo Pós-1988: Reflexões e Perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 267-292.

²⁵³ Cálculos feitos a partir do Portal Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em Disponível em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/group/prestacao-de-contas-eleitorais>. Acesso em: 28 abr. 2023.

para a candidatura, formato que possibilitava a aplicação de recursos pessoais em valores milionários.

Entretanto, com revogação do art. 23, §1-A da Lei nº 9.504 pela Lei 13.488/2017 e a inclusão do §2-A nesse mesmo artigo pela Lei 13.878/2019, o autofinanciamento passou a ficar restringido a, no máximo, 10% do limite de gastos atribuído para a candidatura.

Esta alteração, no entanto, somente foi efetivada a partir das eleições de 2020, em razão de veto presidencial à disposição contida da Lei 13.488/17, posteriormente derrubado pelo Congresso Nacional há menos de 1 ano das eleições de 2018.

Os reflexos da aplicação de limite mais restritivo ao autofinanciamento ainda serão mais bem demonstrados e explorados no capítulo 4 desta tese, entretanto, é forçoso reconhecer que a modificação produzida na legislação apresentou impactos positivos no sentido de minimizar a influência do poder econômico de candidatos muito ricos, traduzindo-se em mais uma medida que prestigia o equilíbrio entre as candidaturas.

Quanto ao financiamento coletivo como modalidade de captação de doações de pessoas físicas para partidos e candidatos, sua introdução na legislação ocorre com a edição da Lei 13.488/2017, como medida, ao lado da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, da implementação de mecanismos que buscaram compensar a expressiva queda de recursos nas campanhas eleitorais decorrente do julgamento da ADI 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal, que banuiu o financiamento empresarial.

Conforme aponta Denise Goulart Schlickmann, esse novo mecanismo não se tratou de nova modalidade de recursos hábeis à aplicação em campanha ou de nova origem de recursos:

Cuidou-se de nova forma passível de utilização para captação de recursos provenientes de doações de pessoas físicas. A fonte dos recursos não se alterou nesse sentido, apenas a possibilidade de recebê-los por técnica diferente daquela anteriormente de observância obrigatória: transação bancária identificada diretamente na conta bancária do prestador de contas e, se superior a R\$ 1.064,10, diretamente da conta bancária do doador para a do beneficiário. A optar pelo uso do financiamento coletivo, o ingresso de recursos poderia ocorrer por conta intermediária da entidade arrecadadora, expediente típico a essa forma de arrecadação. Típica também dessa modalidade de arrecadação de recursos é a contratação de empresas especializadas, encarregadas não apenas da operacionalização do recebimento dos valores como também da publicidade em torno do propósito da arrecadação, tudo com o objetivo de alavancar as doações de campanha eleitoral. Assim sendo, meio para

recebimento de doações de pessoas físicas, todas as demais regras aplicáveis ao recebimento de doações também se aplicaram se as doações fossem recebidas pela via do financiamento coletivo. Ou seja, as vedações legais deveriam ser observadas, a aplicação de limites legais, assim como também a obrigatoriedade de identificação precisa e individual (tanto na captação dos recursos quanto na prestação de contas), pois apenas a identificação precisa e individualizada permitiria a aferição de todas as demais obrigações eleitorais a observar.²⁵⁴

Assim, com as inclusões realizadas pela Lei nº 13.488/2017, a Lei nº 9.504/1997 passou a disciplinar de maneira exaustiva a captação de recursos por meio de financiamento coletivo no art. 23, § 4º, inciso IV, estabelecendo critérios para que entidades que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, possam oferecer esse tipo de serviço para as campanhas eleitorais.

O Tribunal Superior Eleitoral, inicialmente por meio da Resolução nº 23.553/2017 e após com a Resolução TSE nº 23.607/2019, regulamentou as já detalhadas previsões legais quanto à arrecadação de recursos pela modalidade de financiamento coletivo, disciplinando que entidades que promovam essa técnica de arrecadação devem observar os seguintes requisitos:

- a) cadastro prévio na Justiça Eleitoral pela instituição arrecadadora, observado o atendimento, nos termos da lei e da regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil, dos critérios para operar arranjos de pagamento;
- b) identificação obrigatória, com o nome completo e o número de inscrição no cadastro de pessoas físicas (CPF) de cada pessoa doadora, o valor das quantias doadas individualmente, forma de pagamento e as datas das respectivas doações;
- c) disponibilização em sítio eletrônico de lista com identificação das doadoras ou dos doadores e das respectivas quantias doadas, a ser atualizada instantaneamente a cada nova doação, cujo endereço eletrônico, bem como a identificação da instituição arrecadadora, devem ser informados à Justiça Eleitoral, na forma por ela fixada;
- d) emissão obrigatória de recibo de comprovação para cada doação realizada, sob a responsabilidade da entidade arrecadadora;
- e) envio imediato para a Justiça Eleitoral, na forma por ela estabelecida, e para a candidata ou o candidato de todas as informações relativas à doação;
- f) ampla ciência a candidatas ou candidatos e eleitoras ou eleitores acerca das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço;

²⁵⁴ SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento público partidário e eleitoral**: (im)possibilidade de um modelo social de controle de recursos para o Brasil. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023 p. 109 e 181.

- g) não incidência em quaisquer das hipóteses de vedação listadas no art. 31 da Resolução TSE nº 23.607/2019;
- h) observância do Calendário Eleitoral para arrecadação de recursos, especialmente quanto aos pré-requisitos dispostos no art. 3º da Resolução TSE nº 23.607/2019;
- i) movimentação dos recursos captados na conta bancária destinada ao recebimento de doações para campanha;
- j) observância dos dispositivos da legislação eleitoral relacionados à propaganda na internet.

A utilização do financiamento coletivo deve observar todos os requisitos prévios ao início de arrecadação, como solicitação de registro de candidatura; obtenção do número de inscrição no CNPJ e abertura da conta bancária específica destinada à movimentação de recursos de campanha. Entretanto, há uma novidade interessante introduzida com regulamentação do financiamento coletivo, consistente na possibilidade de arrecadação por essa modalidade em período anterior ao início do processo eleitoral, antes mesmo da escolha dos candidatos em convenção partidária.

Trata-se da autorização conferida na própria legislação para que o início da arrecadação de recursos por meio do financiamento coletivo ocorra a partir do dia 15 de maio do ano eleitoral, conforme aponta José Jairo Gomes:

É possível haver “arrecadação prévia” (i.e., antes da formalização do pedido de registro de candidatura) de recursos mediante crowdfunding, nos termos do artigo 22-A, § 3º (com a redação da Lei nº 13.488/2017). Há aparente contradição desse dispositivo com a alínea g, IV, § 4º, art. 23, da mesma LE, pois, para arrecadação via crowdfunding, a referida alínea g determina a “observância do calendário eleitoral, especialmente no que diz respeito ao início do período de arrecadação financeira, nos termos dispostos no § 2º do art. 22-A desta Lei”. Deve, porém, prevalecer a possibilidade de arrecadação prévia prevista no referido § 3º do art. 22-A, porque: (i) pela sua localização, o § 3º abre uma exceção ao § 2º, o qual estabelece o momento em que a arrecadação pode iniciar; (ii) o § 3º é confirmado por outros dispositivos da mesma LE, a saber: o § 4º do mesmo art. 22-A e o art. 36-A, VII.²⁵⁵

Em caso de não confirmação da pré-candidatura, qualquer que seja o motivo, eventual arrecadação realizada deverá ser devolvida ao doador pelas entidades arrecadadoras, conforme disciplinado no art. 22-A, § 4º da Lei nº 9.504/1997.

A implementação do financiamento coletivo no Brasil teve como inspiração a campanha de arrecadação de recursos da candidatura de Barack Obama

²⁵⁵ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018 p. 393.

presidência dos EUA em 2008, que arrecadou pela internet mais de 500 milhões de dólares, havendo expressivo volume de doações de pequena monta.²⁵⁶ Obama inovou ao implementar uma série de mecanismos criativos através do uso massivo da internet, para divulgação da candidatura e arrecadação de recursos. A tecnologia possibilitou a pulverização dos financiadores da campanha presidencial de Barack Obama, gerando engajamento que posteriormente se traduziu em votos e, ao mesmo tempo, enfraqueceu a ação e a dependência de recursos grandes grupos econômicos.

A experiência brasileira de criar mecanismo de incentivo às doações de pessoas físicas, entretanto, parece ainda não ter se provado exitosa. Dados do Tribunal Superior Eleitoral apontam que em 2018, primeira eleição em que vigorou o financiamento coletivo, foram arrecadados por essa ferramenta R\$ 20.310.998,61, o que corresponde pouco mais de 0,64% do total de recursos arrecadados naquela eleição. No pleito de 2022 o cenário da arrecadação por meio do financiamento coletivo foi ainda menos representativo, tendo arrecadado apenas R\$ 14.606.002,35, correspondendo a 0,22% do total de receitas arrecadadas.²⁵⁷

A mudança substancial da matriz do financiamento político no Brasil a partir da decisão do Supremo no julgamento da ADI 4650 se compôs por meio do estabelecimento de um tripé compensatório ao preenchimento da lacuna deixada pelo financiamento empresarial, por meio de (i) acréscimo maciço de recursos do Fundo Partidário; (ii) instituição de um novo fundo público específico de natureza eleitoral e (iii) incentivo às doações de pessoas físicas pela via do financiamento coletivo. Dentre esses três, no entanto, o financiamento coletivo não produziu, até o momento, os efeitos esperados.

²⁵⁶ GOMES, José Jairo. *Ibidem*.

²⁵⁷ Informações extraídas do portal DIVULGACANDCONTAS do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

4 DADOS ESTATÍSTICOS DAS ELEIÇÕES COM FINANCIAMENTO EMPRESARIAL E SEM FINANCIAMENTO EMPRESARIAL

O presente capítulo procura analisar de forma comparativa dados do financiamento eleitoral nas duas últimas eleições gerais²⁵⁸ em que houve a participação das empresas (2010 e 2014) e os dois pleitos gerais seguintes à decisão do Supremo Tribunal Federal que proibiu as doações das pessoas jurídicas a partidos e candidaturas (2018 e 2022).

O objetivo deste estudo específico é avaliar a consistência da formulação defendida nesta tese, de que a decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou inconstitucional as doações empresarias para candidatos e partidos políticos alterou, de forma profunda, o regime de financiamento eleitoral e partidário brasileiro para além do reflexo imediato de impedir a participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral, produzindo alterações estruturais na sistemática de arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas que se mostraram positivas, em especial a migração da matriz do financiamento da política no Brasil, anteriormente majoritariamente privada e, na atualidade, fundamentalmente baseada em receitas públicas.

Além disso, procura-se avaliar se foram positivas as inovações implementadas pelo poder legislativo como decorrência da diminuição da influência do poder econômico das empresas nas eleições que, em certa medida, ressignificaram a regulação do financiamento eleitoral brasileiro, fundamentalmente a partir das seguintes mudanças de premissas:

- Incremento substancial de receitas públicas para o financiamento político, com o aumento dos valores da dotação orçamentária dirigida ao Fundo Partidário e, em especial, a criação de uma nova fonte de receita pública, o Fundo Especial de Financiamento das Campanhas, introduzido com a edição das Leis 13.487 e 13.488 de 2017.
- Introdução de limitação mais rigorosa às doações de recursos próprios pelos candidatos a partir da edição da Lei 13.488/2017.

²⁵⁸ Conforme glossário do Senado Federal, eleições gerais são aquelas realizadas as eleições realizadas simultaneamente em todo o país para eleger o presidente e o vice-presidente da República, os governadores e seus vices, senadores, deputados federais e estaduais. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/eleicoes-gerais>. Acesso em: 04 nov. 2011.

- Criação de mecanismo que buscou favorecer a participação de pessoas físicas no financiamento partidário: a permissão do financiamento coletivo (crowdfunding) dirigido às campanhas eleitorais introduzido na legislação pela Lei 13.488/2017.

Conforme aponta Mancuso, a maior parte dos trabalhos acadêmicos envolvendo a análise do financiamento eleitoral, em especial aqueles que exploram a relação entre recursos financeiros e resultados eleitorais, focaliza as eleições para a Câmara dos Deputados e toma o Brasil como um todo, sem analisar a variação por estado, para verificar se os padrões percebidos nacionalmente repetem-se neles ou não.²⁵⁹

No caso do presente estudo, entretanto, optou-se por restringir a análise ao exame dos dados envolvendo os cargos proporcionais em disputa nas eleições gerais no Estado de São Paulo. Essa opção buscou diminuir eventuais distorções decorrentes da disparidade entre as 27 circunscrições eleitorais brasileiras nas eleições gerais, adotando-se uma amostra restrita ao Estado com maior número de eleitores e que concentra também a maior quantidade de candidatos registrados nas eleições analisadas.²⁶⁰

Definida a amostra, utilizou-se a base de dados da Justiça Eleitoral disponível no Portal de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral²⁶¹ para compilar as informações de receitas, despesas e quantidade de votos obtidos pelos candidatos nas eleições gerais de 2010 a 2022. A partir dessa compilação foram desenvolvidos cálculos relacionados à concentração de receitas das candidaturas; impacto do autofinanciamento na arrecadação de recursos e a participação das pessoas físicas no financiamento eleitoral, de forma a permitir a análise comparativa entre as duas últimas eleições gerais em que houve a participação das empresas (2010 e 2014) e as duas eleições seguintes (2018 e 2022), ocorridas após a decretação de inconstitucionalidade do modelo legislativo que permitia

²⁵⁹ MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n° 54, p. 155-183, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235409>. Acesso em: jun. 2023.

²⁶⁰ Conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral, São Paulo registra aproximadamente 23% dos 156.454.011 eleitores atualmente ativos no Brasil nas eleições de 2022. Quanto à quantidade de candidaturas, dos 29.262 candidatos que solicitaram registro à Justiça Eleitoral nas eleições de 2022, 3.655 estavam no Estado de São Paulo. Consulta disponível no portal de Estatísticas Eleitorais da Justiça Eleitoral: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/t/seai/sig-eleicao/estatisticas-eleicao?session=315965443736587>. Acesso em: 02 nov. 2023.

²⁶¹ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Portal de Dados Abertos. <https://dadosabertos.tse.jus.br/>. Acesso em: 01 jul. 2023.

a realização de doações a partidos e candidatos pelas empresas. Os resultados desses achados serão a seguir apresentados e debatidos.

4.1 Distribuição de recursos entre os candidatos: Índice de Concentração de Receita (ICR)

Grande parte dos estudos sobre o impacto das receitas destinadas a partidos e candidatos no Brasil gira em torno do reflexo desses fatores sobre o resultado da competição política. A hipótese central é que há associação estatisticamente significativa entre quantidade de recursos arrecadados e desempenho eleitoral, uma vez que os candidatos mais bem financiados dispõem de maiores meios para investir em atividades orientadas para a obtenção de votos, tais como publicidade, contratação de pessoal de campanha, transporte, etc.²⁶²

Em artigo científico sobre os principais estudos acadêmicos de corte empírico produzidos no Brasil que tratam sobre as determinantes e resultados do investimento eleitoral no Brasil, Wagner Pralon Mancuso registra que *“um dos resultados mais sólidos na literatura é a associação positiva entre financiamento e gasto eleitoral e a quantidade ou proporção de votos recebidos pelos candidatos”*.²⁶³

Assim, como forma de comparar o impacto da mudança da matriz de financiamento político decorrente da proibição das doações empresariais, procuramos criar um índice que aferisse a relação entre quantidade de recursos arrecadados e votos obtidos nas eleições analisadas, a partir do exame da concentração de recursos dirigidos aos candidatos mais bem colocados em cada um desses pleitos.

Para o cálculo da concentração de arrecadação, utilizou-se raciocínio semelhante ao empregado na construção dos índices de concentração de renda. Em tais índices toma-se a renda total dos 10% mais ricos de determinado grupo social e calcula-se a proporção frente ao total da renda do referido grupo.²⁶⁴

²⁶² MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, nº 54, p. 155-183, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235409>. Acesso em: jun. 2023.

²⁶³ MANCUSO, Wagner Pralon. *Ibidem*.

²⁶⁴ Conforme definido pela OCDE, esse critério é conhecido como relação P90/P10 que compara a renda no percentil 90 para aquela no décimo percentil. Disponível em <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>. Acesso em: nov. 2023.

No caso do presente estudo, tomamos como indicador de riqueza o número de votos obtidos pelo candidato, e como indicador de renda, o total de receitas financeiras obtidas por cada candidato. Optou-se por utilizar apenas receitas financeiras desconsiderando-se as denominadas receitas em valor estimado, em razão da baixa padronização que esse tipo de recurso pode apresentar, tendo em vista que, ainda que existam critérios legais para definição do valor desse tipo de receita de natureza não financeira, há certa margem de discricionariedade atribuída aos prestadores de contas que pode causar distorções no exame das informações.

Importante também frisar que a análise foi feita por meio da segmentação da eleição por cargo em disputa, uma vez que não faria sentido comparar candidatos a cargos eletivos distintos.

Assim sendo, o índice de concentração de recursos (ICR) é dado pela fórmula:

$$ICR = \frac{\sum_{i=1}^n RFA_i}{\sum_{i=1}^{10} RFA_i} \cdot 100, \text{ onde}$$

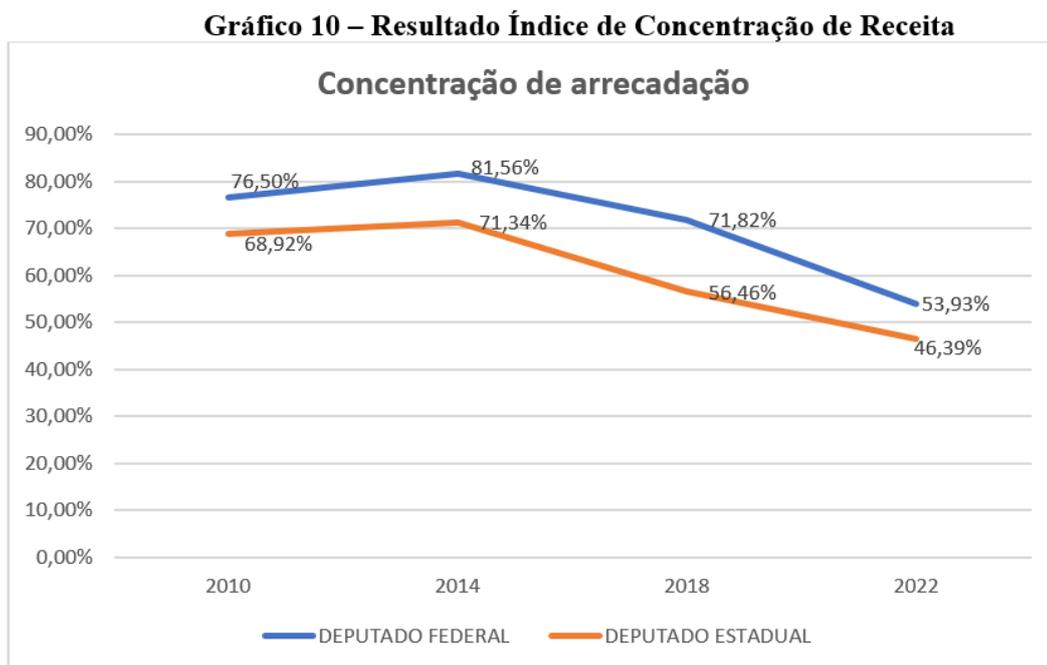
- RFA_i é o total de recursos financeiros arrecadados pelo i -ésimo candidato analisado, ordenando-se a lista de forma decrescente frente ao número de votos obtidos; e
- n é o número de candidatos que disputaram o cargo em análise.

Conforme gráfico a seguir, que identifica o resultado do cálculo do índice de concentração de recursos (ICR), durante os dois últimos pleitos em que permitidas as doações empresariais houve aumento da concentração de recursos. No caso dos deputados estaduais no Estado de São Paulo há um ligeiro aumento entre as duas eleições, enquanto no pleito de 2010 aqueles candidatos que estiveram entre os 10% mais bem votados concentraram 68,92% das receitas financeiras arrecadadas, nas eleições de 2014 esse índice sobre para 71,34%. Em relação aos deputados federais a concentração de recursos foi ainda mais acentuada e também apresentou tendência de alta nos dois pleitos que contaram com a participação empresarial: nas eleições de 2010 os 10% dos candidatos mais votados concentraram 76,50% das receitas, enquanto em 2014 esse número aumenta para 81,56%.

Quando se analisa esse mesmo índice aplicado às eleições em que já vigoraram a proibição das doações empresariais (2018 e 2022) há uma queda significativa na

concentração de recursos para os cargos analisados. Para deputado estadual, nas eleições de 2018 o índice de concentração tem uma queda de aproximadamente 15 pontos percentuais, passando de 71,34% nas eleições de 2014 para 56,46%. No ano de 2022 a queda é ainda mais acentuada, passando para 46,39%, o que representa uma diminuição de aproximadamente 25% em relação às eleições de 2014. A eleição de 2022 para o cargo de deputado estadual, assim, foi a primeira em que os 10% dos candidatos mais bem votados não tiveram a maioria absoluta das receitas.

Para o cargo de deputado federal há também queda significativa do índice de concentração de receita nas eleições de 2018 e 2022, seguindo proporções semelhantes àquelas verificadas para o equivalente estadual. Nas eleições de 2018, o índice de concentração apresentou queda de aproximadamente 10% em relação ao pleito anterior, passando para 71,82%; já na eleição de 2022 a queda foi mais significativa, de aproximadamente 28% em relação ao pleito de 2014, passando para 53,93%.



Fonte: Dados compilados pelo autor a partir da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral

Para se ter uma ideia mais clara do grau de concentração de receita nos candidatos mais bem votados, as tabelas a seguir, que contêm o detalhamento em números absolutos da composição do índice de concentração de receita, facilitam a visualização:

Tabela 10 – Detalhamento Índice Concentração de Receita – Deputado Estadual

<i>Deputado Estadual</i>	<i>Total Receitas Financeiras</i>	<i>Nº Candidatos</i>	<i>Mais Votados (10%)</i>	<i>Demais (90%)</i>
<i>Eleições 2010</i>	R\$ 140.016.645,37	1544	R\$ 96.498.446,23	R\$ 43.518.199,14
<i>Eleições 2014</i>	R\$ 182.070.307,60	1649	R\$ 129.897.836,49	R\$ 52.172.471,11
<i>Eleições 2018</i>	R\$ 143.806.669,47	1982	R\$ 81.186.105,16	R\$ 62.620.564,31
<i>Eleições 2022</i>	R\$ 271.994.273,16	1924	R\$ 126.165.535,32	R\$ 145.828.737,84

Fonte: Dados compilados pelo autor a partir da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral

Tabela 11 – Detalhamento Índice Concentração de Receita – Deputado Federal

<i>Deputado Federal</i>	<i>Total Receitas Financeiras</i>	<i>Nº Candidatos</i>	<i>Mais Votados (10%)</i>	<i>Demais (90%)</i>
<i>Eleições 2010</i>	R\$ 187.901.815,78	1034	R\$ 143.746.780,15	R\$ 44.155.035,63
<i>Eleições 2014</i>	R\$ 200.130.160,10	1135	R\$ 163.219.045,08	R\$ 36.911.115,02
<i>Eleições 2018</i>	R\$ 203.782.949,27	1530	R\$ 146.360.097,37	R\$ 57.422.851,90
<i>Eleições 2022</i>	R\$ 470.350.109,81	1429	R\$ 253.650.238,58	R\$ 216.699.871,23

Fonte: Dados compilados pelo autor a partir da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral

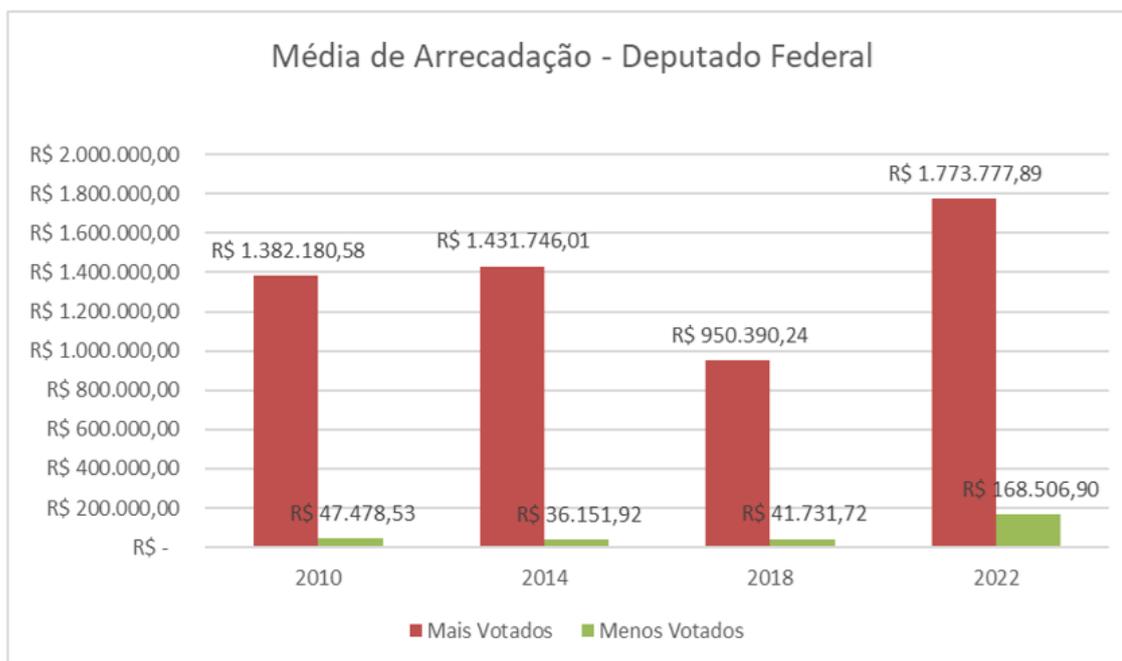
As eleições de 2014, por exemplo, indicaram os maiores percentuais de concentração de receitas e o cargo de deputado federal naquele pleito foi o recordista de concentração: dos 1.135 candidatos que requerem registro à Justiça Eleitoral, 113 (10%) receberam receitas financeiras na ordem de R\$ 163.219.045,08 – correspondente a 81,56% do volume total para o cargo em disputa– enquanto outros 1.022 candidatos (90%) arrecadaram R\$ 36.911.115,02.

Nas eleições de 2022, por outro lado, sem a participação das contribuições financeiras das empresas, 142 candidatos integraram o grupo dos 10% dos que mais tiveram votos, arrecadando um total de R\$ 253.650.238,58; os demais (1287 candidatos) tiveram arrecadação de R\$ 216.699.871,23, ainda inferior ao valor total dos candidatos mais bem votados, porém, em proporção significativamente menor àquela verificada nas eleições de 2014.

Quando se analisam as receitas médias dos candidatos também fica visível que houve diminuição da concentração da arrecadação nas eleições sem a presença das empresas, ainda que a diferença na arrecadação média dos candidatos mais bem votados

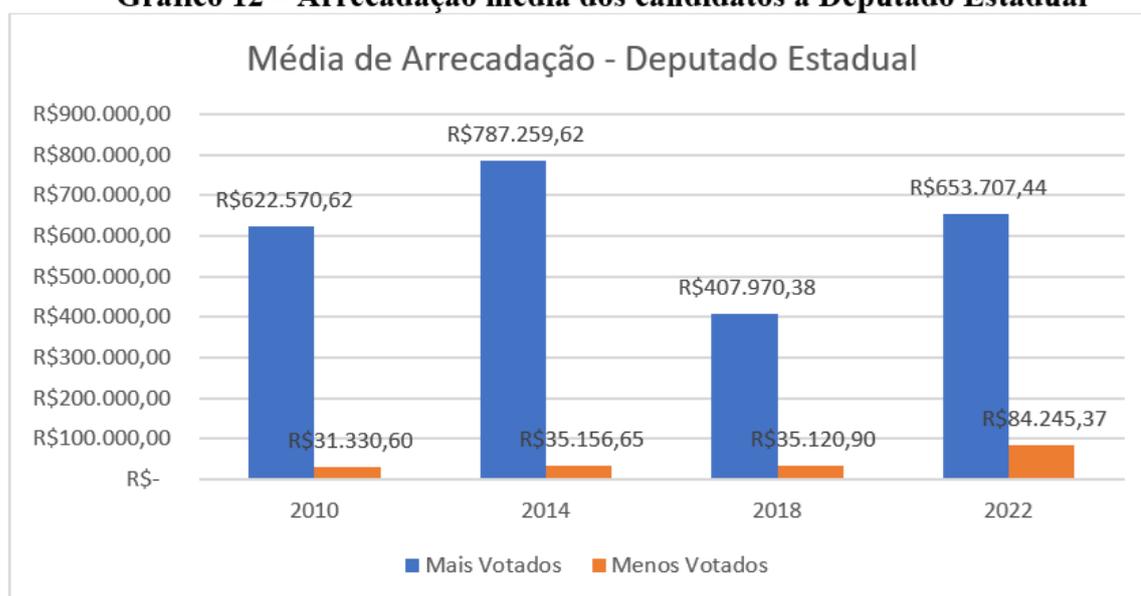
permanença expressivamente elevada, conforme se verifica nos gráficos apresentados adiante.

Gráfico 11 – Arrecadação média dos candidatos a Deputado Federal



Fonte: Dados compilados pelo autor a partir da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral

Gráfico 12 – Arrecadação média dos candidatos a Deputado Estadual



Fonte: Dados compilados pelo autor a partir da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral

Nas eleições de 2014, por exemplo, em média, os candidatos a deputado federal mais bem posicionados arrecadaram R\$ 1.431.746,01, enquanto a média de arrecadação dos demais candidatos não chegou a 37 mil reais. Assim, um candidato que esteja no

grupo dos 10% daqueles que mais receberam voto teve, em média, 3.860% a mais de arrecadação em relação ao candidato que não esteve nesse grupo.

Fazendo-se essa mesma análise em relação às eleições de 2022 para o cargo de deputado federal, a receita média dos candidatos que estiveram no grupo dos 10% que mais receberam votos foi de R\$ 1.773.777,89, enquanto a arrecadação média dos demais candidatos correspondeu a R\$ 168.506,90, o que representa uma diferença de 952,64% a mais para os candidatos que se saíram melhor nas urnas, percentual ainda bastante expressivo, mas que representa uma diminuição significativa em relação às eleições de 2014, último pleito em que as doações empresárias estiveram presentes.

Os dados acima demonstram o padrão já relatado em outros estudos²⁶⁵ e que parece ter sido a característica principal do modelo brasileiro de financiamento político enquanto vigorou a participação das empresas: concentração de recursos em poucas candidaturas, as quais conseguem aumentar exponencialmente as chances de conseguirem votos, reforçando a ideia da estreita vinculação entre quantidade de recursos arrecadados e votação obtida, o que aumenta assim a dependência dos candidatos ao poderio econômico das pessoas jurídicas, principais fontes de financiamento nas eleições de 2010 e 2014, conforme demonstrado no capítulo 2 desta tese.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, para que a pobreza se reduza, a renda dos mais pobres deve aumentar e, para isso, é necessário que haja crescimento econômico ou reduções no grau de desigualdade. Quando os mais pobres passam a se apropriar de uma fatia maior da renda total da sociedade, há redução da desigualdade. Para que isso ocorra, é necessário que a renda média dos mais pobres cresça mais rápido do que a renda média total.²⁶⁶

Transpondo o critério acima para o financiamento político, é possível afirmar que o índice de concentração de recursos aqui desenvolvido demonstrou uma queda significativa da desigualdade de acesso às receitas financeiras entre os candidatos mais bem posicionados na disputa eleitoral e aqueles com menos votos quando comparadas

²⁶⁵ Confirma nesse sentido a compilação de estudos realizada por Wagner Pralon Mancuso, em artigo já referido nesta tese: Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa.

²⁶⁶ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Organizadores: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel. Brasília: Ipea, 2006. 2 v.: gráfs., tabs. 446 p.

eleições com prevalência de recursos de empresas e aquelas em que as receitas públicas foram majoritárias.

É importante ter claro, mais uma vez, o peso das doações empresariais nas eleições aqui analisadas: tanto nas eleições de 2010 como no pleito de 2014 as empresas foram responsáveis por 74,4% e 73,03%, respectivamente, do total das receitas declaradas por partidos e por candidatos, enquanto a participação das receitas públicas nesses dois pleitos esteve abaixo dos 5%.²⁶⁷ A partir da decisão do STF na ADI 4.650, em 2015, esse quadro muda significativamente, as receitas públicas saltam para 66,6% nas eleições de 2018 e no pleito de 2022 atingem 82,53% do total das receitas, conforme se verifica nas tabelas a seguir:

Tabela 12– Recursos Públicos x Receitas Privados nas Eleições de 2018²⁶⁸

Origem da Receita	Total	%
Recursos Públicos (Fundo Partidário + FEFC)	R\$ 2.125.836.968,07	66,60%
Recursos Pessoas Físicas	R\$ 605.050.500,66	18,96%
Recursos próprios de candidato (autofinanciamento)	R\$ 460.841.703,49	14,44%
Totais	R\$ 3.191.729.172,22	100

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral
Elaboração Própria

Tabela 13 – Recursos Públicos x Receitas Privados nas Eleições de 2022²⁶⁹

Origem da Receita	Total	%
Recursos Públicos (Fundo Partidário + FEFC)	R\$ 5.297.167.999,49	82,53%
Recursos Pessoas Físicas	R\$ 926.276.820,43	14,43%
Recursos próprios de candidato (autofinanciamento)	R\$ 195.223.969,94	3,04%
Totais	R\$ 6.418.668.789,86	100

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral
Elaboração Própria

²⁶⁷ LIZARDO, Filipe Soares. **A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

²⁶⁸ A metodologia utilizada para a confecção desta a tabela exclui os valores decorrentes de receitas entre prestadores de contas.

²⁶⁹ A metodologia utilizada para a confecção desta a tabela exclui os valores decorrentes de receitas entre prestadores de contas.

É possível, assim, aferir que a alteração verificada no índice de concentração de recursos nas eleições em que as empresas não estiveram presentes deve ser atribuída, fundamentalmente, à mudança da matriz do financiamento político adotado no país a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal que vedou as doações empresariais. O modelo que se seguiu, ainda que mantida sua essência mista de financiamento parcialmente privado e parcialmente público, mudou sua feição para preponderância de receitas públicas, em especial a partir das eleições de 2022, o que produziu como resultado uma melhoria na distribuição de recursos entre os candidatos, sendo destinados volumes maiores de recursos a uma maior quantidade de candidatos.

Nesse sentido, a lógica do empresariado parece ser diferente daquela adotada pelos dirigentes partidários, os quais concentram, em grande medida, a atribuição de fazer escolha dos critérios para distribuição das receitas públicas entre as candidaturas. Sobre a discricionariedade que detém os dirigentes partidários quanto à distribuição de recursos de fontes públicas entre os seus candidatos, confirma-se as observações de Denise Goulart:

É que a lei condiciona a entrega dos recursos do fundo exclusivamente à definição, pelo próprio partido político – esfera nacional, dos critérios a serem adotados para a sua distribuição posterior, os quais deverão ser aprovados pela maioria absoluta dos membros da executiva nacional e divulgados publicamente. E estes são os únicos critérios legais para a distribuição desses recursos. Não há qualquer parâmetro objetivo para a aplicação dos recursos, derivando dessa ausência de fixação legal a possibilidade de distribuição dos recursos de forma subjetiva e concentrada, possibilitando, inclusive, a manutenção do status quo de liderança política dentro dos partidos. Sem critérios objetivos de distribuição de recursos, estes podem ser direcionados para única campanha eleitoral ou para as maiores campanhas eleitorais, possibilitando a concentração dos recursos de forma absolutamente desigual.

(...)

À míngua de definição legal de critérios de distribuição e aplicação dos recursos públicos financiadores da política, autoriza-se tacitamente a adoção de parâmetros fundados exclusivamente em autoridade ou conveniência política, frustrando os próprios princípios de democracia intrapartidária. No âmbito eleitoral, a ausência de definição legal de critérios específicos e exaustivos de distribuição e aplicação de recursos públicos agrava o quadro para acrescer às consequências antes descritas a possibilidade de concentração de recursos em poucas candidaturas, ou mesmo únicas, em nada militando a favor de políticas de incentivo à renovação de quadros ou mesmo à participação ampla de grupos minorizados.²⁷⁰

²⁷⁰ SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento público partidário e eleitoral**: (im)possibilidade de um modelo social de controle de recursos para o Brasil. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 109 e 181.

Enquanto as empresas pareciam destinar a maior parcela de seus recursos a um número reduzido de candidatos, os dirigentes partidários optam por seguir lógica diversa, pulverizando as receitas públicas que tem direito a um número maior de candidatos, ainda que persista excessiva concentração de recursos em determinados tipos de candidaturas, que acabam conseguindo mais votos do que aqueles candidatos que receberam menos receita.

Além da proibição das doações empresariais em si, a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal, outro fator que parece indicar a diminuição do desequilíbrio entre as candidaturas foi a aplicação de limite legal mais rigoroso para as doações de recursos dos próprios candidatos – o autofinanciamento – aspecto que será submetido à análise no item a seguir.

4.2 O impacto do autofinanciamento nas eleições com e sem doações empresariais

Com a proibição das doações empresariais a regulamentação das fontes de financiamento passa a refletir a alteração da composição da nova matriz de financiamento político, agora composta exclusivamente pelos seguintes tipos de receitas: recursos próprios dos candidatos; doações de pessoas físicas; recursos próprios dos partidos políticos (que podem ser oriundos de doações de pessoas físicas e de contribuição dos seus filiados); além do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas.

As eleições municipais de 2016, primeiro pleito após a proibição da participação das empresas no financiamento político, marcaram a virada para um modelo culturalmente distinto daquele até então praticado no Brasil. A Resolução TSE nº 23.463/2015, que regulamentou a arrecadação, os gastos e a prestação de contas daquela eleição, disciplinou com maior rigor a aplicação das fontes privadas passíveis de utilização, em especial no caso de recursos provenientes dos próprios candidatos (autofinanciamento). É o que se observa dos recursos próprios dos candidatos advindos de empréstimos, conforme registra Denise Goulart:

A norma cuidou de delimitar rigidamente essa forma de aplicação de recursos próprios, com fundamento em duas diretrizes principais: a idoneidade da procedência do empréstimo e a capacidade econômica para contratação do empréstimo e pagamento. As diretrizes estabelecidas pela norma inibem a

contratação fraudulenta de empréstimos para ocultar a origem de recursos que possam ter procedência ilícita quando regulamenta a origem, limitando-a às possibilidades legalmente reconhecidas pelo sistema financeiro nacional e afere a capacidade econômica do contratante. Ambas as diretrizes encontraram operacionalidade nos comandos que determinam que os empréstimos: fossem contratados em instituições financeiras ou equiparadas, autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e, na hipótese de terem sido contratados por candidatos ou candidatas, que estivessem garantidos por caução de bem que integrasse seu patrimônio no momento do registro de candidatura e, adicionalmente, que fossem consentâneos com a capacidade de pagamento decorrente dos rendimentos de sua atividade econômica. Além disso, disciplinou a obrigatoriedade de que candidato, candidata e partido comprovassem à Justiça Eleitoral a realização do empréstimo por meio de documentação legal e idônea, bem como, os pagamentos realizados para sua quitação até o momento da entrega da sua prestação de contas, prevendo, ainda, a possibilidade de que as autoridades judiciais determinem ao candidato, à candidata ou ao partido que comprovem o pagamento do empréstimo, identificando a origem dos recursos utilizados para quitação.²⁷¹

A principal alteração em relação à utilização dos recursos dos próprios candidatos, entretanto, veio com a fixação de um critério mais rigoroso aplicado a este tipo de receita a partir da edição das leis 13.488/2017 e 13.878/2019. O modelo vigente até então admitia que os candidatos utilizassem recursos pessoais nas suas próprias campanhas até o limite de gastos definido para a candidatura, formato que possibilitava a aplicação de recursos pessoais milionários, como o caso do candidato Henrique Meireles nas eleições presidenciais de 2018, que doou para sua própria campanha R\$ 57 milhões.²⁷²

Com revogação do art. 23, §1-A da Lei nº 9.504 pela Lei 13.488/2017 e a inclusão do §2-A nesse mesmo artigo pela Lei 13.878/2019, o autofinanciamento passou a ficar restringido a, no máximo, 10% do limite de gastos atribuído para a candidatura.

A alteração acima somente foi efetivada a partir das eleições de 2020, em razão de veto presidencial à disposição contida da Lei 13.488/17, posteriormente derrubado pelo Congresso Nacional há menos de um ano das eleições de 2018.

Essa alteração se mostrou relevante no cenário do financiamento das candidaturas, produzindo impactos positivos no sentido de minimizar a influência do poder econômico de candidatos muito ricos, traduzindo-se em mais uma medida que prestigia o equilíbrio entre as candidaturas na disputa eleitoral.

²⁷¹ SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento público partidário e eleitoral**: (im)possibilidade de um modelo social de controle de recursos para o Brasil. Tese (Doutorado em Direito) –Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 88 e 89.

²⁷² Conforme divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral no Portal Divulgacandcontas. Disponível em <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em 13 nov. 2023

Com a finalidade de aferir se de fato a formulação acima mostra-se verdadeira, calculou-se a quantidade de recursos próprios aplicados nas eleições, fazendo-se um comparativo do comportamento dessa variável nas eleições com financiamento empresarial (2010 e 2014) e sem a participação da contribuição das empresas (2018 e 2022), por meio do cálculo do percentual de recursos próprios aplicados em cada uma dessas disputas eleitorais.

Antes, no entanto, é importante destacar o peso que o autofinanciamento teve nas eleições de 2016, primeiro pleito sem a presença das empresas e anterior à criação do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas. Ao se analisar as eleições gerais daquele ano numa perspectiva macro, ou seja, tendo como referência o total de recursos arrecadados por candidatos e partidos políticos, essa foi a eleição que atingiu as maiores marcas históricas quanto ao percentual de recursos dos próprios candidatos, 40,36% do total de recursos declarados pelos candidatos e partidos políticos, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 14 – Recursos Públicos x Receitas Privados nas Eleições de 2016²⁷³

Origem da Receita	Total	%
Recursos Públicos (Fundo Partidário)	R\$ 282.486.059,77	10,08%
Recursos Pessoas Físicas	R\$ 1.388.593.528,43	49,56%
Recursos próprios de candidato (autofinanciamento)	R\$ 1.130.655.321,37	40,36%
Totais	R\$ 2.801.734.909,57	100

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral
Elaboração Própria

De todo modo, os dados acima são tomados apenas como referencial para indicar o impacto do autofinanciamento especificamente em relação às eleições de 2016, pleito que pode ser considerado *sui generis* em razão de ser o único em que ausente a participação das empresas e com baixa disponibilidade de recursos públicos, uma vez que o Fundo Especial de Financiamento das Campanhas somente viria a ser criado no ano seguinte a essa eleição.

²⁷³ A metodologia utilizada para a confecção desta tabela exclui os valores decorrentes de receitas entre prestadores de contas.

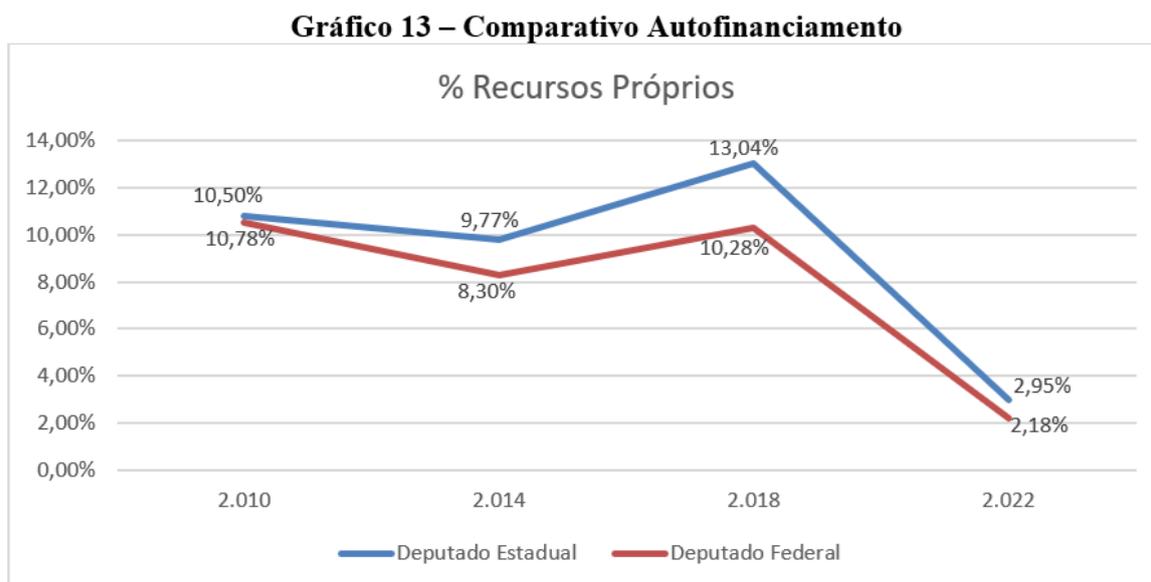
O cálculo utilizado para fins do presente estudo, entretanto, utiliza critério diverso daquele apresentado na tabela acima, uma vez que considera apenas as receitas financeiras oriundas de recursos pessoais dos candidatos e se restringe à amostra previamente definida nesta tese para que sejam feitas as comparações pretendidas.

Assim, os cálculos aqui realizados levam em consideração o percentual de recursos próprios frente ao total arrecadados na amostra selecionada, conforme descrito na fórmula a seguir:

$$\frac{\sum_{i=1}^n RFPA_i}{\sum_{i=1}^n RFA_i}, \text{ sendo:}$$

- $RFPA_i$ o total de recursos próprios financeiros arrecadados pelo i-ésimo candidato analisado;
- RFA_i o total de recursos financeiros arrecadados pelo i-ésimo candidato analisado; e
- n o número de candidatos que disputaram o cargo em análise.

A partir do cálculo acima foi possível se constatar um razoável aumento do autofinanciamento na primeira eleição geral realizada sem o financiamento empresarial (2018), seguido de um declínio bastante considerável a partir da eleição geral em que passou a ser aplicado limite mais rigoroso para aplicação de recursos pessoas na própria campanha:



O declínio verificado no gráfico acima indica um impacto positivo com a fixação de limite mais restrito ao autofinanciamento, dificultando que candidatos ricos tenham

vantagem ainda maior do que aqueles mais humildes. Além disso, a considerável diminuição dos valores pessoais dirigidos às candidaturas reforça o combate à excessiva dependência de receitas financeiras e do poder econômico para sucesso nas eleições, exigindo dos candidatos e partidos políticos a busca de novas fontes de receita, como o incentivo a uma maior participação das pessoas físicas no financiamento, redundando em maior engajamento dos cidadãos no processo político.

4.3 Análise da participação das pessoas físicas nas eleições com e sem doações empresariais

Historicamente, a participação das pessoas físicas no financiamento de partidos e candidatos nunca foi elevado.

No plano nacional, os dados do Tribunal Superior Eleitoral indicam que nas duas eleições gerais anteriores à proibição das doações empresariais o valor arrecadado de pessoas físicas foi de 14,5% em 2010 e 13,33% em 2014. Esse cenário parece ter sido pouco alterado nas eleições do mesmo tipo que seguiram à vedação da participação das empresas no processo eleitoral, 18,96% em 2018 e 14,43% em 2022.²⁷⁴

Neste estudo, procurou-se avaliar se a decisão da Suprema Corte impactou na participação das pessoas físicas na amostra selecionada a partir da verificação geral do peso das doações de pessoas naturais na somatória total dos recursos arrecadados pelos candidatos, mantendo-se a lógica de comparação de pleitos com e sem as doações empresariais.

Além disso, avaliou-se também a concentração dos recursos de pessoas físicas entre os doadores, por meio da análise se houve variação nos índices de concentração dentro do 1% dos doadores que mais doaram receitas para as candidaturas nas eleições selecionadas.

Para o cálculo do percentual de doações oriundas de pessoas físicas, foi realizada a divisão do total de recursos financeiros oriundos de pessoas físicas pelo total de recursos financeiros arrecadados, sempre segmentado por cargo e ano de eleição.

²⁷⁴ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Portal de Dados Abertos. Disponível em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/>. Acesso em: 01 nov. 2023.

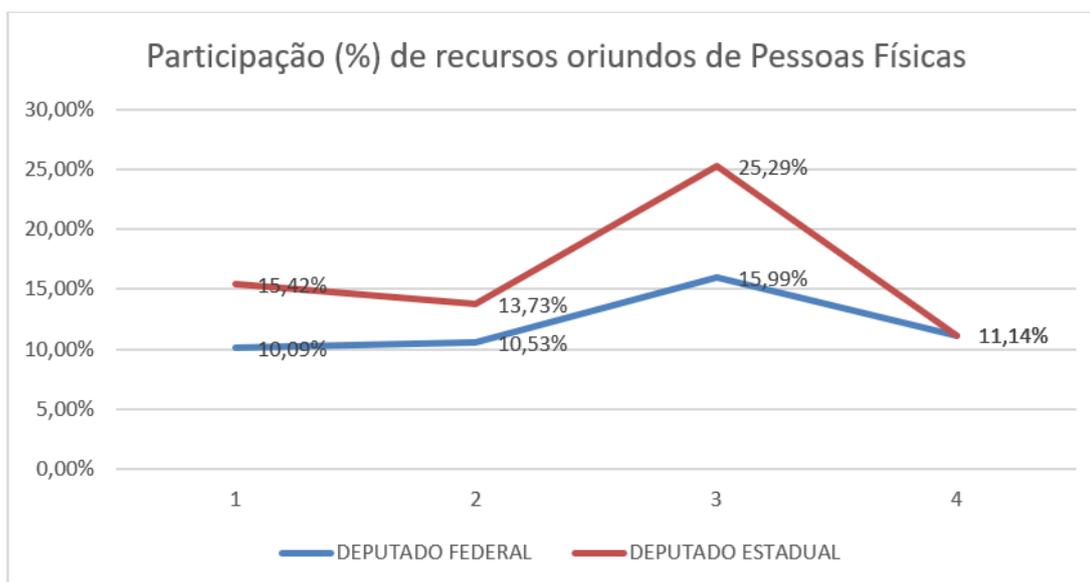
Já no que tange à concentração de doações entre o 1% que mais doou recursos financeiros às campanhas, foi utilizada a seguinte fórmula:

$$ICPF = \frac{\sum_{i=1}^n RFPF_i}{\sum_{i=1}^{100} RFPF_i} \cdot 100, \text{ onde}$$

- $RFPF_i$ é o total de recursos financeiros doados pelo i-ésimo doador, ordenando-se a lista de forma decrescente frente total doado a todos os candidatos ao cargo em análise; e
- n é o número de candidatos que disputaram o cargo em análise.

Em relação ao percentual da participação das pessoas físicas no financiamento eleitoral, os resultados observados estão descritos no gráfico abaixo.

Gráfico 14 – Percentual de participação das pessoas físicas no financiamento eleitoral



Fonte: Dados compilados pelo autor a partir da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral

Com exceção do cargo de deputado estadual nas eleições de 2018, que teve um aumento expressivo em relação às duas últimas eleições com o financiamento empresarial, a decisão da Suprema Corte parece não ter alterado o cenário de baixa adesão das pessoas físicas no processo eleitoral por meio do direcionamento de recursos às candidaturas.

A introdução do financiamento coletivo a partir de 2018 também parece ter ocasionado pouca alteração participação das pessoas naturais; na verdade, conforme exposta no capítulo 3 desta tese, os percentuais de arrecadação de recursos por meio dessa nova forma de arrecadação de recursos de pessoas físicas foi irrisório.

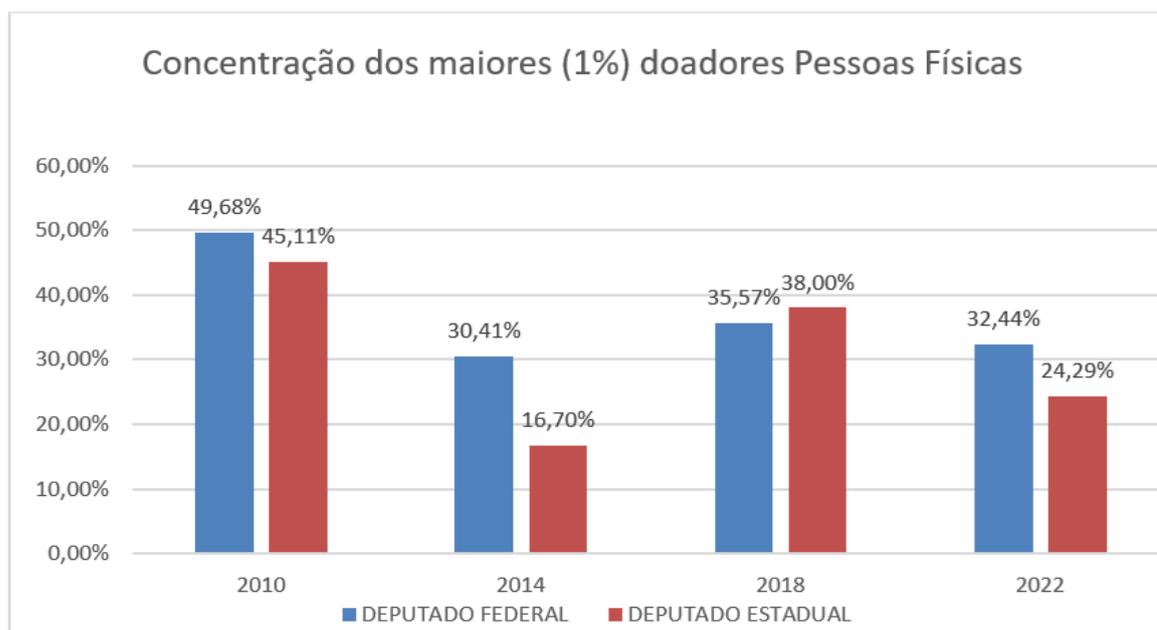
É interessante, no entanto, correlacionar os dados aqui levantados com o que foi visto nas eleições municipais de 2016, primeiro pleito desde 1993 sem a presença das empresas, mas ainda com baixa quantidade de recursos públicos, uma vez que o Fundo Eleitoral somente foi criado no ano seguinte. No pleito de 2016, considerado o somatório total de receitas declaradas por partidos e candidatos, o percentual de participação das pessoas físicas esteve próximo dos 50%, recorde histórico de todas as eleições analisadas neste estudo.²⁷⁵

Ainda considerando dados de pleitos municipais, as informações relativas à participação das doações de pessoas físicas nas eleições de 2020 evidenciam um retorno à média histórica desse tipo de fonte de arrecadação, ficando o percentual das doações de pessoas naturais na casa dos 14%.²⁷⁶

Quanto à concentração de receitas entre os maiores doadores pessoas físicas, os dados apurados não permitem grandes conclusões, mas parecem indicar que a proibição das doações empresariais não afetou significativamente o peso das maiores doações no total dos recursos oriundos de pessoas físicas, sendo possível apenas verificar que há uma tendência de queda apontada no pleito de 2022.

²⁷⁵ Conforme Tabela 14 apresentado no item 4.2 deste capítulo.

²⁷⁶ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Portal de Dados Aberto da Justiça Eleitoral. Disponível em <https://dadosabertos.tse.jus.br/>. Acesso em: nov. 2023.

Gráfico 15 – Concentração dos maiores doadores pessoas físicas

Fonte: Dados compilados pelo autor a partir da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral

Os dados aqui compilados indicam que na média das eleições avaliadas a proibição da participação empresarial no financiamento político parece ter pouca repercussão nas doações de pessoas físicas. É possível inferir, outrossim, que o fator determinante para o crescimento das doações de pessoas naturais é a escassez de recursos de outras fontes. Enquanto presentes as doações das pessoas jurídicas e, após, quando introduzido o Fundo Eleitoral, a participação das pessoas físicas no financiamento de partidos e candidatos manteve-se em patamares semelhantes.

CONCLUSÃO

Ao longo desta tese foram descritas e analisadas diversas evidências que indicam que a decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou inconstitucional a participação das empresas no financiamento político foi positiva para o processo eleitoral brasileiro.

Empresas e partidos políticos são os principais atores do sistema capitalista e da democracia representativa. Examinar as diversas formas de interação entre esses dois entes é fundamental para a correta compreensão do funcionamento do regime democrático e do papel das empresas na contemporaneidade.

A atividade econômica desenvolvida pelas empresas está sujeita ao impacto de inúmeras decisões tomadas diariamente por indivíduos ocupantes de cargos de autoridade em diversas esferas, sejam dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes da federação.

Para compreender e analisar a simbiótica relação entre o estado e o fenômeno da empresarialidade, é necessário entender a lógica que preside as estratégias políticas desenvolvidas pelas empresas para minimizar ameaças externas do ambiente político, conquistar vantagens competitivas em face de seus concorrentes e maximizar o alcance de seus objetivos por meio da produção de políticas públicas favoráveis. Ainda que a atividade empresarial deva se pautar por preceitos éticos, alinhados ao princípio geral da boa-fé e que atenda à sua função social, as empresas tendem a seguir uma lógica puramente econômica, visando aumentar os lucros de seus proprietários. Nesse contexto, a participação das empresas no processo eleitoral por meio de doações de recursos a partidos e candidatos é um dos *locus* em que a sua interação com a política é mais sensível.

A par dos diversos enfoques que podem ser considerados para entender a motivação da participação política das empresas por meio de doações a partidos e candidatos, dois pontos principais parecem se destacar: a influência sobre o processo eleitoral e as conexões que são geradas a partir das doações.

Regular as relações entre as empresas e o processo eleitoral para proteger o regime democrático e o exercício de cargos políticos da influência do poder econômico tem sido preocupação de diversos países. Nos últimos anos essa questão tem merecido intensos debates que passam pela imposição de restrições e aplicação de limites às

contribuições corporativas, até medidas mais extremas, como a proibição das doações empresariais a partidos e candidatos.

Por óbvio que a interferência das empresas no processo político não se restringe ao financiamento de candidaturas e partidos. Há outras frentes de atuação que também são relevantes e que acabam se entrelaçando na busca por influenciar a elaboração de políticas públicas e favorecer a atuação das empresas na consecução de sua finalidade lucrativa, como as práticas de lobby direto – atualmente regulamentado em muitos países –, apoio a campanhas populares e estratégias de relações públicas, ou até práticas ilícitas de influência, como suborno a autoridades governamentais e outros mecanismos espúrios para aquisição de privilégios no momento de exteriorização das escolhas realizadas pelo poder público.

O modelo de financiamento empresarial vigorou no Brasil por aproximadamente 21 anos, até ser considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em setembro de 2015.

No período em que esteve vigente, as doações empresariais foram a fonte principal de arrecadação de recursos pelos candidatos e partidos políticos, apresentando percentuais muito maiores em relação ao volume de doações realizadas por pessoas físicas e pelos próprios candidatos, bem como em relação às receitas provenientes de fontes públicas, que representaram parcela diminuta do total de recursos aplicados no financiamento político.

Os dados compilados e analisados na presente tese, a partir de diversas pesquisas envolvendo a participação das empresas no financiamento político brasileiro, demonstram o papel predominante que uma quantidade relativamente restrita de grandes empresas desempenhou no financiamento de partidos e candidaturas, evidenciando uma significativa concentração de parcela expressiva dos recursos doados em alguns poucos *players*. Do total de empresas existentes no país, por exemplo, o número daquelas que participavam do processo eleitoral com suas contribuições não chegou a ultrapassar, a cada eleição, 0,5% do total de corporações existentes.

Esse cenário indica que enquanto vigorou, a participação das pessoas jurídicas no financiamento político teve o potencial de trazer graves distorções ao processo eleitoral, reforçando a ideia de que sem dinheiro não é possível ganhar eleições e de que sem doações empresariais é difícil alavancar campanhas. Além disso, a relação contratual

de muitos dos principais doadores com o estado – no caso das grandes construtoras ou dos beneficiários de créditos públicos – criou a imagem de que as doações compram favores, ou que os negócios com o poder público resultam em compromissos adicionais que terão sua fatura cobrada nas campanhas eleitorais ou, posteriormente, no exercício dos mandatos eletivos.

O modelo de financiamento político que se impôs com a autorização das doações empresariais produziu, em grande medida, o sequestro da atividade política pelo grande capital. Valores democráticos importantes como a igualdade política e o equilíbrio da disputa eleitoral acabaram sendo distorcidos em favor de candidatos e partidos políticos com acesso a grandes financiadores, desequilibrando a competição política e enviesando-a em favor dos concorrentes mais bem financiados.

Diversos escândalos de corrupção havidos ao longo do período em que o financiamento empresarial vigorou reforçam essa constatação, evidenciando que o modelo então vigente apresentava inúmeras disfuncionalidades, como: troca de favores ilícitos entre financiadores e financiados; estímulo à mal versação de recursos públicos e à prática de atos de improbidade administrativa; extorsão de financiadores por políticos; desestímulo ao envolvimento político dos mais pobres; perda de legitimidade dos representantes; o desencanto e a desconfiança na política.

Esse cenário provocou um amplo debate na sociedade quanto à legitimidade da participação das empresas no financiamento da política, desaguando no reconhecimento da inconstitucionalidade desse modelo pelo Supremo Tribunal Federal.

O regime democrático reconhece aos postulantes a cargos eletivos o direito de divulgar suas ideias e difundir sua candidatura ao corpo de eleitores, arrecadando, para tanto, recursos que serão empregados nesta divulgação. Esse procedimento, entretanto, deve situar-se dentro dos parâmetros previstos pela legislação eleitoral, constituída por um conjunto de regras que tem por finalidade assegurar um mínimo de igualdade entre os competidores.

O dinheiro, assim, assume certa ambivalência no processo político, ao mesmo tempo em que é fundamental para custear a existência e o funcionamento dos principais atores políticos, tem o potencial de interferir negativamente no sistema democrático, favorecendo a corrupção eleitoral e outras formas de abuso.

Conforme visto ao longo desta tese, o Brasil adota um modelo de financiamento misto da política. No entanto, o peso do financiamento privado e do financiamento público nesse modelo foi profundamente alterado a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4.650 – incorporada na Lei Eleitoral por ocasião da edição da Lei nº 13.165 de 2015 – trazendo reflexos significativos na dinâmica do processo eleitoral brasileiro.

Ainda que a proibição da participação das pessoas jurídicas no financiamento político não implique automaticamente o fim do direcionamento de receitas dessa natureza, podendo colocar à margem da Justiça Eleitoral recursos eventualmente não declarados pelos candidatos, os dados apresentados nesta tese confirmam a hipótese inicial de que foi positiva a decisão da Suprema Corte ao reconhecer a inconstitucionalidade das doações empresariais.

Mesmo que o dinheiro possa ter um peso relativo em relação ao sucesso nas urnas, esse peso não é pequeno. Os resultados dos cálculos compilados nesta tese, em especial o Índice de Concentração de Receitas, demonstraram a estreita correlação entre quantidade de recursos arrecadados e votação obtida pelas candidaturas, reforçando a ideia de que a corrida eleitoral não é uma disputa apenas por votos, mas também por acesso a recursos e fontes de financiamento.

Esse índice também demonstrou que a proibição das doações empresariais e, como decorrência, a migração da matriz do financiamento eleitoral para um modelo majoritariamente público (84% dos recursos declarados na eleição de 2022 teve origem em receitas públicas), teve como reflexo a diminuição da concentração de recursos, indicando que a forma como as receitas públicas são direcionadas pelos dirigentes partidários aos candidatos segue lógica diversa daquela operada pelos empresários, o que tende a promover maior equilíbrio na disputa eleitoral.

Por outro lado, os dados compilados nesta tese também demonstraram que o reconhecimento da inconstitucionalidade das doações empresariais teve pouco reflexo na participação das pessoas físicas no financiamento político, que continuou sendo baixa. Nem mesmo a adoção de um novo procedimento que possibilitou a arrecadação de recursos dessas fontes em período anterior ao início do processo eleitoral se mostrou eficiente para aumentar a participação das pessoas naturais no processo de financiamento

das candidaturas e dos partidos, sendo necessário o estabelecimento de novos mecanismos para incentivar o crescimento desse tipo de receita.

Essa questão também pode ser relacionada ao volume de recursos públicos dirigidos ao financiamento político, que tem crescido de maneira exponencial desde a migração da matriz do financiamento, sobretudo a partir da criação do Fundo Eleitoral em 2017, com o conseqüente aumento da dependência do estado por partidos e candidatos. Entendemos que esse ponto somente será melhor equacionado com o desenvolvimento de novos mecanismos que incentivem a participação das pessoas físicas no modelo brasileiro de financiamento, como medida para diminuir a quantidade de receitas públicas destinadas a partidos e candidatos, e, ainda, estimular a participação cidadã no processo político.

Dessa forma, medidas como a concessão de isenção fiscal por meio de compensação no imposto de renda e implementação de ferramentas que estimulem partidos e candidatos a buscarem doações de pessoas naturais, vinculando o recebimento de fundos públicos proporcionalmente às doações arrecadadas de pessoas físicas, são diretrizes que podem estimular a participação de receitas privadas no financiamento e diminuir a atual dependência dos recursos públicos.

Outro aspecto que pode ser defendido, desde que se considere que a decisão da Suprema Corte na ADI nº 4.650 somente declarou inconstitucional o modelo de financiamento político por pessoas jurídicas então vigente, é o retorno das doações empresariais por meio da aprovação de uma emenda à Constituição Federal, que contemple uma série de limitações de modo a impedir que a influência do poder econômico deturpe a vontade popular.

Nesse sentido, seria necessária a implementação de instrumentos regulatórios que vedassem a participação de empresas com algum vínculo de dependência ou com alguma relação contratual com o estado, como por exemplo: vedação a empresas que tenham contrato com a Administração Pública, qualquer que seja a espécie do vínculo contratual; que recebam aporte de recursos públicos diretos ou que sejam beneficiárias de linhas de crédito de bancos de fomento, a exemplo no BNDES; que possuam algum tipo de incentivo fiscal; e etc.

É possível, ainda, a imposição de condicionantes às doações empresariais, a exemplo de vedação a contribuições a partidos distintos, ou a candidatos de partidos

diferentes, que não componham a mesma coligação/federação partidária; limitação a percentual mais baixo que os 2% do faturamento bruto anteriormente permitido; obrigação que condicione a realização de doações ao direcionamento de parcela das contribuições a candidaturas femininas, negras e indígenas, como forma de incentivar e melhor financiar as campanhas de mulheres, pessoas negras e representantes dos povos originários.

Nas diversas faces do complexo poliedro da política, o dinheiro desempenha papel de protagonismo, apresentando múltiplas implicações tanto para concretizar o regime democrático quanto, contraditoriamente, impactar na sua degeneração. O modelo que permitiu a participação das empresas no financiamento da política recente no Brasil foi marcado pela excessiva interferência do poder econômico nas eleições, não se provando compatível com os princípios estruturantes da democracia, mostrando-se, assim, salutar o reconhecimento da sua inconstitucionalidade pela Corte Suprema.

Outros desafios, entretanto, se colocam: frear a excessiva dependência de recursos financeiros para viabilizar candidaturas competitivas; reduzir o volume de receitas públicas destinadas às eleições e, em especial, criar mecanismos que promovam maior engajamento dos cidadãos no processo de arrecadação de fundos pelos partidos e candidatos, são algumas das principais questões que merecem ser consideradas para concretizar os valores intrínsecos a um modelo de financiamento da política que atenda, em plenitude, os princípios da Constituição Federal de 1988 estruturantes do Estado Democrático de Direito no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Claudio Weber. **Poder econômico e financiamento eleitoral no Brasil.** Concentração e efetividade das doações privadas. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Concentracao.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2021.

AGRA, Walber de Moura. **Financiamento eleitoral no Brasil. Enciclopédia jurídica da PUC-SP.** CAMPILONGO, Celso Fernandes, FREIRE, André Luiz; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. NUNES JR., Vidal Serrano; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN Maurício (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-2/financiamento-eleitoral-no-brasil>. Acesso em: 10 nov. 2023.

AGRA, Walber de Moura. **Poder econômico e caixa dois no sistema eleitoral brasileiro.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ALEXANDER, Herbert E. **Financings politics: Money, elections and political reform.** Washington, Dc: Congressional Quarterly Press, 1992.

ARAGÃO, Eugênio José Guilherme de; GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Ministério Público Eleitoral: uma introdução.** In: KIM, Richard Pae; NORONHA, João Otávio de (coord.). **Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli.** São Paulo: Atlas, 2016.

ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle; CUNHA, Lucas Rodrigues. **Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha.** Teoria e Sociedade, nº 23, p. 126-158, jul.-dez. 2015. Acesso em: 05 nov. 2023, p. 131-132.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BUENO, Natália Salgado; MESQUITA, Lara; PHILLIPS, Jonathan. **Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: Uma análise baseada em evidência.** Fundação Getulio Vargas, Centro de Política e Economia do Setor Público Cepesp/FGV. Disponível em: http://www.cepesp.io/uploads/2019/05/Os-Custos-da-Campanha-Eleitoral-no-Brasil_Cepesp_BRAVA.pdf. Acesso em: 02 mar. 2023.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política.** 2. ed. São Paulo: Globo, 2011.

BABIC, Milan; FICHTNER, Jan; HEEMSKERK, Eelke. M. **States versus corporations: Rethinking the power of business in international politics.** The International Spectator, v. 52, nº 4, p. 20–43, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1389151>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BACKES, Ana Luiza. **Financiamento Partidário e Eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha.** Artigo publicado pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, março de 2013. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272.pdf. Acesso em: 02 abr. 2023.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** São Paulo: Saraiva, 1989.

- BASTOS, Sérgio Augusto Pereira; MACEDO-SOARES, Teresia; SILVA, Rodrigo Oliveira da (2020). **Estratégias políticas empresariais: o caso do setor ferroviário brasileiro de cargas**. Cadernos EBAPE.BR, v. 18, nº 1, p. 184-199. <https://doi.org/10.1590/1679-395174754>. Acesso em: 23 abr. 2023.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. São Paulo: Almedina, 2022.
- BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico Aplicado: Estudos e Pareceres**, São Paulo: Contracorrente, 2016.
- BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: Para Uma Crítica do Constitucionalismo**, 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2020.
- BIEZEN, Ingrid van. **Financement des partis politiques et des campagnes électorales** – Lignes directrices. Editions du Conseil de l'Europe, décembre 2003.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política**. Estado, governo, sociedade. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13. ed., v. 2. Trad. Carmen C. Varriale, *et al.* Brasília: Universidade de Brasília, 2009.
- BORON, Atilio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O Bolso e a Urna**: financiamento político em perspectiva comparada. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2009.
- BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 358/15-PE**. DOU de 29.09.15, p. 30, Edição extra.
- BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 1.166, de 09 de dezembro de 2015, de autoria do Senador Raimundo Lira (PMDB-PB)**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122759>. Acesso em: 20 set. 2023.
- BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Portal de Dados Abertos**. <https://dadosabertos.tse.jus.br/>. Acesso em: 01 nov. 2023.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**. Brasília, 1992, p. 303. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4804756&disposition=inline>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 4.650/DF**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Intimado: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico, 24 fev. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Distribuição Fundo Partidário**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1>. Acesso em 13 nov. 2023.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

BUENO, Taynam Santos Luz. **Representação, linguagem e política em Rousseau**. 2009. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/D.8.2010.tde-28042010-131433. Acesso em: 30 maio 2023.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. Barueri: Manole, 2004.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais**. Paraná Eleitoral, Curitiba, nº 43, p. 25-44, jan.-mar. 2012.

CAMARGO, Neilor Fermino; DESCHAMPS, Jacques Paul; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo. Dinheiro e sucesso eleitoral em 2008, 2012 e 2016 no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, nº 3, p. 736-756, maio-jun. 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83627/79306>. Acesso em: 16 mar. 2023.

CAMPOS, Mauro Macedo. **Democracia, Partidos e eleições: Os custos do Sistema Partidário-Eleitoral no Brasil**. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

CAMPOS, Mauro Macedo; SPECK, Bruno Wilhelm. **Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016)**. Opinião Pública, Campinas, v. 27, nº 3, set.-dez. 2021.

CARDOSO, Magaly Silicani; LIZARDO, Filipe Soares. **Prestação de contas dos candidatos e dos partidos políticos: regimes, efeitos das decisões e recursos**. In: GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Vladmir Oliveira (coord.). Direito eleitoral e processual eleitoral: temas fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

CASSEB, Paulo Adib. **Vantagens e desvantagens do financiamento público de campanhas eleitorais**. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.). Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo. São Paulo: Saraiva, 2013.

CHINO, Luna Blasco Soler ; RAMOS, Laura Mesquita ; LIZARDO, Filipe Soares. **Processo eleitoral na cidade de São Paulo**. In: I. Silva, Diego Rafael de Moraes; Mizuca, Humberto Dantas de. (Org.). ÍNDICE DE DEMOCRACIA LOCAL:

ESTUDOS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO. 1ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2021, v. 1, p. 63-82.

CHIȚU, Livia; GOMES, Joaquim e PAULI, Rolf. **Trends in central banks' foreign currency reserves and the case of the ECB**. European Central Bank Economic Bulletin, jul. 2019. Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2019/html/ecb.ebart201907_01~c2ae75e217.en.html. Acesso em: 26 out. 2023.

COELHO, Patrícia Margarida Farias; CASTRO, Maria Isabel Pimentel de; NUNES, Silvio Gabriel Serrano (2023). **Contexto histórico do marketing político no Brasil: das manifestações de 2013 até a campanha presidencial de 2022**. IROCAMM: International Review of Communication and Marketing Mix, 6 (1), 104-116. <https://doi.org/10.12795/IROCAMM.2023.v06.i01.07>. Acesso em: 20 dez. 2023

COMPARATO, Fabio Konder. Capitalismo e Poder Econômico. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, número especial em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Sousa, p. 167-95, 2013.

COMPARINI, Julio de Souza; NUNES, Silvio Gabriel Serrano; TOMELIN, Georghio Alessandro. **Democracia e opinião pública em Platão**. Cadernos de Ética e Filosofia Política, [S. l.], v. 42, n. 2, p. 40-54, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cefp/article/view/187943>. Acesso em: 4 jan. 2024.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. **Petição Inicial ADI 4650**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.js?f?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: jun. 2023

COUTO, Mônica Bonetti; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. **Poder Judiciário, justiça e eficiência: caminhos e descaminhos rumo à justiça efetiva**. Revista de Doutrina, TRF 4ª Região, nº 63, dez. 2014. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/85589/poder_judiciario_justica_couto.pdf. Acesso em: 05 jul. 2018.

CUNHA, Lucas Rodrigues; ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de Campanha. **Teoria e Sociedade**, nº 23, p. 126-158, jul.-dez. 2015. p. 132. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4564?locale-attribute=es>. Acesso em: 05 nov. 2023.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SOUZA JUNIOR, A. B. **O consequencialismo jurídico no Direito econômico**. In: André Guilherme Lemos Jorge; Guilherme Amorim Campos da Silva; Renata Mota Maciel. (org.). **Direito Empresarial: Estruturas e regulação**. 1ed. São Paulo: Universidade Nove de Julho, 2020, v. 3, p. 203-220.

DAHL, Robert A. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DE LUCCA, Newton. **Da ética geral à ética empresarial**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Influência do poder econômico e financiamento público de campanhas eleitorais. **Resenha Eleitoral**. Nova Série, v. 13, 2006. Atualizado e revisado em outubro de 2015. Disponível em: https://apps.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/influencia-do-poder-economico-e-financiamento-publico-de-campanhas-eleitorais/index55cf.html%3Fno_cache=1&cHash=ea6484e4bbc2cdf11be46e6146e1dcc7.html. Acesso em: 12 nov. 2023.

DIAS, Joelson e ANDRADE, Luiz Gustavo de. Captação e gastos ilícitos de recursos em campanhas eleitorais: aspectos probatório-processuais. *In*: ANDRADE, Luiz Gustavo de (org.). **Financiamento de campanhas eleitorais e abuso de poder econômico** Brasília: ABRADep - Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, 2022. E-Book.

DIAS, Maurício. **A mentira das urnas**: crônica sobre dinheiro e fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Record, 2004.

DOUBLET, Yves-Marie; TOUVET, Laurent. **Droit des elections**. França: Editeur Economica, 2007.

DUVERGER, Maurice. **As modernas tecnodemocracias**: poder econômico e poder político. Tradução Max da Costa Santos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

DW - Deutsche Welle, reproduzida no portal G1 de 11.08.2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/o-financiamento-publico-de-campanhas-pelo-mundo.ghtml>. Acesso em: 01 mar. 2023.

ESCLUSA, Héctor. **Sentencia Citizens United v. Federal Election Commission, corrupción y derecho al voto en Estados Unidos**, en *Díkaion* 30, 2 (2021), 373-399. Disponível em: <https://doi.org/10.5294/dika.2021.30.2.3>. Acesso em: 22 abr. 2023.

EUA. Federal Election Commission – United States of America. **Citizens United v. FEC**. Disponível em: <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/citizens-united-v-fec/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

EUA. Supreme Court The United States. **CITIZENS UNITED v. FEDERAL ELECTION COMMISSION**. Disponível em: https://www.fec.gov/resources/legal-resources/litigation/cu_sc08_opinion.pdf. Acesso em: 22 abr. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. V. 1. Arts. 1º a 43. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed., rev. e alt., Brasília: TSE/SDI, 2005. 91 LIMA. Sídia M

FINLEY, M. I. **Democracia antiga e moderna**. Edição revista. Tradução de Waldéa Barcellos e Sandra Bedran. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

- FUX, Luiz. Princípios de Direito Eleitoral. In: KIM, Richard Pae; NORONHA, João Otávio de Noronha (coord.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli**. São Paulo: Atlas, 2016.
- GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos; ZILIO, Rodrigo López. **Comentários às Súmulas do TSE**. Salvador: JusPodivm, 2017.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Ações Eleitorais contra o Registro, o Diploma e o Mandato**. 2. ed. São Paulo: Publique, 2023.
- GOPOIAN, J. David, SMITH, Hobart; SMITH, William. What Makes PACs Tick? An Analysis of the Allocation Patterns of Economic Interest Groups. **American Journal of Political Science**, 28, nº 2, p. 259-81, 1984. <https://doi.org/10.2307/2110873>.
- HAMADA, Yukihiro e AGRAWA, Khushbu. **Political Finance Reforms How to respond to today's policy challenges?** International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020. Stockholm Sweden. ISBN: 978-91-7671-356-3.
- HILLMAN, Amy J., and HITT, Michael A. Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions. **The Academy of Management Review**, v. 24, nº 4, p. 825-42, 1999. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/259357>. Acesso em: 23 abr. 2023.
- HOBBS, Thomas. **1839-1845**, vol. III, p. 159-160.
- HOLZINGER, Ingo.; OLIVER, Christine The Effectiveness of Strategic Political Management: A Dynamic Capabilities Framework. **Academy of Management Review**, v. 33, nº 2, p. 496-520, 2008. Disponível em: <https://www.sci-hub.se/10.5465/amr.2008.31193538>. Acesso em: 21 abr. 2023.
- INTERNATIONAL IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance. Elin Falguera, Samuel Jones, Magnus Ohman (editores). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- INDBLOM, Charles E. Politics and Markets: **The World's Political-Economic Systems, Basic Books**. Journal of Social Policy, New York, v. 8, nº 4, p. 549-552, 1977. doi:10.1017/S004727940000934X.
- JACOBSON, Gary C.; Kernell, Samuel. Strategy and Choice in the 1982 Congressional Elections. **Political Studies**, v. 15, nº 3, p. 423-430, 1982. Disponível em: <https://pages.ucsd.edu/~skernell/resources/strategy-and-choice-1982.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023.

JORGE, André Guilherme Lemos. SOARES, Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas. A influência do poder econômico sobre a democracia. **Revista de Informação Legislativa**, v. 54, nº 216, p. 87-104, out.-dez. 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/536851>. Acesso em: 10 set. 2018.

JORGE, André Guilherme Lemos; LIZARDO, Filipe Soares. **Financiamento de campanhas e o artigo 30-A da Lei das Eleições na proteção à igualdade no processo eleitoral**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande e AGRA, Walber de Moura (coord.). Tratado de Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, v. 01, nº 1, p. 5-28, 1 jan. 1995.

KOMMERS, Donald P. **The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany**. 2. ed. Durhan and London: Duke University Press, 1997.

LEMOS, Leany Barreiro; Marcelino, Daniel, & Pederiva, João Henrique (2010). Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião Pública**, v. 16, nº 2, p. 366-393. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000200004>. Acesso em: 18 mar. 2023.

LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2018.

LIMA, Sídia Maria. **O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais: uma preocupação mundial**. Revista do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Recife, v. 5, nº 1, p. 29-46, dez. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/484>. Acesso em: 10 maio 2018.

LINDBLOM, Charles E. **Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems**. Basic Books, New York, 1977. xi 403 p. £8.95. Journal of Social Policy, v. 8, nº 4, p. 549-552. doi:10.1017/S004727940000934.

LIZARDO, Filipe Soares; CARDOSO, Magaly Silicani. **Prestação de contas dos candidatos e dos partidos políticos: regimes, efeitos das decisões e recursos**. In: GUILHERME, WALTER DE ALMEIDA; KIM, RICHARD PAE; SILVEIRA, VLADIMIR OLIVEIRA DA. (Org.). Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Temas Fundamentais. 1ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, v. , p. 333-356.

LIZARDO, Filipe Soares. **A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

LIZARDO, Filipe Soares. SILVA FILHO, João Antonio da; SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. **Nova Lei de Licitações e o Controle exercido pelos Tribunais de Contas**. In: Fernando Dias Menezes de Almeida; Georghio Alessandro Tomelin; Silvio Gabriel Serrano Nunes; Julio de Souza Comparini.. (Org.). Contratos, Controle e Procedimentos: ensaios sobre a lei de licitações e contratos administrativos (Lei 14.133/21). 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, v. 1, p. 67-91.

LIZARDO, Filipe Soares; SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. **Criptomoedas e a Ausência de Proteção do Consumidor Brasileiro Frente as Plataformas de Games e Apostas internacionais**. Boletim Revista dos Tribunais Online, Revista dos Tribunais On-line, p. 1 - 4, 03 out. 2022.

LORENCINI, Bruno César. **O Regime Jurídico do Financiamento Eleitoral Brasileiro e seu Controle por via da Transparência: Um Estudo Comparado**. Dissertação de mestrado em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2008.

LORENCINI, Bruno César. **Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil**. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (coord.). *Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MANCUSO, Wagner Pralom. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, nº 54, p. 155-183, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235409>. Acesso em: 04 jun. 2023.

MANCUSO, Wagner Pralom. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, v. 47, nº 3, p. 505-547, 2004. Disponível: em <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003>. Acesso em: jul. 2023.

MCMENAMIN, Iain. If Money Talks, What Does It Say?: Varieties of Capitalism and Business Financing of Parties. **World Politics**, v. 64, nº 1, p. 1-38, jan. 2012.

MEZZARROBA, Orides. **Partidos Políticos: princípios e garantias constitucionais**. Lei nº 9.096/95, anotações jurisprudenciais. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

MORLOK, Martin. **A regulamentação do financiamento de partidos políticos, o caso da Alemanha**. Fundação Friedrich Ebert, Brasil. n.1. maio 2015. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11524.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023.

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

NALINI, Renato. **Ética Geral e Profissional**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NASSMACHER, Karl-Heinz. apud Zovatto, Daniel. **Dinero y Política en América Latina: Una visión comparada 2003**. Editado por la Asociación Civil Transparencia e International IDEA.

NICOLAU, Jairo. Palestra proferida na audiência pública promovida pela Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados. Brasília, 12 maio 2011.

NORRIS, Pippa. **Why the electoral integrity matters**. Cambridge University Press. Cambridge: 2014.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. **Constitucionalismo e resistência em Théodore de Bèze: secularização e universalidade do direito de resistir na obra de Du Droit des**

Magistrats sur leurs sujets de 1574. 2010. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/D.8.2011.tde-23052011-145729. Acesso em: 11 jun. 2023.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. **As origens do constitucionalismo calvinista e o direito de resistência:** a legalidade bíblica do profeta em John Knox e o contratualismo secular do jurista em Théodore de Bèze. 2017. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/T.8.2017.tde-12062017-105723. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-12062017-105723/publico/2017_SilvioGabrielSerranoNunes_VCorr.pdf. Acesso em: 22 abr. 2023.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. John Locke e as Teorias do Direito de Resistência de Matriz Luterana. **Cadernos Espinosanos**, [S. l.], n° 38, p. 189-205, 2018. DOI: 10.11606/issn.2447-9012.espinosa.2018.145925. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/espinosanos/article/view/145925/141532>. Acesso em: 24 abr. 2023.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. Théodore de Bèze, O Liberum Veto e os "Artigos do Rei Henrique" da Polônia: As Origens do Esplendor Constitucional no Século XVI e da Decadência Política da Sereníssima Res Publica Poloniae Diagnosticada por Rousseau no século XVIII. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, [S. l.], v. 1, n° 36, p. 125-137, 2020. DOI: 10.11606/issn.1517-0128.v1i36p125-137. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cefp/article/view/171625/161578>. Acesso em: 24 abr. 2023.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. O Município na História das Constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, Escola Paulista da Magistratura, v. 18, n° 1, p. 153-168, 2019.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. A Intervenção do Estado na Ordem Econômica na História das Constituições do Brasil (1824-1988) e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; MACIEL, Renata Mota; PICCELLI, Roberto Ricomini (org.). **Lei de Liberdade Econômica – Anotada**. v. 1. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; PINTO, Maria Isabel Pimentel de Castro. Rui Barbosa. **Rui Barbosa e a inteligência que refundou o Brasil: Intelectualidade entre a política e a imposição do Federalismo (1889-1930)**. Projeto História : Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, [S. l.], v. 78, p. 97–121, 2023. DOI: 10.23925/2176-2767.2023v78p97-121. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/62554>. Acesso em: 11 dez. 2023.

OCDE/PRI (2022). **Regulating Corporate Political Engagement: Trends, Challenges and the Role for Investors**. Paris: OECD Publishing.

OHMAN, Magnus. *In*: **Political finance regulations around the world - An Overview of the International IDEA Database**. SWEDEN: International IDEA, 2016. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-regulations-around-the-world.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2019.

OLABE, Paloma Baena; SPECK, Bruno Wilhelm. **Money nn Politics**: Sound political competition and trust in government. Background paper escrito para o Fórum de Políticas da OCDE sobre "Restoring Trust in Government: Addressing Risks of Influence in Public Decision Making" organizado pela Public Sector Integrity Network, OECD, Paris, 14 -15 de novembro de 2013.

OLIVEIRA FILHO, Eduardo Langoni. **Financiamento privado de campanha eleitoral**: uma análise entre Brasil e Estados Unidos. (RE)Pensando Direito, ano 8, nº 16, p. 39-47. jul./dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANO – OEA. **Relatório Final perante o Conselho Permanente da Missão de Observação Eleições Gerais Brasil 2018**. Washington DC, 2019. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/por/press/MOE-Brasil-2018-Relato-rio-Final-POR.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2019.

OSÓRIO, Aline; SARMENTO, Daniel. Eleições, Dinheiro e Democracia. A ADI 4.650 e o Modelo Brasileiro de Financiamento de Campanhas Eleitorais. **Direitos Fundamentais & Justiça**, ano 8, n. 26, p. 15-38, jan.-mar. 2014.

PEREIRA, SYLVIO. Poder econômico e abuso. **Revista de Administração de Empresas**, v. 18, nº 6, p.137-157, 1996. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901966000100004>.

PITKIN, Hanna Fenichel. 2006. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo, nº 67. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 19 jan. 2019.

RAWLS, John. **Justiça e democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2 a ed. Ática: 2000.

ROCHA, Rafael Sampaio. **Financiamento político por empresas privadas no Brasil**: mácula ao exercício da representatividade democrática e desvirtuamento do princípio um cidadão, um voto. 2015. 177 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito. Fortaleza, 2015.

RUNCIMAN, David. **How democracy ends**. United Kingdom: Hachette, 2018.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento Eleitoral e Representação Política: O peso do dinheiro e o desequilíbrio de gênero nas esferas legislativas. **34º Encontro Anual da ANPOCS**. Outubro de 2010. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-34-encontro/st-8/st06-7/1379-financiamento-eleitoral-e-representacao-politica-o-peso-do-dinheiro-e-o-desequilibrio-de-genero-nas-esferas-legislativas/file>. Acesso em: 26 mar. 2023.

SALGADO, Eneida Desiree. **A influência do poder econômico nas eleições e a impugnação de mandato**. Estudos Eleitorais, v. 4, número especial, 2009. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1206/2009_salgado_influencia_poder_economico_eleicoes?sequence=3&isAllowed=y Acesso em: 13 out. 2023.

SAMUELS, David. **Money, Elections, and Democracy in Brazil**. Latin American Politics and Society, v. 43, n° 2, pp. 27-48, 2001

SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: RENNÓ, Lúcio R.; SOARES, Gláucio Ary Dillon (orgs.). Reforma Política: Lições da História Recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SAMUELS, David. **Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil**. Comparative Politics, v. 34, n° 1, p. 23-42, 2001b.

SAMUELS, David. **Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil**. The Journal of Politics, v. 63, n° 2, p. 569-584, 2001c.

SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política**. Teoria geral e experiências no direito comparado. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

SANTANO, Ana Cláudia. Uma Análise desde o Ponto de Vista Econômico da Legislação Referente ao Financiamento da Política no Brasil. **RDP**, Brasília, v. 17, n° 91, p. 229-262, jan.-fev. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2758>. Acesso em: 29 out. 2023.

SANTOS, Bruno Carazza. Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-ASNHA2>. Acesso em: 30 out. 2023.

SARTORI, Giovanni. **La democracia em 30 lecciones**. Ciudad de Mexico: Taurus, 2009.

SAYEG, Ricardo; BALERA, Wagner. Fator Caph: **Capitalismo Humanista a Dimensão Econômica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2020. E-Book Kindle.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais: com a íntegra das normas aplicáveis às eleições no Brasil**. 11. ed. rev. e atual, Curitiba: Juruá, 2022.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **O impacto da atuação do núcleo de inteligência na efetividade das decisões proferidas pela justiça eleitoral brasileira no julgamento das contas da campanha eleitoral de 2016**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. Financiamento público partidário e eleitoral: (im)possibilidade de um modelo social de controle de recursos para o Brasil. Tese

(Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis, 2023. p. 205.

SCHWARTZ, Brian. **Trump's business allies and over 400 bundlers give his 2020 war chest a boost.** Artigo publicado no portal CNBC.COM em 18 jul. 2019. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2019/07/18/trumps-business-allies-and-400-bundlers-give-2020-war-chest-a-boost.html>. Acesso em: 28 jun. 2023.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 37. ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA FILHO, João Antonio da Silva. **A Democracia em Norberto Bobbio.** São Paulo: Verbatim, 2014.

SILVA FILHO, João Antonio da Silva. **A era do direito positivo.** São Paulo: Verbatim, 2015.

SILVA FILHO, João Antonio da Silva. **Tribunais de contas no estado democrático de direito e os desafios do controle externo.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudos Brasileños**, v. 3, n° 4, 1° Sem. 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm. Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos? O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, n° 01, p. 39-59. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600010002>.

STRECK, Lênio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (Untermassverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. **Revista da Ajuris**, ano XXXII, n° 97, p. 171-202, mar. 2005.

The Economist Intelligence Unit Limited. **Democracy Index 2022.** Frontline democracy and the battle for Ukraine. London, United Kingdom, 2023. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>. Acesso em: 25 out. 2023.

TOFFOLI, José Dias. A participação da pessoa jurídica no processo eleitoral brasileiro. *In*: CIAMPOLINI NETO, Cesar; WARDE JR., Walfrido Jorge (coord.). **O Direito de Empresa nos Tribunais Brasileiros.** São Paulo: Quartier Latin, 2010.

STRATMANN, Thomas. Some Talk: Money in Politics. A (Partial) Review of the Literature. **Public Choice**, v. 124, p. 135-156, 2005.

TONIEL, Raíssa e OLIVEIRA, Elton Somensi. **Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro.** *Revista Direito & Justiça*, v. 40, n° 1, p. 106-119, jan.-jun. 2014.

TRAMONTINI, Daiane Sandra. Financiamento Eleitoral: **Uma análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF frente às garantias e princípios constitucionais partidários**. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Poder económico e financiamento eleitoral no Brasil Parte 2: Concentração e efetividade das doações privadas**. Disponível em: www.excelencias.org.br/docs/custo_do_voto.pdf. Acesso em: 02 ago. 2023.

TUMA, EDUARDO ; DA SILVA FILHO, JOÃO ANTONIO ; SOARES LIZARDO, FILIPPE . **Tribunais de Contas do Brasil: democracia e o controle externo da administração pública**. REVISTA CONTROLE, v. 20, p. 15-46, 2022. Acesso em: 02 dez. 2023.

WIGGLESWORTH, Robin. The ten trillion dollar man: How Larry Fink became king of Wall St, **Financial Times**, 7 October 2021, <https://www.ft.com/content/7dfd1e3d-e256-4656-a96d-1204538d75cd>. Acesso em: 27 out. 2023.

ZAVASCKI, Teori. Financiamento eleitoral de partidos políticos: a questão constitucional. *In*: KIM, Richard Pae; NORONHA, João Otávio de (coord.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli**. São Paulo: Atlas, 2016.

ZINNBAUER, Dieter. **Corporate political responsibility: Mobilizing the Private Sector for Political Integrity**. Stockholm: International IDEA, 2022. (Discussion Papers / International Institute for Democracy and Electoral Assistance). Disponível em: <https://research.cbs.dk/en/publications/corporate-political-responsibility-mobilizing-the-private-sector->. Acesso em: 26 out. 2023.

ZOVATTO, Daniel. **Dinero y política en América Latina: Una visión comparada** 2003. Editado por la Asociación Civil Transparencia e International IDEA.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, Campinas, v. XI, nº 2, out. 2005.