



Universidade Nove de Julho
Programa de Doutorado em Direito

RODRIGO DE SÁ QUEIROGA

**O FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS FACE À
INEFETIVIDADE DE SUA PROIBIÇÃO ENQUANTO MEDIDA CONTRA O ABUSO
DO PODER ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES:**

**A perspectiva da participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral, em
face da liberdade de expressão**

BRASÍLIA

2024

RODRIGO DE SÁ QUEIROGA

**O FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS FACE À
INEFETIVIDADE DE SUA PROIBIÇÃO ENQUANTO MEDIDA CONTRA O ABUSO
DO PODER ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES:**

**A perspectiva da participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral, em
face da liberdade de expressão**

Projeto apresentado como requisito
editalcio parcial para qualificação de tese
no Curso de Doutorado do Programa em
Direito da Universidade Nove de Julho.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Antônio
Ferreira Victor.

BRASÍLIA

2024

RODRIGO DE SÁ QUEIROGA
OFINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS FACE À
INEFETIVIDADE DE SUA PROIBIÇÃO ENQUANTO MEDIDA CONTRA O ABUSO DO
PODER ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES: A PERSPECTIVA DA PARTICIPAÇÃO DAS
PESSOAS JURÍDICAS NO PROCESSO ELEITORAL, EM FACE DA LIBERDADE DE
EXPRESSÃO

Tese apresentada ao Programa de
Pós-Graduação *Stricto Sensu* em
Direito da Universidade Nove de
Julho como parte das exigências
para a obtenção do título de Doutor
em Direito.


São Paulo, 13 de dezembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA


SERGIO ANTONIO
FERREIRA
VICTOR:70584850115

Assinado de forma digital por
SERGIO ANTONIO FERREIRA
VICTOR:70584850115
Dados: 2024.12.18 19:07:09
-03'00'

Prof. Dr. Sérgio Antonio Ferreira Victor
Orientador

I ININOVE
Documento assinado digitalmente
 **MARCELO BENACCHIO**
Data: 19/12/2024 09:26:10-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Marcelo Benacchio
Examinador Interno


I ININOVE
Documento assinado digitalmente
 **JOSE RENATO NALINI**
Data: 19/12/2024 16:39:14-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. José Renato Nalini
Examinador Interno

UNINOVE
Assinado de forma digital por
RENNAN FARIA KRUGER THAMAY
Dados: 2024.12.19 11:32:25
-03'00'

RENNAN FARIA
KRUGER THAMAY

Prof. Dr. Rennan Faria Krüger Thamay
Examinador Externo

UNIPAR
Documento assinado digitalmente
 **HORACIO MONTESCHIO**
Data: 20/12/2024 15:04:56-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Horácio Monteschio
Examinador Externo
UNIPAR

RESUMO

Este projeto se estabelece no campo do Direito Eleitoral, mais especificamente na seara do financiamento de campanhas eleitorais. Tem por objeto o financiamento empresarial de campanhas, e visa à formulação de uma proposta que possibilite novamente a participação desses *players* no processo eleitoral, por meio da concepção de um sistema estruturado a partir do ferramental provido pela Análise Econômica do Direito, em que se leve em consideração escolhas racionais a partir de uma estrutura de incentivos e constrações pensadas para serem aplicadas ao regime eleitoral, de modo que a reconhecida busca por maximização de utilidade (autointeresse) desses agentes seja utilizada a favor de um processo eleitoral hígido. A atividade investigativa a ser desenvolvida será pautada no método e na linha de pesquisa científico-jurídica zetética (sociojurídica) empírica pura (isto é, com ênfase nos fenômenos sociais e comportamentos humanos), que, visando a extrapolar o viés mais comum de identificação do conteúdo e do alcance de normas (hermenêutica), valer-se-á da orientação juseconômica da AED, a fim de perscrutar sobre as causas e as consequências das regras jurídicas e de suas organizações, no afã de identificar como os agentes econômicos (partidos, candidatos, empresas, cidadãos) se comportam hodiernamente e de antever como essa postura será alterada a partir da alteração em sua estrutura de incentivos.

Palavras-chave: Abuso do poder econômico. AED. Direito Eleitoral. Financiamento Empresarial de Campanhas.

ABSTRACT

This project is established in the Electoral Law field, more specifically in the financing electoral campaigns field. Its object is the business financing of campaigns, and aims to formulate a proposal that makes it possible again for these players to participate in the electoral process, through the design of a structured system based on the tools provided by the Economic Analysis of Law, in which into account rational choices based on a structure of incentives and constraints designed to be applied to the electoral regime, so that the recognized search for utility maximization (self-interest) of these agents is used in favor of a healthy electoral process. The investigative activity to be developed will be based on the pure empirical zetetic (socio-legal) method and line of scientific-legal research (that is, with an emphasis on social phenomena and human behavior), which, in order to extrapolate the most common bias of identifying the content and scope of norms (hermeneutics), it will make use of the legal and economic orientation of the AED, in order to scrutinize the causes and consequences of legal rules and their organizations, in an effort to identify how economic agents (parties, candidates, companies, citizens) behave and to foresee how this posture will be changed from the change in its incentive structure.

Keywords: Abuse of Economic Power. Business Campaign Financing. EAL. Electoral Law.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. DEMOCRACIA, ORDEM POLÍTICA E AS ORGANIZAÇÕES	7
2.1. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA	17
2.2. DISFUNÇÕES DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	21
2.3. PODER POLÍTICO E REPRESENTAÇÃO	34
2.4. ELITES POLÍTICAS E AS ORGANIZAÇÕES.....	41
3. PROCESSO ELEITORAL NO BRASIL	50
3.1. DIREITO ELEITORAL E PRINCÍPIOS REGENTES	50
3.1.1. PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA OU DEMOCRÁTICO	52
3.1.2. PRINCÍPIO REPUBLICANO	54
3.1.3. PRINCÍPIO DA IGUALDADE OU ISONOMIA	55
3.1.4. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ELEITORAL.....	57
3.1.5. PRINCÍPIO DA LISURA DAS ELEIÇÕES	58
3.2. DIREITO ECONÔMICO E OS PRINCÍPIOS REGENTES	59
3.2.1. PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE	61
3.2.2. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	61
3.2.3. PRINCÍPIO DA GENERALIDADE	64
3.3. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO.....	64
3.4. FINANCIAMENTO DO PROCESSO ELEITORAL DEMOCRÁTICO	66
3.4.1. CASES DE FINANCIAMENTO NO DIREITO COMPARADO.....	69
3.4.2. ESTADOS UNIDOS	70
3.4.3. ALEMANHA	83
3.4.4. FRANÇA	88
3.4.5. ITÁLIA.....	91
3.4.6. REINO UNIDO.....	94
3.4.7. CANADÁ.....	97
3.4.8. PORTUGAL	99
3.5. CAMPANHA ELEITORAL E GASTOS ELEITORAIS.....	101

3.6. MODALIDADES DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS: CARACTERIZAÇÃO, VANTAGENS E DESVANTAGENS	105
3.6.1. FINANCIAMENTO PRIVADO	105
3.6.2. FINANCIAMENTO PÚBLICO	108
3.6.3. FINANCIAMENTO EM CONTRAPARTIDAS (MATCHING FUNDS)	114
3.6.4. FINANCIAMENTO MISTO	114
4. A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS NO PROCESSO ELEITORAL.....	117
4.1. HISTÓRICOS LEGAL E JURISPRUDENCIAL DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL – 1994 A 2022.....	117
4.1.1. IMPACTOS DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 4.650/DF.....	124
4.1.2. DETERMINAÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 97/17 E DAS LEIS Nºs. 13.487/17 E 13.488/17	135
4.1.3. EMENDAS CONSTITUCIONAIS nº 111/2021 E nº 117/2022	137
4.1.4. A (FALTA DE) ISONOMIA NO PROCESSO ELEITORAL – UMA ANÁLISE DO FEFC E SUA (IN)CAPACIDADE DE RESPALDAR O PRINCÍPIO	139
4.1.4.1. FUNDO PARTIDÁRIO	139
4.1.4.2. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC)	142
4.1.4.3. PROGNÓSTICO SOBRE O NÍVEL DE INFLUÊNCIA DO FEFC NA PROMOÇÃO DE MAIOR IGUALDADE NA DISPUTA ELEITORAL DIANTE OS DESAFIOS IMPUTADOS PELO SISTEMA POLÍTICO-ELEITORAL VIGENTE	146
4.2. FINANCIAMENTO POLÍTICO, PODER ECONÔMICO E ELEIÇÕES DEMOCRÁTICAS	151
4.3. EMPRESAS, PROCESSO ELEITORAL E A NECESSIDADE DO RECONHECIMENTO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS	155
4.3.1. O CONCEITO DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO	155

4.3.2. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO APLICADA ÀS PESSOAS JURÍDICAS – UM OUTRO OLHAR PARA A ADI 4.650/DF	158
4.4. INFLUXO DAS PESSOAS JURÍDICAS NO PROCESSO ELEITORAL	166
4.4.1. PARTICIPAÇÃO DAS DOAÇÕES EMPRESARIAIS EM CAMPANHAS ATÉ A SUA VEDAÇÃO PELO STF.....	166
4.4.2. OS (NOVOS) CAMINHOS ENCONTRADOS PELAS EMPRESAS DIANTE DOS EFEITOS DA PROIBIÇÃO SOBRE A SUA ESTRUTURA DE INCENTIVOS: A “ÁGUA” SEMPRE DESCOBRE UM MEIO.....	173
4.4.3. DOAÇÕES DE PESSOA FÍSICA: EMPRESÁRIOS CANDIDATOS	179
4.4.4. DOAÇÕES-LARANJA	183
4.4.5. MÍDIA E CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS	186
4.4.6. PESQUISAS ELEITORAIS	193
4.4.7. LOBBY	197
4.4.8. FINANCIAMENTO DE GRUPOS DE INTERESSE	200
4.5. A (IN)COERÊNCIA DA VEDAÇÃO A DOAÇÕES EMPRESARIAIS VIS-À-VIS AS (NÃO TÃO NOVAS) ALTERNATIVAS ENCONTRADAS: MEDIDA TELEOLOGICAMENTE VÁLIDA OU MERO EMBUSTE?	204
5. SOLUÇÕES POSSÍVEIS: A QUESTÃO DO ABUSO DE PODER ECONÔMICO E A VIABILIDADE DE UM PROJETO DE LEI.....	219
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	224

1. INTRODUÇÃO

A presente tese aborda o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, sobretudo após a decisão da ADI 4.650/DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, que determinou a vedação do financiamento privado por parte de pessoas jurídicas.

A questão central que se busca responder é se é possível desenvolver uma proposta para reintegrar o financiamento empresarial nas campanhas eleitorais, utilizando a Análise Econômica do Direito (AED) para criar um sistema de incentivos que favoreça um processo eleitoral justo e transparente.

Parte-se da hipótese de que é possível desenvolver uma proposta viável para a reintegração do financiamento empresarial nas campanhas eleitorais desde que sejam estabelecidos mecanismos de regulação adequados.

Com foco na aplicação dos princípios da regulação da atividade econômica, tradicionalmente utilizados no Direito Empresarial, e com base no princípio da liberdade de expressão, visa encontrar soluções viáveis para o financiamento eleitoral por parte de pessoas jurídicas.

Sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito, esses mecanismos devem equilibrar os interesses econômicos das empresas com a necessidade de garantir a integridade e a transparência do processo eleitoral, criando incentivos que canalizem o poder econômico de forma a reforçar a participação política democrática, sem comprometer a equidade e o espírito republicano do processo eleitoral.

O objetivo geral da tese é propor um sistema de financiamento eleitoral que permita a participação das empresas, utilizando a Análise Econômica do Direito para criar um modelo que equilibre os interesses econômicos com a integridade do processo eleitoral. A proposta visa desenvolver políticas públicas que promovam maior equidade e transparência no processo democrático, considerando as complexas relações entre poder econômico e política.

Nesse sentido, os objetivos específicos são:

- i. Estudar a decisão da Suprema Corte brasileira de 2015 (ADI 4.650/DF) e suas implicações para o Direito Eleitoral;
- ii. Revisar a legislação vigente e as práticas de financiamento de campanhas eleitorais em outros países, com ênfase nos EUA;

- iii. Utilizar princípios da Análise Econômica do Direito para entender o comportamento dos agentes econômicos (partidos, candidatos, empresas e cidadãos) no contexto eleitoral;
- iv. Identificar estruturas de incentivos e restrições que influenciam as decisões desses agentes econômicos;
- v. Propor um modelo de financiamento que permita a participação das empresas, garantindo a integridade e a equidade do processo eleitoral, no intuito de estruturar o sistema de forma a canalizar o poder econômico em benefício da participação política democrática;
- vi. Coletar e analisar dados sobre o impacto do financiamento eleitoral em diferentes contextos, sobretudo nos EUA e no Brasil, desenvolvendo estudos de caso para avaliar as consequências práticas das propostas de financiamento empresarial;
- vii. Elaborar propostas de políticas baseadas nos resultados da análise e da pesquisa empírica e avaliar o impacto potencial das mesmas, considerando as reações dos agentes econômicos e as consequências para o processo eleitoral.

A inovação desta tese reside na proposta de reintegrar o financiamento empresarial nas campanhas eleitorais brasileiras sob uma nova perspectiva: a aplicação dos princípios da regulação da atividade econômica ao contexto do financiamento eleitoral.

Para alcançar os objetivos propostos, a metodologia desta tese será fundamentada na Análise Econômica do Direito (AED), que oferece uma abordagem interdisciplinar ao examinar a interação entre normas jurídicas e comportamento econômico.

Inicialmente, será realizada uma revisão bibliográfica abrangente para entender o panorama jurídico e econômico do financiamento eleitoral, com especial atenção à legislação brasileira e às comparações com outros países, como os Estados Unidos.

Em seguida, serão utilizados métodos quantitativos e qualitativos para coletar e analisar dados empíricos sobre o impacto do financiamento eleitoral em diferentes contextos. Estudos de caso específicos serão conduzidos para avaliar as consequências práticas das propostas de financiamento empresarial.

Além disso, a pesquisa visa formular propostas de políticas com base nos dados coletados e na análise jurídica e avaliar o impacto potencial das propostas considerando as reações dos agentes econômicos e as consequências para o processo eleitoral.

A combinação dessas abordagens permitirá um exame aprofundado e rigoroso das implicações jurídicas e econômicas das propostas de reintegração do financiamento empresarial nas campanhas eleitorais brasileiras.

Espera-se, ao seu final, dispor de uma ou mais alternativas que representem uma inovação no processo de financiamento eleitoral, a despeito de todas as assimetrias existentes não apenas no sistema de financiamento em si, mas no sistema político-eleitoral como um todo.

2. DEMOCRACIA, ORDEM POLÍTICA E AS ORGANIZAÇÕES

Esta fase da tese fornecerá um alicerce conceitual, principiológico e paradigmático resumido, orientado para a formulação ou revisão de ideias iniciais necessárias ao avanço das próximas etapas da pesquisa.

De maneira deliberadamente breve e simplificada, o objetivo é esclarecer certos conceitos, postulados e modelos em competição para facilitar a compreensão dos capítulos subsequentes.

A análise será feita de forma apropriada para evitar desvios do foco do estudo e será aprofundada apenas na caracterização dos modelos de financiamento de campanhas existentes, buscando uma maior conexão com o problema de pesquisa.

De maneira geral, democracia é um sistema de governo em que o poder é exercido pelo povo, seja diretamente ou por meio de representantes eleitos. Esse conceito seria fundamentado no princípio da soberania popular, em que a autoridade política deriva do consentimento dos cidadãos, que têm o direito de participar na criação e na execução das leis e das políticas.

Segundo Gomes¹, a democracia é um dos mais preciosos valores da humanidade, passando a integrar o rol dos direitos humanos pela Declaração

¹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. p. 35.

Universal dos Direitos do Homem² e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos³.

A participação popular, conforme enfatizado por esse mesmo teórico, é a condição *sine qua non* para a existência de uma democracia, cuja ideia central pressupõe a igualdade política dos cidadãos.

A democracia pressupõe eleições livres e justas, realizadas de forma periódica e transparente, garantindo que todos os cidadãos possam votar e se candidatar a cargos públicos. Como um sistema idealizado, a diversidade de opiniões e a presença de múltiplos partidos políticos seriam essenciais para uma competição política saudável e para que os eleitores possam escolher entre diferentes propostas e visões de governo.

Além disso, a democracia teria o intuito de proteger os direitos e as liberdades individuais, como a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa e a liberdade de reunião e de associação, assegurando a participação ativa dos cidadãos e a fiscalização do poder público.

Nesse contexto, destaca-se o princípio do Estado de Direito, significando que todos, incluindo os governantes, estão sujeitos às mesmas leis e que o governo deve operar dentro dos limites legais, garantindo a igualdade perante a lei e prevenindo abusos de poder.

² NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: 4 mar. 2024. “Artigo 21 – 1. **Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos**. 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. **A vontade do povo será a base da autoridade do governo**; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.” (grifei)

³ NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução n.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html>. Acesso em: 4 mar. 2024. “Artigo 25.º Todos os cidadãos gozarão, sem qualquer das distinções mencionadas no artigo 2.º, e sem restrições indevidas, dos seguintes direitos e oportunidades: a) **Participar na direcção dos assuntos públicos, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente eleitos**; b) Votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal, por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; c) Ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.” (grifei)

Silva⁴ argumenta que as eleições não podem ser meros instrumentos de preenchimento de cargos políticos, porquanto geram, “em favor do eleito, o mandato político representativo, que constitui o elemento básico da democracia representativa”.

Adicionalmente, o doutrinador constitucional esclarece que, no mandato, os princípios da representação e da autoridade legítima são fundamentais⁵.

O primeiro princípio estabelece que o poder, que pertence ao povo, é exercido em seu nome por representantes eleitos periodicamente. O segundo princípio refere-se ao mandato como o instrumento constitucional pelo qual o Estado, desprovido de vontade própria, consegue expressar-se e tomar decisões.

Através do mandato, os órgãos governamentais são estabelecidos, conferindo-lhes identidades e, conseqüentemente, vontade humana. É por meio desses órgãos que a vontade do Estado é formulada, expressa e concretizada, ou seja, é assim que o poder é exercido.

Seguindo o ideal democrático, a separação dos poderes, dividida entre os ramos executivo, legislativo e judiciário, ajudaria a evitar a concentração de poder e promoveria um sistema de freios e contrapesos. Isso asseguraria que cada ramo do governo pudesse monitorar e equilibrar os outros.

Por fim, a democracia, enquanto utopia, exigiria responsabilidade e transparência dos governantes, que deveriam prestar contas de suas ações, com mecanismos como a liberdade de imprensa e a participação cívica desempenhando um papel fundamental na supervisão e na responsabilização.

Contudo, é sabido que, ainda que esse seja um sistema amplamente conhecido em suas linhas, não pode ser generalizado, muito menos tido como efetivamente concretizado na sociedade, sob pena de esvaziamento desse ideário que há muito ressoa com o plano de sociedade do mundo contemporâneo.

No conceito de Hans Kelsen⁶, a democracia:

É a palavra de ordem que, nos séculos XIX e XX, domina quase universalmente os espíritos; mas, exatamente por isso, ela perde, como qualquer palavra de ordem, o sentido que lhe seria próprio. Para acompanhar a moda política, acredita-se dever usar a noção de democracia – da qual se abusou mais do que de qualquer outra noção política – para todas as finalidades possíveis e em todas as possíveis ocasiões, tanto que ela assume

⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 138.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. *op. cit.* p. 138.

⁶ KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 25.

os significados mais diversos, muitos deles bastantes contrastantes, quando a costumeira impropriedade do linguajar político vulgar não a degrada deveras a uma frase convencional que não mais exige sentido determinado.

Historicamente, a democracia surgiu como uma forma de participação direta, entretanto, com o passar do tempo, o princípio central a balizar da democracia passou a ser a representação popular. É importante destacar que o desenvolvimento dinâmico da ciência política, aliado à crescente complexidade das relações sociais, impactou profundamente os conceitos e as estruturas políticas. Isso resultou na diversificação dos tipos de democracia.

A democracia tende a ser categorizada em direta, indireta/representativa e semidireta/mista⁷: a primeira forma pressupõe a participação direta do povo nas decisões governamentais; no caso de haver transferência desse exercício de poder a outro cidadão, estar-se-á diante do segundo modelo, em que o povo escolherá seus representantes no governo; o modelo semidireto/misto, perfilhado pelo Brasil, abarca o modelo anterior, mas prevê mecanismos para intervenção direta dos cidadãos, na forma de institutos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular⁸.

No contexto constitucional, para Ferreira Filho⁹, este sistema que define a tomada de decisões revela uma estrutura que pode excluir alguns grupos e privilegiar outros. Esse arranjo é, primordialmente, uma ordem jurídica que se orienta por valores supremos, e, portanto, possui uma dimensão axiológica.

Em uma democracia, essa ordem é caracterizada pelo poder decisório final atribuído ao povo. Um exame prático deste arranjo mostra que, em muitos sistemas democráticos, a seleção dos governantes pelo povo é uma característica fundamental, embora a ideia de uma democracia puramente direta seja impraticável na maioria dos Estados modernos devido à sua complexidade e tamanho.

Para o autor¹⁰, conceito de democracia contemporânea, portanto, envolve a participação de todos os cidadãos com capacidade legal, ao contrário das

⁷ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral. Direito Eleitoral**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. p. 38-40.

⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mai. 2024. “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: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos nas Constituições democráticas**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966.

¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos nas Constituições democráticas**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966.

democracias antigas que excluíam grandes segmentos da população, como escravos e mulheres.

No entanto, mesmo em democracias modernas, a escolha dos governantes pelo povo não é absoluta; os sistemas políticos muitas vezes permitem a continuidade dos mesmos governantes por períodos consecutivos, o que pode ser arriscado, mas também pode ser necessário para garantir estabilidade.

A divisão de poderes, ou separação dos poderes, visa evitar a concentração excessiva e o despotismo, embora a eficácia desse sistema possa variar dependendo das circunstâncias e das práticas políticas do país.

A separação dos poderes é uma ferramenta tradicional que ainda desempenha um papel importante na manutenção da liberdade, mesmo que sua aplicação possa ser flexível e não absoluta.

O conceito de ordem política, por sua vez, é o que organiza estas relações de poder do Estado. É o conjunto de normas, instituições e práticas que organiza e regula a vida pública e as relações de poder em uma sociedade. Ela define como o poder é distribuído e exercido, estabelece os mecanismos para a tomada de decisões coletivas e resolve conflitos.

Essencialmente, a ordem política compreende as normas e as regras, como constituições e leis, que estruturam o Estado e as interações entre cidadãos e governo. Inclui também as instituições, como o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, responsáveis por funções específicas dentro do sistema político.

Além disso, a ordem política abrange os processos e os mecanismos pelos quais as decisões são tomadas, incluindo eleições e formulação de políticas públicas, bem como os controles e fiscalizações que asseguram o cumprimento das normas.

Para Norbert Lechner¹¹, a ordem política, enquanto fato positivo, seria o que afasta o indivíduo de uma vida ausente de sentido, pois é uma estrutura basilar da sociabilidade humana.

Assim, contrapondo-se à desordem da vida – o que incluiria a própria finitude –, a ordem política emerge como uma construção coletiva de significado em oposição ao caos, que representa a vida sem estrutura ou a vida natural, a não ordem, e fortalece-se de um desejo humano de organizar-se. Ou seja, por essa linha de

¹¹ LECHNER, Norbert. **Poder y orden: la estrategia de la minoría consistente**. Santiago de Chile: FLACSO, 1997. p. 29-30.

pensamento, percebe-se que na ordem política há desejo, ainda que se dê através de sacrifícios.

Não há como falar em ordem política sem mencionar as diferenças culturais e históricas dos povos, cada qual com a sua organização e funcionamento específicos, corroborando à pluralidade de cada sociedade, que as permeia, inclusive, entre os próprios cidadãos.

A legitimidade e a autoridade das instituições políticas são fundamentais, pois dependem da aceitação dos cidadãos. Assim, da mesma maneira que o conceito de democracia precisa ser revisitado, a ordem política deve ser flexível para se adaptar a mudanças sociais e culturais, garantindo estabilidade e atendendo às necessidades da sociedade.

Conforme Lechner¹², a ordem política seria justamente essa dialética entre unidade e pluralidade, governo e oposição, portanto, o conflito é inerente à ordem política democrática, e é primordial abraçá-lo. Esse processo de mediação é inacabado e deve se reinventar para a manutenção do sistema, fomentando-se pela utopia do consenso, que seria um conceito limite para nortear a solução de dissensos e cultivar a comunidade.

Através desse conceito de ordem política, portanto, estabelecem-se direitos e deveres; são tomadas decisões em prol da coletividade, e se define quem detém autoridade legítima para tal. Da mesma forma, estabelece-se como se dará a participação política e possibilidades para solucionar conflitos.

Importante frisar que este processo de reinvenção não é apenas uma questão de adaptação técnica, mas também de engajamento contínuo com os valores democráticos fundamentais, como a igualdade, a justiça e a representação. Assim, a ordem política se mantém dinâmica, refletindo as complexidades e as aspirações da sociedade que a sustenta.

Por último, as organizações são entendidas como estruturas formais heterogêneas – com hierarquia, objetivos gerais, regras e procedimentos predeterminados –, criadas para atingir objetivos específicos¹³, que existem no setor

¹² LECHNER, Norbert. **La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado**. Santiago: FLACSO, 1984.

¹³ MAXIMIANO, Antonio C. Amaru. **Teoria Geral da Administração**: da revolução urbana à revolução digital. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

público, privado ou do terceiro setor; são tanto governamentais, quanto empresas privadas, Organizações Não-Governamentais (ONGs), dentre outras.

Nesse contexto, segundo Jürgen Habermas, as organizações da sociedade civil têm sido objeto de redescoberta recente. Ele define a sociedade civil como o conjunto de conexões não-governamentais e não-econômicas, incluindo organizações não voluntárias:

A sociedade civil é composta por associações, organizações e movimentos que surgem mais ou menos espontaneamente e que compartilham uma visão sobre como os problemas sociais afetam a esfera privada e transmitem essas preocupações amplificadas para a esfera pública. No cerne da sociedade civil, encontramos uma rede de associações que promovem debates sobre questões de interesse público dentro das esferas públicas organizadas. Essas associações emergem da esfera privada e são compostas por cidadãos que buscam interpretações aceitáveis para seus interesses sociais e desejam influenciar a opinião pública e a tomada de decisões institucionalizadas¹⁴.

O autor examina a sociedade civil através de duas lentes distintas: o sistema e o mundo da vida. Para ele, o sistema é composto por esferas sociais que operam de forma racionalizada e especializada, como academias, grupos de escritores e organizações dedicadas a causas específicas, como a proteção dos animais e a preservação ambiental. Essas entidades funcionam como intermediários entre a administração pública e o setor privado, formando o que Habermas chama de sistemas de ação funcionalmente especializados.

Em contraste, o mundo da vida representa a esfera privada, caracterizada por uma rede de interações comunicativas e uma intimidade que se mantém à parte da esfera pública.

De acordo com Habermas¹⁵, a sociedade civil é um organismo dinâmico e multifacetado, constituído não apenas por indivíduos, mas também por associações e movimentos sociais. Esses elementos devem operar dentro de uma cultura política livre para apoiar a democracia.

Ele observa que essas associações, ao formar o núcleo da sociedade civil, criam um *design* discursivo que reflete em suas formas de organização características como abertura e igualdade, o que contribui para a continuidade e a estabilidade do discurso público. Elas constituem uma base organizacional para as ações de

¹⁴ HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms**. Cambridge: MIT Press, 1996. p. 367.

¹⁵ HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms**. Cambridge: MIT Press, 1996.

indivíduos privados que buscam transformar suas experiências e interesses em questões públicas.

No entanto, Habermas¹⁶ adverte que a sociedade civil não pode se auto-organizar em sua totalidade. Embora possa provocar transformações internas, sua influência direta na mudança do sistema político é limitada. A transformação do sistema político, na forma de um Estado de direito, pode ocorrer indiretamente através das ações da sociedade civil.

Assim, a sociedade civil é um campo fundamental de interação entre a esfera privada e a esfera pública, composto por uma diversidade de associações, organizações e movimentos que emergem espontaneamente e buscam influenciar a opinião pública e as decisões institucionais.

Essas entidades não-governamentais e não-econômicas são vitais para a saúde da democracia, pois promovem debates e discussões sobre questões de interesse público, funcionando como um canal através do qual preocupações sociais são amplificadas e trazidas para o debate público.

Através desse processo, a sociedade civil contribui para a formação de uma opinião pública mais informada e engajada, facilitando a expressão de diversos interesses e perspectivas.

Dessa forma, não apenas enriquece o debate democrático, mas também atua como um contrapeso crucial às esferas governamental e econômica, ajudando a garantir que a tomada de decisões reflita uma gama mais ampla de preocupações e necessidades sociais.

Por outro lado, Hall¹⁷ destaca a complexidade do tema da sociedade civil, que abrange tanto um valor social quanto um conjunto de instituições sociais. Historicamente, a sociedade civil era vista como um contrapeso ao despotismo, proporcionando um espaço para a existência e a ação de grupos sociais em busca de condições de vida mais toleráveis.

Petras e Veltemeyer¹⁸ corroboram essa visão ao afirmar que a sociedade civil costumava ser considerada como um agente que limitava o poder autoritário,

¹⁶ HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms**. Cambridge: MIT Press, 1996.

¹⁷ HALL, John. A. In search of civil society. Em: **Civil Society. Theory, History, Comparison**. Cambridge: Polity Press, 1995.

¹⁸ PETRAS, James; VELTEMEYER, Henry. **Social Movements and State Power: Argentina, Brazil, Bolívia, Ecuador**. London: Pluto Press, 2005.

fortalecendo os cidadãos e reduzindo as desigualdades geradas pelas forças do mercado.

No entanto, eles observam uma mudança na percepção da sociedade civil, especialmente relacionada ao avanço da agenda neoliberal. Nesse novo contexto, a sociedade civil passa a ser associada a Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que são vistas como instrumentos do imperialismo europeu-americano.

Petras¹⁹ identifica três tipos de organizações da sociedade civil, diferenciadas pelo financiamento recebido: aquelas que promovem ativamente o neoliberalismo e recebem recursos de agências governamentais e internacionais; organizações reformistas, que buscam reformar instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial; e organizações radicais, envolvidas em movimentos anti-globalização e anti-neoliberalismo.

Mercer²⁰, ao realizar uma revisão abrangente da literatura sobre Organizações Não Governamentais (ONGs), sociedade civil e democratização, destaca a existência de um amplo movimento liberal normativo que enfatiza a importância dessas organizações para a sociedade civil e, por conseguinte, para a democracia.

No entanto, ela argumenta que os conceitos de ONG, sociedade civil e democracia são muitas vezes utilizados de forma intercambiável, sem uma análise mais aprofundada sobre o papel verdadeiro das ONGs na democracia, nem reconhecendo a existência de organizações que não são necessariamente agentes democráticos.

Por um lado, é comumente sugerido que as ONGs contribuem para a democratização ao diversificar a arena institucional, fortalecer a sociedade civil e envolver mais atores democráticos na esfera política.

No entanto, Mercer²¹ adverte que é simplista assumir que a simples presença de um setor de ONGs levará automaticamente a esses resultados, defendendo que essa visão simplificada decorre da confusão entre ONGs e sociedade

¹⁹ PETRAS, James. **The new development politics: the age of empire building and new social movements**. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, 2003.

²⁰ MERCER, Claire. NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature. **Progress in Development Studies**, v. 2, n. 1, p. 5-22, 2002.

²¹ Idem.

civil, sendo que apenas o número de ONGs é considerado como indicador da força da sociedade civil em um determinado contexto.

Por sua vez, Keane²² oferece uma definição interessante de sociedade civil, descrevendo-a como um conjunto dinâmico de instituições não governamentais que operam dentro de um sistema legal, buscando soluções não violentas para os problemas sociais e mantendo uma relação tensionada com as instituições estatais.

Cohen e Arato²³ também contribuem para essa compreensão, definindo a sociedade civil como a esfera de interação social entre a economia e o Estado, que inclui a esfera íntima, associações voluntárias, movimentos sociais e formas de comunicação pública.

No contexto brasileiro, estudiosos como Dagnino²⁴ e Avritzer²⁵ destacam o papel fundamental da sociedade civil na oposição ao regime militar e na redemocratização do país.

O ressurgimento da sociedade civil na década de 1970 foi crucial para o estabelecimento da democracia no Brasil, trazendo uma nova dinâmica à política nacional. Avritzer destaca o papel das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na promoção da participação cidadã e na criação de instituições deliberativas para a formulação de políticas públicas.

Ademais, Avritzer²⁶ aprofunda-se esclarecendo que a sociedade civil no Brasil foi moldada por várias condições específicas, resultando em características distintas. O autor reconhece que o país também experimentou um movimento antissocial em resposta ao autoritarismo, mas destaca a importância de considerar dois outros fatores cruciais: a urbanização e a modernização.

O rápido processo de urbanização no Brasil levou a uma massiva migração da população rural para os centros urbanos, o que resultou em muitos indivíduos perdendo seus direitos e enfrentando grandes dificuldades, sem assistência pública

²² KEANE, John. **Civil Society: old images, new visions**. Stanford: Stanford University Press, 1998.

²³ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: The MIT Press, 1992.

²⁴ DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

²⁵ AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

²⁶ AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/op/a/6pHpmRWCWhM57s9svCdHZyB/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 05 set. 2024.

adequada. A organização desses grupos marginalizados desempenhou um papel significativo na formação da sociedade civil.

Além disso, durante o regime autoritário, a modernização adotou uma abordagem tecnocrática voltada para o desenvolvimento integrado. Inicialmente, houve uma forte demanda por maior autonomia e ação independente.

No entanto, à medida que a democracia se aprofundou, surgiu uma dependência maior, evidenciada pela criação de instituições participativas e pela autorização de emendas parlamentares populares, muitas vezes com laços estreitos com o Estado.

Avritzer²⁷ conclui que a sociedade civil brasileira apresenta uma combinação de autonomia e dependência, especialmente em relação aos partidos políticos, cuja influência tende a se expandir quando estão no poder.

Em suma, as organizações se submetem à ordem política na medida que estão inseridas nela, devendo sua gestão ser de acordo com a regulação e a legislação previstas em cada sistema. Em contrapartida, se comunicam com a governança para terem seus interesses ouvidos.

2.1. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A Constituição Brasileira²⁸, em seu artigo 1º, estabelece o Brasil como uma República Federativa, qualificada como um Estado democrático de Direito, estabelecendo, em sua redação, que todo poder emana do povo, o que assenta o princípio da soberania popular.

No contexto do Brasil, o desenvolvimento da democracia está intrinsecamente ligado às alterações históricas das constituições, que organizam o Estado, definem seus limites e estipulam sua relação com os cidadãos.

Objetivando implementar a redemocratização, a Constituição de 1988 consolidou uma base robusta para fortalecer a participação popular no

²⁷ AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/op/a/6pHpmRWCWhM57s9svCdHZyB/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 05 set. 2024.

²⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mai. 2024..

monitoramento, no controle e na elaboração de políticas públicas. Assim, os diversos instrumentos de participação da sociedade civil são reflexos dos princípios da Carta Magna, propiciando a inovação contínua e a renovação das formas de engajamento do povo nas decisões estatais²⁹.

Nesse sentido³⁰, no contexto constitucional, cidadania deve significar mais do que apenas participar do processo eleitoral. A Constituição foi chamada de "Carta Cidadã" precisamente porque nela estão presentes garantias e direitos individuais, amplos direitos sociais e mecanismos para a expressão da vontade popular, promovendo o exercício efetivo da cidadania. Na democracia participativa, o cidadão não é apenas um eleitor, mas um indivíduo ativo, que participa, fiscaliza e controla a atividade estatal.

Indubitavelmente, a Constituição estabelece um novo paradigma no sistema jurídico e democrático brasileiro. Todo o conjunto de direitos e garantias individuais, fundamentos e objetivos da República, e direitos políticos e sociais não apenas evidenciam, mas também consolidam a democracia brasileira, que sempre será baseada na soberania popular e no exercício pleno da cidadania.

Quanto aos instrumentos da democracia participativa³¹, elenca-se:

a) aqueles atinentes à representação, basicamente relacionados ao sufrágio universal; b) aqueles tradicionalmente constantes do rol dos instrumentos da democracia direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular; c) aqueles inovadores, peculiares da democracia participativa, que consistem nas mais variadas formas de participação da sociedade, como meio de legitimação do poder e exercício da soberania popular.

Dentre esses, o enfoque é no rol dos instrumentos da democracia direta.

Os mecanismos de participação democrática são fundamentais para garantir que a governança não apenas represente os interesses da população, mas também responda de forma eficaz às suas necessidades e aspirações.

Nesse sentido, as eleições são de importância crucial, pois permitem que os cidadãos escolham seus representantes em cargos executivos e legislativos. Este processo eleitoral é um pilar da democracia, possibilitando que a população exerça seu direito de voto para influenciar diretamente a formulação e a execução de políticas

²⁹ DE MACEDO, Paulo Sérgio Novais. **Democracia participativa na constituição brasileira**. 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf. Acesso em 15 abr. 2024.

³⁰ Idem. p. 187.

³¹ Idem. p. 188.

públicas. Por meio das eleições, os cidadãos têm a oportunidade de selecionar líderes que reflitam suas prioridades e seus valores, impactando assim a direção das políticas governamentais.

Os referendos e os plebiscitos oferecem uma forma direta de participação, permitindo que os eleitores se manifestem sobre questões específicas ou propostas legislativas.

São regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, sendo conceituados como "consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa"³².

Esse tipo de mecanismo promove um engajamento mais profundo com temas concretos, garantindo que decisões importantes sejam submetidas ao escrutínio público e à aprovação direta da população. Dessa forma, ampliam a esfera da participação cidadã, indo além da escolha de representantes e permitindo que o povo tenha uma voz ativa na decisão sobre assuntos cruciais.

A convocação é feita "mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional"³³.

Eis a diferença entre os dois³⁴:

A diferença entre plebiscito e referendo concentra-se no momento de sua realização. Enquanto o plebiscito configura consulta realizada aos cidadãos sobre matéria a ser posteriormente discutida no âmbito do Congresso Nacional, o referendo é uma consulta posterior sobre determinado ato ou decisão governamental, seja para atribuir-lhe eficácia que ainda não foi reconhecida (condição suspensiva), seja para retirar a eficácia que lhe foi provisoriamente conferida (condição resolutiva).

Já a iniciativa popular, conforme o art. 13º da Lei nº 9.709/1998³⁵:

consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo

³² BRASIL. **Lei nº 9.709**, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Art. 2º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm#:~:text=%C2%A7%201o%20O%20plebiscito,a%20respectiva%20ratifica%C3%A7%C3%A3o%20ou%20rejei%C3%A7%C3%A3o. Acesso em 15 abr. 2024.

³³ Idem. Art.3º.

³⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 1008.

³⁵ BRASIL. **Lei nº 9.709**, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Art. 13º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm#:~:text=%C2%A7%201o%20O%20plebiscito,a%20respectiva%20ratifica%C3%A7%C3%A3o%20ou%20rejei%C3%A7%C3%A3o. Acesso em 15 abr. 2024.

menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

No mais, quanto às variadas formas de participação da sociedade, pode-se exemplificar as audiências públicas, que são outro mecanismo importante que oferecem aos cidadãos, aos especialistas e às autoridades a oportunidade de debater projetos de lei e políticas.

Tais audiências garantem que diversas opiniões sejam ouvidas e que o feedback da comunidade seja integrado nas propostas antes da sua implementação. O debate aberto e a coleta de opiniões proporcionam um meio transparente e participativo para a formulação de políticas.

Em segundo lugar, a participação em orçamentos participativos permite aos cidadãos influenciar a alocação de recursos orçamentários, propondo e votando em projetos para financiamento público, mecanismo que não só promove a transparência na gestão dos recursos públicos, mas também engaja os cidadãos na tomada de decisões sobre prioridades de investimento, refletindo de forma mais precisa as necessidades da comunidade.

Petições e propostas populares também são exemplos são ferramentas adicionais que permitem aos cidadãos apresentar diretamente iniciativas legislativas, submetendo-as ao processo de consideração e de votação, caracterizando uma participação ativa que empodera os cidadãos ao proporcionar um canal direto para influenciar a criação de leis e políticas.

Movimentos sociais e Organizações Não Governamentais (ONGs) também desempenham um papel crucial na participação democrática, conforme já elaborado em tópicos anteriores. Eles mobilizam e representam interesses variados da sociedade civil, promovendo debates, campanhas e ações que influenciam as decisões públicas e elevam questões importantes à atenção dos tomadores de decisão.

Finalmente, processos de feedback e consulta pública permitem ao governo buscar a opinião da população sobre propostas e decisões antes de sua implementação final, garantindo que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas e consideradas, promovendo a transparência e a responsabilidade no governo.

Em suma, os mecanismos de participação democrática são essenciais para fortalecer a democracia, assegurando que as decisões políticas sejam mais

representativas e refletivas das necessidades e dos desejos da população. Cada um desses mecanismos contribui de maneira única para um sistema mais inclusivo e responsivo, promovendo um ambiente em que a governança é verdadeiramente participativa e representativa.

Assim, com a conceituação objetiva dos presentes institutos, trazendo os respectivos dispositivos legais que os definem, será possível debatê-los em sua inteireza, dentro do que é pertinente para a presente tese.

2.2. DISFUNÇÕES DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

No universo da teoria política, a teoria democrática procedimental se destaca como um campo de estudos que busca compreender e aprimorar os mecanismos democráticos.

Historicamente, conforme versa Ferreira Filho³⁶, os regimes democráticos foram vistos com desconfiança ou até mesmo com hostilidade na política ocidental, principalmente devido à degeneração demagógica que os afetou na antiguidade clássica.

Esse problema, já presente na democracia ateniense, fez com que a democracia fosse desde cedo percebida como um regime em que as paixões descontroladas predominam, alimentadas e manipuladas por demagogos mal-intencionados em busca de interesses pessoais, comprometendo a boa governança, o que começou a ser desconstruído a partir do século XVIII com o nascimento do liberalismo.

Para iniciar o debate acerca das disfunções da democracia representativa, parte-se do pressuposto que, para Hans Kelsen³⁷, o povo:

Enquanto massa de indivíduos de diferentes níveis econômicos e culturais, não tem vontade uniforme, já que somente o indivíduo tem uma vontade real. A chamada “vontade do povo” é uma figura de retórica e não uma realidade. Mas a forma de governo definida como “governo do povo” não pressupõe uma vontade do povo voltada para a realização daquilo que, segundo a opinião deste, constitui o bem comum. O termo designa um governo no qual o povo participa direta ou indiretamente, ou seja, um governo exercido pelas

³⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

³⁷ KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 141.

decisões majoritárias de uma assembleia popular ou por um corpo ou corpos de indivíduos, ou até mesmo por um único indivíduo eleito pelo povo.

Dessa forma, quando se pensa em uma democracia participativa, é inevitável pensar que essa é uma figura retórica, longe de ser um objetivo a ser alcançado. O bem comum é elaborado por determinado grupo e, com o passar do tempo, pode sofrer mutabilidades, significando que, o que parece ser uma demanda agora, talvez seja vista por outro viés no futuro.

Nesse contexto, o intento é intermediar o diálogo entre Kelsen com o autor Joseph A. Schumpeter, que convergem em suas críticas às concepções clássicas de democracia e à forma como esses conceitos influenciam a formação de governos democráticos.

Ambos os teóricos iniciam suas reflexões com uma crítica aos pilares da democracia clássica, que fundamentam o regime nos conceitos de vontade geral, bem comum, soberania popular e representação popular.

Para Kelsen, conforme já observado, e Schumpeter, esses conceitos são, em sua essência, ficções que não encontram correspondência na realidade política e social.

Schumpeter, ao referir-se à doutrina clássica da democracia, adota uma postura cética em relação à existência de uma vontade comum ou de um bem comum determinável.

Na sua perspectiva, a formação dessa vontade popular, advinda da reunião de vontades individuais racionais, é uma ideia irrealista. Ele argumenta que as decisões políticas não refletem um bem comum, mas sim uma complexidade de situações, de vontades e de influências individuais e coletivas, carecendo de unidade e de racionalidade³⁸.

Assim, valoriza o método democrático como essencial para a legitimidade de um governo e para a caracterização de uma sociedade verdadeiramente democrática, entendendo legitimidade aqui como uma conformidade jurídico-legal. Schumpeter³⁹ enfatiza a importância de um processo eleitoral livre e competitivo para

³⁸ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. p. 300-313.

³⁹ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

a seleção de representantes políticos, o que, por sua vez, é fundamental para a formação de governos democráticos e para a validação da democracia formal.

O regime democrático, por conseguinte, definiria-se pelos procedimentos adotados para sua implementação. Assim, a democracia não seria um ideal ou um estado final, mas sim um método político destinado a alcançar decisões políticas, legislativas e administrativas.

Kelsen também compartilha dessa visão crítica, rejeitando a existência de um bem comum e questionando a ideia de vontade do povo como uma realidade.

Para ele, a questão sobre o interesse do povo é subjetiva e não pode ser objetivamente determinada. Kelsen ainda desenvolve uma perspectiva jurídica sobre o conceito de povo, argumentando que a unidade do povo só pode ser realizada no sentido normativo do direito e não no âmbito sociopolítico⁴⁰.

Ambos os autores rejeitam a concepção de soberania popular e a ideia de representação popular. Para Schumpeter, o povo, como tal, não possui personalidade legal e jurídica, tornando a representação do povo uma ficção⁴¹. Kelsen, por sua vez, traça uma analogia entre a ideologia democrática da soberania e a realidade dos clãs primitivos, em que o exercício da soberania popular é comparado ao uso de uma máscara totêmica⁴².

Em relação ao conceito de povo, Kelsen e Schumpeter divergem em suas abordagens. Enquanto o primeiro⁴³ enfatiza a pluralidade de indivíduos e de vontades, defendendo uma concepção jurídica de povo, o segundo⁴⁴, por outro lado, foca na impossibilidade de o povo governar efetivamente, independentemente da definição adotada pela sociedade sobre quem faz parte desse povo.

Assim, os autores apresentam críticas profundas à teoria democrática clássica. Schumpeter, cético quanto à ideia de uma vontade comum ou bem comum, argumenta que as decisões políticas resultam de uma mistura complexa de interesses e de influências individuais, em vez de refletirem uma vontade coletiva racional.

⁴⁰ KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 141.

⁴¹ SCHUMPETER, Joseph A. *op cit.* p. 297.

⁴² KELSEN, Hans. *op cit.* p. 92-93.

⁴³ KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 36.

⁴⁴ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. p. 295-296.

Por outro lado, Kelsen rejeita a noção de uma vontade do povo objetiva, vendo-a como uma construção normativa mais do que uma realidade prática. Para ele, a soberania popular é comparável a uma máscara totêmica, uma ideia que não se corresponde com a prática política real.

Ambos os autores desafiam a simplicidade das concepções tradicionais de democracia, oferecendo uma visão mais complexa e mediada da política moderna e da representação popular.

Já em um contexto contemporâneo, para Peter Häberle⁴⁵, o conceito de povo transcenderia a mera representação numérica nas eleições, que, em que pese essencial para a legitimidade democrática, não esgota sua complexidade e importância. O povo seria uma entidade múltipla e diversificada, composta por uma pluralidade de vozes e de interesses que desempenham papéis cruciais na interpretação e na legitimação do processo constitucional.

Essa pluralidade, conforme já elencado, se expressa de diversas maneiras: por meio de partidos políticos, que representam diferentes ideologias, pela contribuição das ciências, que oferecem dados e pesquisas para embasar decisões, pelos grupos de interesse que defendem causas específicas e pelos cidadãos individuais que exercem seus direitos e deveres, tanto por meio do sistema eleitoral quanto por mecanismos de participação diversos.

O funcionamento das democracias atuais baseia-se em uma série de mecanismos que concretizam o ideal de participação ativa dos cidadãos na política de seus países. Entre esses mecanismos, destaca-se o partido político, que desempenha um papel crucial ao reunir as opiniões dispersas da sociedade. Sem essa estrutura, a organização de uma democracia de massas seria provavelmente inviável.

Para conceituar partidos políticos, traz-se os enunciados de Duverger⁴⁶.

Primordial frisar que o autor elaborou essas formulações em 1951 com o cuidado de advertir que seu trabalho visava quebrar com o paradigma então vigente e estabelecer uma primeira teoria geral dos partidos políticos, ainda que necessariamente vaga, conjectural e aproximativa. Destaca-se que sua obra buscava

⁴⁵ HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional. **A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**: contribuindo para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. pp. 37-38.

⁴⁶ DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Zahar, 1970.

explicar hipóteses que poderiam orientar investigações futuras, com o objetivo de eventualmente formular leis sociológicas autênticas. Suas definições ressoam com a sociedade até os dias atuais.

O desenvolvimento da democracia representativa, ou seja, a ampliação do sufrágio, não apenas criou um ambiente eleitoral mais competitivo, exigindo um modelo organizacional mais complexo, hierárquico, centralizado e disciplinado, mas também a necessidade de sistemas partidários realmente mais representativos dos interesses de classe.

Consequentemente, além de terem conseguido se organizar de modo a tornarem-se mais competitivos, os partidos de massas possibilitaram a conciliação entre a delegação política e a representação orgânica dos diversos grupos sociais por meio do recrutamento "aberto" de uma elite societária, genuína e legitimamente representativa dos interesses populares.

Por isso, a existência dos partidos de massas seria a condição indispensável, embora não suficiente, para o funcionamento efetivo da democracia representativa e para uma política governamental mais progressista.

A partir disso, tem-se três proposições⁴⁷:

1. Um sistema eleitoral baseado em representação proporcional resulta em um sistema pluripartidário com partidos que são geralmente rígidos, estáveis e independentes, exceto em casos de mudanças súbitas.
2. Um sistema eleitoral que adota representação majoritária absoluta, com segundo turno, tende a promover um pluripartidarismo caracterizado por eleições mais flexíveis, dependentes e relativamente estáveis em todos os cenários.
3. Já um sistema eleitoral com representação majoritária relativa leva a um bipartidarismo, com partidos grandes e independentes que se alternam no poder.

As duas primeiras fórmulas tendem a ter efeitos bastante distintos entre si: o sistema de turno único favorece o bipartidarismo, enquanto o sistema com segundo turno tende ao pluripartidarismo. No entanto, a comparação entre o sistema com segundo turno e o proporcional não revela uma distinção tão clara, já que ambos tendem ao pluripartidarismo.

⁴⁷ DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Zahar, 1970.

Duverger⁴⁸ observou que, em muitos países, o sistema de dois turnos foi substituído pelo sistema proporcional. Ele considerava crucial diferenciar esses sistemas para entender qual tem maior influência no cenário político. Em relação à terceira formulação, que postula que um sistema de maioria relativa leva ao bipartidarismo com partidos grandes e independentes alternando no poder, segundo o autor, essa relação se baseia nos fatores mecânico e psicológico.

O fator mecânico se deve ao sistema de maioria relativa, que tende a dificultar a participação dos partidos minoritários, enquanto o proporcional busca incluí-los. Isso ocorre porque a maioria relativa elege apenas os partidos mais votados em cada circunscrição, o que pode levar à exclusão de partidos com apoio significativo, mas sem maioria local. No entanto, essa exclusão não é universal, já que vários partidos podem ser representados se nenhum obtiver a maioria absoluta em todas as circunscrições, resultando em um sistema pluripartidário em vez de bipartidário.

Nesse contexto, por meio da representação dos partidos políticos, na democracia liberal, cada cidadão é chamado a se tornar um intérprete ativo da Constituição, contribuindo para o aprimoramento contínuo do sistema democrático. A partir disso, o povo é reconhecido como parte integrante e ativa do processo democrático.

Ferreira Filho⁴⁹ argumenta que o reconhecimento da legitimidade dos partidos políticos introduz um terceiro elemento entre o Estado e o indivíduo.

Esse reconhecimento parte do princípio de que o indivíduo, por si só, não tem capacidade de, por meio da sua razão isolada, formular uma visão clara do bem comum nem de tomar decisões políticas consistentes e informadas.

Trata-se do entendimento de que o bem comum escapa ao alcance do cidadão comum, representando uma dose de realismo que contrabalança o otimismo ingênuo das primeiras ideias do liberalismo.

Os partidos políticos desempenham um papel fundamental ao intermediar o processo de decisão e ao organizar as diferentes opiniões da sociedade. A ideia de que um único indivíduo poderia, de maneira isolada, compreender e agir de forma

⁴⁸ DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Zahar, 1970.

⁴⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos nas Constituições democráticas**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966.

plena em questões complexas do bem comum é, de fato, uma visão simplista, sobretudo diante da complexidade do mundo contemporâneo, permeado pela tecnologia e pela globalização.

O pluralismo e a mediação de partidos permitem uma maior organização e reflexão sobre os desafios políticos, compensando o excesso de confiança inicial no poder racional do indivíduo defendido em um modelo de sociedade outrora nascente.

Assim, para viabilizar a existência desses organismos em sociedades democráticas, evoca-se alguns princípios importantes a serem frisados a respeito dos partidos políticos.

Primeiramente, há que se falar do direito de liberdade de criação e de ação, que deve ser devidamente limitado.

Conforme Ferreira Filho⁵⁰, os direitos e liberdades dos partidos são uma consequência lógica da concepção “molecular” da democracia, ou seja, é uma tese pluralista, que defende que a eventual fragmentação política de um povo seria menos nociva do que o monopólio por apenas um grupo.

Nesse sentido, as democracias contemporâneas, embora abertas à criação de novos partidos que representem novas ideias e necessidades, não têm o objetivo de fomentar a proliferação ilimitada de pequenos partidos. Elas procuram evitar a formação de facções ou de grupos minoritários que, apesar de inexpressivos, podem ser perigosos. Tais grupos são mais suscetíveis à corrupção por dinheiro ou à influência de camarilhas, em vez de contribuírem para o processo adequado de formação da vontade popular.

A multiplicidade de partidos, por si só, pode criar governos de coalizão, que tendem a ser instáveis e com pouca eficácia. No sistema presidencialista, esse problema é menos acentuado, pois a eleição do presidente gera, frequentemente, um dualismo de coalizões.

Desse modo, o eventual colapso dessas coalizões após as eleições não afeta gravemente o governo, uma vez que a legitimidade popular e a preponderância constitucional do presidente conseguem compensar a ausência de uma base partidária estável.

⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos nas Constituições democráticas**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966.

Ferreira Filho⁵¹ delineia que, por meio da regulamentação eleitoral, tentou-se consolidar a vontade política em torno de duas grandes correntes, ambas capazes de alcançar e de exercer o poder. No entanto, até o momento, essas medidas não produziram os resultados esperados e em nenhum lugar se conseguiu estabelecer o sistema bipartidário.

O autor⁵² esclarece que, no Brasil, a legislação eleitoral buscou diretamente esse objetivo, tentando impedir a formação e a persistência de pequenos grupos que poderiam permitir a influência de interesses regionais ou aventureiros sobre a vontade geral.

A princípio, em 1950, para que um partido pudesse obter o registro, a lei exigia um mínimo de cinquenta mil apoiantes, distribuídos em pelo menos cinco circunscrições, sendo que o pedido de registro deveria ser acompanhado das assinaturas desses cinquenta mil simpatizantes, incluindo os números de inscrição eleitoral.

No mais, o registro do partido seria cancelado caso ele não conseguisse eleger ao menos um representante no Parlamento Federal ou não obtivesse, em todo o território nacional, um mínimo de cinquenta mil votos. Na prática, essas regras limitaram a proliferação de pequenos partidos.

Embora, com recursos financeiros e organização fosse possível obter as cinquenta mil assinaturas exigidas, isso não representava um compromisso real dos eleitores, o que acabou reduzindo as tentativas esporádicas de exercer influências pontuais.

Num segundo ponto, Ferreira Filho⁵³ esclarece que a liberdade de ação dos partidos políticos decorre naturalmente da liberdade de sua criação. Essa liberdade de ação se manifesta, sobretudo, na liberdade de propaganda política, que, entretanto, não pode ser irrestrita.

Surge aqui o desafio de garantir igualdade de oportunidades, especialmente em relação à neutralidade do Estado diante dos partidos. Um aspecto

⁵¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos nas Constituições democráticas**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966.

⁵² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos nas Constituições democráticas**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966.

⁵³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos nas Constituições democráticas**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966.

crucial dessa questão é o uso de recursos públicos, ou mais especificamente, de bens controlados pelo Estado, como as estações de rádio e de televisão, que muitas vezes são de propriedade estatal ou operam sob seu monopólio, o que será discutido no momento pertinente.

Assim, a regulamentação eleitoral serviu como um mecanismo de controle, mas não foi capaz de criar um sistema bipartidário sólido, como se pretendia. Isso revela, desde antes da Constituição de 1988, uma grande limitação do sistema eleitoral, que se manteve até os dias atuais. O objetivo de criar uma política mais estável e bipartidária ainda não foi alcançado, refletindo as dificuldades de adaptar a regulamentação eleitoral a uma realidade política complexa e multifacetada como a brasileira.

Em contraste com a democracia popular tradicional, em que o povo soberano é muitas vezes reduzido ao papel de mero substituto do monarca, a democracia centrada no cidadão promoveria uma visão mais holística e inclusiva. Ela se orienta por valores que respeitam e promovem os direitos fundamentais de cada cidadão, garantindo uma participação ativa, informada e significativa na vida política, social e constitucional da nação.

Nesse sentido, para Bonavides⁵⁴:

Com a democracia participativa a soberania passa do Estado para a Constituição, porque a Constituição é o poder vivo do povo, o poder que ele não alienou em nenhuma assembleia ou órgão de representação, o poder que faz as leis, toma as decisões fundamentais e exercita uma vontade que é sua, e não de outrem, porque a vontade soberana não se delega senão na forma decadente da intermediação representativa dos corpos que legislam, segundo ponderava Rousseau, com absoluto carência de legitimidade em presença do vulto e significado e importância da matéria sujeita.

Contudo, apesar do pensamento otimista a respeito da democracia participativa, com a complexidade das relações do Estado, surgem desafios desse sistema, retomando as ideias de Kelsen e Schumpeter.

No contexto brasileiro, por exemplo, com sua diversidade econômica e ideológica regional, é improvável que os sistemas de maioria relativa de turno único levassem ao bipartidarismo nacional ou mesmo a um sistema com poucos partidos.

⁵⁴ BONAVIDES, Paulo. Teoria geral do estado. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 58

Ao abordar a participação popular, parte-se do pressuposto de dois elementos fundamentais: a motivação e a possibilidade de participação⁵⁵. A motivação está intimamente ligada ao estado psicológico e social do cidadão, refletindo seu interesse, engajamento e vontade de participar ativamente na vida política e social.

Por outro lado, a possibilidade de participação tem natureza política e jurídica, exigindo um arcabouço legal que permita e facilite essa participação, como seriam as hipóteses de plebiscito, referendo e iniciativa popular, além das condições materiais necessárias para que ela ocorra de forma efetiva.

Conforme já exposto, as organizações da sociedade civil, os grupos minoritários e até mesmo os indivíduos isoladamente têm a potencialidade de desempenhar um papel crucial na democracia participativa. Para que essa forma de democracia seja eficaz, é vital que esses atores estejam motivados a se envolverem no processo político, contudo, diferentemente do que se espera, nem sempre é o que ocorre.

Há três obstáculos principais para a participação popular⁵⁶: a apatia política, que se refere à falta de interesse ou indiferença em relação à política; a abulia política, que é a incapacidade ou a falta de vontade de agir politicamente; e a acrácia política, que é a falta de consciência ou responsabilidade cívica.

Discorrendo especificamente a respeito de cada um deles, na definição de Paulo Modesto, a apatia política⁵⁷ se manifesta como uma falta de engajamento cívico e está diretamente ligada a diversos fatores que limitam a participação ativa dos cidadãos.

Um dos principais obstáculos é a falta de informação clara sobre os direitos e deveres civis, o que pode resultar em desinteresse ou desconhecimento sobre como exercer a cidadania de forma efetiva.

Além disso, por vezes, a apatia política perpassa a ausência de canais de comunicação ágeis e eficientes entre os cidadãos e as estruturas estatais, bem como a falta de resposta adequada a solicitações e críticas, contribui para essa apatia. A

⁵⁵ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política**. Rio de Janeiro, Renovar, 1992. p. 11.

⁵⁶ Idem. p. 23.

⁵⁷ MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública**. Mecanismos de operacionalização. SADireito, 4 fev. 2002. p. 4. Disponível em: <www.sadireito.com.br/index.asp?lr=area.asp&area=5&texto=416>. Acesso em: 28 mai. 2024.

falta de uma tradição participativa consolidada e a demora excessiva no atendimento às demandas também desestimulam o envolvimento cívico.

Quanto à abulia política⁵⁸, caracterizada pela falta de vontade de participar ativamente na vida política, ela está relacionada ao ceticismo quanto à efetividade da participação cidadã. Muitos cidadãos duvidam que suas opiniões e demandas sejam realmente consideradas pelas autoridades públicas.

Além disso, a falta de reconhecimento e de valorização das atividades de participação cidadã pela sociedade pode contribuir para a falta de estímulo para a ação cívica.

Por fim, a acracia política⁵⁹, que se refere à incapacidade de participar da ação cidadã, está associada a diversos fatores estruturais e práticas administrativas que dificultam o acesso dos cidadãos aos processos decisórios. Entre eles, destacam-se o baixo nível de escolaridade de muitos requerentes, o excesso de formalismo na administração pública e a falta de facilidade para converter solicitações verbais em pedidos formais.

Outrossim, a complexidade e a prolixidade das normas administrativas, juntamente com os desafios políticos e econômicos enfrentados por países em desenvolvimento ou emergentes, também contribuem para limitar a participação cidadã efetiva.

No mais, coadunando-se com a reflexão de Sartori⁶⁰, a contínua participação direta do povo no exercício do poder não é ideal. O excesso de envolvimento político pode levar o indivíduo a se tornar um homem total, absorvido pela atividade política e negligenciando suas funções econômicas e pessoais.

Em vez disso, ele defende a democracia representativa, indireta e liberal, que atua como uma salvaguarda contra essa sobrecarga de participação, acreditando que o processo de tomada de decisões deve ser estruturado em várias etapas e filtros para limitar a participação política e para evitar seus excessos, permitindo uma democracia mais funcional.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

De acordo com Sartori⁶¹, os direitos individuais são a base para direitos políticos e sociais, e ele advoga pela separação entre as esferas pública e privada para restringir a participação popular.

Para ele, a democracia não é simplesmente o poder exercido diretamente pelo povo, mas um sistema de governo que age em benefício do povo, mesmo sendo este o titular do poder soberano. Aproximando-se mais de uma arena de poder entre diferentes grupos, ao invés de uma expressão direta da vontade popular.

Essas ideias estão fundamentadas no princípio da isonomia, que preconiza a igualdade de todos perante a lei, independentemente da situação social. Assim, como Kelsen e Schumpeter, defende uma visão da democracia que é essencialmente jurídico-formal, sem levar em conta as desigualdades sociais e as oportunidades desiguais que moldam a sociedade, muitas vezes aceitas como condições naturais.

Portanto, para superar esses obstáculos, o conceito de democracia participativa deve ser revisitado. É crucial implementar políticas e práticas que verdadeiramente promovam maior transparência, acessibilidade e eficácia na interação entre cidadãos e instituições. Informar e educar a população sobre seus direitos e deveres, facilitar o acesso a canais de participação e reduzir a complexidade burocrática são passos essenciais para revitalizar a participação popular e fortalecer a democracia.

Além disso, ser realista em relação ao que se propõe atingir em um sistema complexo faz-se igualmente necessário. Não é sobre encontrar um ideal, mas uma forma que funcione, sem demonizar e endeusar os instrumentos e participantes desse cenário.

Assim, parece essencial retomar os dizeres de Duverger.

De acordo com o autor⁶², um regime sem partidos garante a permanência das elites dirigentes baseadas em critérios de nascimento, riqueza ou funções exercidas. Um regime sem partidos é, portanto, inerentemente conservador.

Por outro lado, um sistema de partidos possibilita a formação de uma classe dirigente proveniente do povo, que substitui as antigas elites. Nesse aspecto, tanto o partido único quanto os regimes pluralistas têm semelhanças.

⁶¹ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

⁶² DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Zahar, 1970.

A essência mais profunda dos partidos políticos está em promover a criação de novas elites, que resgatem o verdadeiro significado da representação. Todo governo é, por natureza, oligárquico, no entanto, a origem e a formação das oligarquias podem variar significativamente, influenciando suas ações. Assim, é mais eficiente ter um governo do povo por uma elite oriunda do povo.

Sob essa perspectiva, a democracia não seria incompatível com os partidos de massa, pois todo governo, independentemente da estrutura partidária, tende a se tornar oligárquico, independente da forma de estruturação.

Não se pode olvidar que a democracia burguesa, ou liberal-democracia, é sustentada pelo individualismo e por uma abordagem liberal que valoriza a seleção dos mais capacitados para alcançar o bem comum.

Nessa perspectiva, apenas os indivíduos entendidos como superiores teriam a capacidade de entender os meios para alcançar o bem coletivo. Aos cidadãos comuns é concedido o direito inalienável de votar, mas sua participação se limita a isso.

Após delegar o poder aos políticos profissionais por um período definido, o povo deve se afastar do processo, o que reflete a visão de Schumpeter⁶³ de que alguns são feitos para governar enquanto outros apenas escolhem seus governantes e são governados.

Schumpeter⁶⁴ critica a ideia de mandato imperativo, que defende que o poder soberano reside no povo, alegando que, devido à impossibilidade prática em grandes populações, a democracia direta não é viável. Ele propõe, então, a delegação dessa função a representantes.

Além disso, relativiza a ideia de representação imperativa ao questionar a exigência de que os parlamentares representem fielmente a composição da sociedade, sugerindo, pelo contrário, que o governo seja administrado por um corpo técnico-científico, que se concentre nas particularidades.

Schumpeter, ao criticar o conceito de mandato imperativo e a ideia de que o poder soberano reside no povo, aborda a realidade prática das grandes populações e a inviabilidade da democracia direta. Ele defende a delegação do poder a

⁶³ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

⁶⁴ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

representantes eleitos, que, segundo sua visão, devem ser gestores especializados, em vez de refletirem rigidamente a composição da sociedade.

Sua proposta de governo oferece uma perspectiva pragmática, reconhecendo as limitações da representação imperativa, proporcionando, assim, uma compreensão mais prática e adaptada da democracia, sobretudo ao enfatizar a necessidade de especialização e de eficiência na administração pública.

O problema, portanto, não está nos partidos ou na sua organização, pois a tendência é que o poder se concentre nas mãos de uma minoria, mas sim na concepção de democracia prevalecente no momento atual.

A verdade é que nunca houve um povo governando a si mesmo e nunca haverá. Todo governo implica no domínio de poucos sobre muitos, é o que a história já demonstrou e o que continua a se repetir. Afastando-se do ideário popular, a verdadeira democracia é diferente: é mais modesta em relação ao que pretende alcançar, mas também mais realista. E deve ser discutida como tal.

2.3. PODER POLÍTICO E REPRESENTAÇÃO

O poder político pode ser definido como a capacidade e a autoridade de influenciar, controlar e direcionar a ação e a organização de uma sociedade por meio de decisões e de normas que moldam a vida coletiva. Esse poder é exercido por meio de instituições, autoridades e mecanismos que definem e implementam políticas públicas, leis e regulamentos.

No cerne do poder político está a habilidade de estabelecer regras e diretrizes que regulam o comportamento dos indivíduos e das organizações dentro de uma sociedade, bem como de garantir o cumprimento dessas regras por meio de instrumentos legais e coercitivos, não se limitando apenas à criação e à aplicação de normas, mas também envolve a capacidade de mobilizar recursos, gerenciar conflitos e influenciar a opinião pública.

Conforme Azambuja⁶⁵, o poder político representa a capacidade efetiva do Estado de compelir os indivíduos a agir ou se abster de determinadas ações, e seu propósito primordial deve ser o benefício público. Quando o exercício desse poder não

⁶⁵ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. Globo Livros, 2008.

tem como objetivo o bem comum, deixa de ser atributo do Estado, perdendo sua natureza jurídica e moral, transformando-se unicamente em um instrumento de coerção e violência por parte dos governantes.

Na perspectiva de Dallari⁶⁶, é importante observar que o exercício do poder político, embora possa buscar maximizar sua eficácia, inevitavelmente deve considerar os interesses da coletividade ou dos indivíduos que a compõem. Ao definir o Estado como uma comunidade humana que reivindica o monopólio legítimo da violência física dentro de um território específico, a ideia de política é apresentada como um conjunto de esforços voltados para participar do poder ou para influenciar sua distribuição, tanto entre Estados quanto dentro de um único Estado. Tal concepção abrange noções de participação, eficácia e legitimidade.

Desse modo, o poder político é essencialmente dinâmico e multifacetado. Pode ser formal, quando exercido por meio de instituições estabelecidas como governos, parlamentos e sistemas judiciais; e informal, quando se manifesta por meio de relações de influência e pode ocorrer em contextos sociais e econômicos diversos. Sua legitimidade geralmente deriva de processos democráticos, como eleições, ou de estruturas autoritárias, dependendo do sistema de governo vigente.

Além disso, o poder político não é estático; ele é constantemente negociado e contestado entre diferentes atores sociais e políticos, refletindo as tensões e os interesses variados dentro de uma sociedade. A eficácia do poder político está, portanto, ligada não apenas à capacidade de impor ordens, mas também à habilidade de construir consensos e de responder às demandas e às pressões da população.

Assim, é um conceito que desempenha um papel central na formação e na manutenção da ordem social, na promoção do bem-estar coletivo e na adaptação das sociedades às mudanças e aos desafios ao longo do tempo.

No entanto, surge um questionamento relevante: quem tem a autoridade para determinar se o poder está ou não promovendo o bem público? O poder político representa uma vontade, e, em uma democracia, essa vontade, por meio da representação, deveria refletir a vontade da maioria visando alcançar o bem comum⁶⁷.

Segundo Leclercq⁶⁸:

⁶⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. Saraiva, 2011.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ LECLERCQ, Jacques. **Leçons de droit naturel**. V. 2. L'état ou la politique. **Leçons de droit naturel**, 1958. p. 125.

À frente da sociedade deve haver um poder dirigente que unifique a vontade social. Pensa-se geralmente que o poder é somente necessário para pôr a força a serviço da ordem. Essa é apenas a razão secundária. A razão primordial é a necessidade de uma cabeça para assegurar a unidade de ação, para formular a ordem antes de a impor.

Assim, identificar a vontade social entre as diferentes correntes de opinião é um desafio constante, mesmo em democracias, tornando o objetivo imediato do poder amplamente influenciado pela vontade dos governantes⁶⁹.

Nesse sentido:

Como sociedade política, voltada para fins políticos, o Estado participa da natureza política, que convive com a jurídica, influenciando-a e sendo por ela influenciada, devendo, portanto, exercer um poder político. Este é o aspecto mais difícil e mais fascinante do estudo do Estado, pois introduz o estudioso numa problemática extremamente rica, dinâmica e polêmica, onde se faz presente a busca dos valores fundamentais do indivíduo, da sociedade e do Estado, a par da procura da organização mais eficaz para a promoção desses valores⁷⁰.

Com essas considerações, conclui-se que o poder político pode ser exercido de diversas maneiras, majoritariamente por meio do governo, mas também por instituições políticas, partidos políticos, mídia, grupos de interesse, entre outros, por meio de um mecanismo denominado representação.

Segundo Dallari, em relação ao conceito de representação:

A necessidade de governar por meio de representantes deixa para o povo o problema da escolha desses representantes. Cada indivíduo tem suas aspirações, seus interesses e, mesmo que de maneira indefinida e imprecisa, suas preferências a respeito das características dos governantes. E quando se põe concretamente o problema da escolha é natural a formação de grupos de opinião, cada um pretendendo prevalecer sobre os demais⁷¹.

Ou seja, a representação política é um conceito central na teoria política, referindo-se ao processo pelo qual os interesses, os valores e as preferências dos cidadãos são expressos e articulados por meio de representantes eleitos. Em outras palavras, os representantes políticos atuam em nome dos eleitores para tomar decisões e formular políticas que reflitam as vontades e necessidades da sociedade.

Conforme Hobbes:

Uma multidão de homens é transformada em uma pessoa quando é representada por um só homem ou uma só pessoa, de maneira que tal seja feito com o consentimento de cada um dos que constituem essa multidão. Porque é a unidade do representante, e não a unidade do representado, que faz com que a pessoa seja uma. E é o representante o portador da pessoa, e

⁶⁹ AZAMBUJA, Darcy. op. cit.

⁷⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op, cit.* p. 110-111.

⁷¹ Idem. P. 142.

só de uma pessoa. Esta é a única maneira pela qual é possível entender a unidade de uma multidão⁷².

Ainda seguindo a linha argumentativa de Dallari, relacionando-a com a presente tese, os partidos políticos, uma das formas mais contundentes de representação popular, absorveram conceitos do que outrora seriam considerados grupos de interesses, anteriormente fragmentados, que antes surgiram como oposição, mas com dificuldade de organização⁷³.

Desde o século XVIII, surgiram conceitos que delinearam o papel do partido como um esforço conjunto em prol do interesse nacional, embora críticas, igualmente, tenham sido levantadas sobre sua natureza restritiva e, apesar das contradições, algo que é amplamente aceito é a natureza dos partidos políticos, de direito público interno, sendo instituições dotadas de personalidade⁷⁴.

Para Ferreira Filho⁷⁵, a estrutura interna dos partidos políticos, na prática, não reflete uma verdadeira democracia. Como observou Duverger em seu livro sobre partidos políticos, uma vez que a organização interna destes partidos é essencialmente autocrática e oligárquica. Os líderes dos partidos não são genuinamente escolhidos pelos membros, como parece à primeira vista, mas são cooptados e nomeados por um núcleo central. Esses líderes tendem a formar uma elite governante, separada dos militantes comuns, criando uma casta mais ou menos fechada sobre si mesma.

Essa casta dominante, incluindo os parlamentares, se não for burocrática desde o início, rapidamente desenvolve essa característica. Na prática, o grupo de líderes acaba se confundindo com os "permanentes", dedicando-se totalmente a esse papel. Esse círculo fechado frequentemente tenta manter os militantes à parte, impondo seus próprios pontos de vista e seus interesses ao movimento. Em toda burocracia, observa-se a busca por cargos, o desejo de promoções, uma servilidade excessiva em relação aos superiores e uma atitude desdenhosa em relação aos inferiores.

⁷² HOBBS, Thomas. 2004. **O Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores). [Original de 1651]. P. 137.

⁷³ Idem. p. 141.

⁷⁴ Idem. p. 145.

⁷⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos nas Constituições democráticas**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966.

Para o autor⁷⁶, os partidos, portanto, caso essa tendência não for combatida, têm o potencial de corromper a democracia, desviando-se da manifestação genuína da vontade popular e contribuindo para sua supressão. A estrutura interna dos partidos, assim, torna-se um fator crucial na definição do regime sob o qual o Estado opera.

Quanto a organização interna, os partidos podem ser:

Partidos de quadros, quando, mais preocupados com a qualidade de seus membros do que com a quantidade deles, não buscam reunir o maior número possível de integrantes, preferindo atrair as figuras mais notáveis, capazes de influir positivamente no prestígio do partido, ou os indivíduos mais abastados, dispostos a oferecer contribuição econômico-financeira substancial à agremiação partidária.

Partidos de massas, quando, além de buscarem o maior número possível de adeptos, sem qualquer espécie de discriminação, procuram servir de instrumento para que indivíduos de condição econômica inferior possam aspirar às posições de governo⁷⁷.

Quanto à organização externa, os sistemas de partidos podem ser categorizados de acordo com o número de partidos presentes em um Estado.

Ainda explorando os conceitos de Dallari⁷⁸, nos sistemas de partido único, existe apenas um partido no Estado, em que os debates políticos ocorrem dentro dele. Embora não haja necessariamente um caráter antidemocrático, na prática, o partido único geralmente adere a princípios rígidos e pouco mutáveis, com debates limitados sobre aspectos secundários.

Nos sistemas bipartidários, dois grandes partidos se alternam no governo, enquanto outros partidos podem existir, mas permanecem menos expressivos por razões diversas. Esses sistemas, como na Inglaterra e nos Estados Unidos, caracterizam-se pela predominância de dois grandes partidos, refletindo as principais correntes de opinião⁷⁹.

Já nos sistemas pluripartidários, vários partidos têm a possibilidade de predominar, sendo essa pluralidade originada pelo fracionamento das correntes de opinião e pela superposição de dualismos. Cada corrente de opinião pode ter uma graduação interna, levando ao surgimento de múltiplos partidos representativos. A multiplicação excessiva de partidos pode resultar em uma divisão do eleitorado,

⁷⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos nas Constituições democráticas**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966.

⁷⁷ Idem. p. 145-146.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem.

levando à necessidade de acordos eleitorais para compor maiorias, o que tem levado à exigência de um número mínimo de votos para a eleição de representantes, visando preservar a liberdade de opinião e evitar o fracionamento excessivo⁸⁰.

Por fim, quanto ao âmbito de atuação, tem-se quatro subdivisões⁸¹: partidos universais, partidos nacionais, partidos regionais e locais.

Os partidos com vocação universal procuram atuar além das fronteiras dos Estados, baseando a solidariedade entre seus membros em uma teoria política de caráter global.

Nesses casos, embora aparentemente limitados a um Estado para se adequarem às exigências legais, esses partidos mantêm uma estreita relação com seus congêneres em outros países, compartilhando não apenas princípios, mas também métodos de ação.

Os partidos nacionais, apesar da designação ser imperfeita devido à confusão entre Estado e nação, são assim chamados por tradição. Esses partidos têm um número significativo de adeptos em todo o território do Estado.

Não é necessário que o eleitorado esteja uniformemente distribuído pelo país; como no caso dos Estados Unidos, um partido pode ser fortemente predominante em algumas regiões e menos expressivo em outras. O que importa é que a soma de seus eleitores e sua presença em todo o Estado lhes confiram uma expressão nacional.

Os partidos regionais são aqueles cuja atuação se limita a uma determinada região do Estado, com líderes e adeptos focados na conquista do poder político naquela área específica.

Por fim, os partidos locais operam a nível municipal, orientando sua atuação exclusivamente por interesses locais e visando a obtenção do poder político no âmbito municipal.

Dallari⁸² afirma que a crítica aos partidos políticos, que reflete também na crítica à representação política, abrange pontos positivos e negativos. A favor dos partidos, destaca-se a necessidade e os benefícios da união de opiniões convergentes, formando uma força coletiva capaz de superar desafios e alcançar o

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Idem. p. 147.

⁸² Ibidem.

poder político, promovendo a vontade predominante da sociedade no Estado. Além disso, essa união facilita a identificação das correntes de opinião e sua aceitação pela sociedade, orientando tanto o público quanto os próprios líderes governamentais.

Por outro lado, argumenta-se contra a representação política, indicando que, mesmo em uma sociedade com níveis razoáveis de educação, o público muitas vezes não consegue se orientar com base em ideias abstratas e debates políticos. No momento da votação, os interesses pessoais tendem a prevalecer sobre a identificação com ideologias partidárias específicas.

Além disso, os partidos são criticados por se tornarem meros veículos para conquistar o poder, muitas vezes agindo de forma inconsistente com os ideais declarados em seus programas. Isso pode resultar na perda da capacidade de seleção por parte dos eleitores, que se veem obrigados a escolher entre candidatos selecionados pelos partidos, geralmente alinhados com os grupos dominantes internos. Essa dinâmica sugere que a democracia tem uma tendência oligárquica devido à inevitável predominância de certos grupos.

Desse modo, sem olvidar as críticas, a representação política continua sendo um elemento fundamental para o funcionamento democrático de uma sociedade. Embora os partidos políticos possam ser alvo de questionamentos, é importante reconhecer que eles desempenham um papel crucial na articulação e na representação dos interesses da coletividade, e, nesse contexto, as elites políticas – conceito que será posteriormente trabalhado – envolvidas na representação popular são capazes de compreender o cerne das questões que precisam de mais atenção.

Ademais, a união de opiniões convergentes em torno de partidos políticos oferece uma via para a expressão e a defesa dos interesses da sociedade. Essa união cria uma força coletiva capaz de enfrentar desafios políticos e sociais complexos e buscar soluções que atendam às necessidades e às aspirações da comunidade como um todo.

Além disso, os partidos políticos ajudam a facilitar a identificação das diferentes correntes de opinião na sociedade, proporcionando um canal para a expressão dessas visões e para o debate democrático.

Por fim, a representação política também é essencial para garantir a participação dos cidadãos no processo decisório. Embora existam críticas sobre a perda de identidade ideológica dos partidos e sua transformação em instrumentos

para a conquista do poder, é por meio dessas organizações que os eleitores têm a oportunidade de escolher representantes para defender seus interesses nos órgãos legislativos e executivos, o que é fundamental para garantir que as vozes das diferentes partes da sociedade sejam ouvidas e consideradas nas políticas públicas.

Aqui, novamente, as elites políticas desempenham um papel fundamental na formulação de políticas públicas, na administração do governo e na representação dos interesses da sociedade. Elas fornecem liderança e estabilidade, ajudando a evitar a fragmentação e o conflito político excessivo. Além disso, as elites políticas desempenham um papel importante na mediação de interesses concorrentes e na promoção do bem comum.

Apesar dos desafios e das críticas enfrentados pela representação política, é importante reconhecer seu papel vital na promoção da democracia e na busca por soluções coletivas para os problemas enfrentados pela sociedade. A representação política, em conjunto com a atuação das elites políticas, é um mecanismo essencial para a construção de consenso, a resolução de conflitos e a garantia de que as decisões políticas reflitam os interesses e os valores da comunidade como um todo.

2.4. ELITES POLÍTICAS E AS ORGANIZAÇÕES

No pensamento político do século XX, o conceito dual de elites e de massas têm implicações significativas para a compreensão da democracia.

É uma constante histórica que as sociedades se dividam sociopoliticamente entre uma elite dominante, uma minoria organizada e poderosa, e as massas dominadas, uma maioria desorganizada e mais fraca.

As elites, compostas por grupos ou indivíduos que detêm poder, influência e recursos significativos, frequentemente têm um papel determinante na formulação e na execução de políticas.

Em contraste, as massas representam a maioria da população, cujas preocupações e interesses são muitas vezes menos visíveis nas esferas de decisão formal. Essa divisão tem implicações profundas para a compreensão da democracia, pois revela a tensão entre a concentração de poder e a participação popular.

Em sistemas democráticos, a eficácia e a legitimidade do governo dependem não apenas da capacidade das elites de governar e de tomar decisões,

mas também da inclusão e do envolvimento das massas no processo político. A dinâmica entre essas duas esferas pode influenciar a representação política, a governança e a equidade na distribuição de poder, sendo crucial para a saúde e a funcionalidade de qualquer sistema democrático.

Assim, ao reinterpretar a ideia do que realmente constitui um regime democrático, torna-se evidente tanto a possibilidade de acomodar o fenômeno partidário quanto a centralidade dos partidos no funcionamento dos governos representativos.

Segundo Bobbio⁸³, em qualquer sociedade, sempre há uma minoria que possui o poder, enquanto a maioria está privada dele. Esta minoria, que exerce controle estratégico sobre as decisões políticas, ideológicas e econômicas, é conhecida como a elite política. Este grupo, que controla o campo político em diversas sociedades, tanto tradicionais quanto modernas, possui uma organização institucional que, se necessário, pode recorrer à força para impor suas decisões.

Conforme já explicitado, para Duverger⁸⁴, uma visão mais realista da democracia implicaria entendê-la apenas como um regime no qual os governantes são escolhidos pelos governados, por meio de eleições livres e transparentes.

Isso conduz à conclusão de que a democracia deve ser vista não como uma forma de governo, mas como um mecanismo de recrutamento das elites. Para que o processo de renovação da classe responsável pelas decisões funcione efetivamente, os partidos são essenciais, pois são responsáveis pela rotação das engrenagens que produzem novas elites oriundas da sociedade civil mais ampla; elites essas capazes de exercer a verdadeira representação popular.

Dessa forma, torna-se imperativo estudar sistematicamente as organizações partidárias para entender não apenas seu funcionamento interno, mas também suas relações com as demais variáveis sociais e políticas.

⁸³ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Trad.: Carmen C. Varriale, Gaetano et. al. Coord. trad.: João Ferreira. Rev. geral: João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1992.

⁸⁴ DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Zahar, 1970.

Nesse contexto, as teorias da classe dominante de Gaetano Mosca⁸⁵ e a lei da oligarquia de Robert Michels⁸⁶ formam o núcleo da Teoria das Elites e seu entendimento traz clareza às questões enfrentadas no cenário político atual.

Compreender as dinâmicas de poder político nas diversas sociedades ao longo da história requer uma nova abordagem teórica dos cientistas sociais. Embora o termo "elite" possua uma definição flexível, ele é amplamente utilizado em pesquisas para descrever setores que detêm poder político ou econômico. Além disso, o conceito abrange estratos sociais associados à burocracia, ao conhecimento, à religião e até mesmo a grupos organizados em sociedades secretas, como a maçonaria.

Segundo Duma⁸⁷, a definição tradicional de elite pode ser baseada em cinco aspectos principais: a magnitude da fortuna, a relevância da genealogia, os cargos ocupados, a identidade grupal e o modo como essa identidade se expressa por meio de um culto à distinção e à aparência.

Esses critérios são comuns nos estudos sobre elite e ajudam a compreender os mecanismos de reprodução social desse grupo. Eles são essenciais para a definição política do conceito nas ciências humanas, pois, em quase todas as sociedades, pelo menos um desses elementos está presente nos grupos que dominam os setores políticos, econômicos e sociais.

É evidente que esse grupo desempenha um papel crucial na preservação de estruturas sociais que asseguram seu prestígio e monopólio do poder político, além de fomentar condições para mudanças nas esferas econômica, social e política, enquanto mantém sua posição dominante.

A elite política tem uma origem social diversificada e frequentemente se articula estrategicamente dentro das instituições da sociedade civil, indicando que a projeção política não provém apenas da burocracia estatal. Compreender a elite política envolve reconhecer que ela não se limita a semelhanças de origem econômica, social ou cultural, mas se caracteriza pela capacidade coordenada de intercâmbio estrutural. Fatores econômicos, burocráticos, religiosos e intelectuais,

⁸⁵ MOSCA, Gaetano. 1939. **The ruling class**. Elementi di Scienza Politica. New York: McGrawHill Book Company.

⁸⁶ MICHELS, Robert. **Political Parties**. New York: Dover, 1959.

⁸⁷ DUMA, Jean. Sobre as elites: abordagem historiográfica. Tradução Flávio M. Heinz. **Revista História**. São Leopoldo: UNISINOS, v. 07, nº 08, 2003.

entre outros, criam as condições necessárias para os mecanismos de reprodução social desse grupo.

Com esse panorama, se democracia é entendida como governo do povo com máxima participação, essas teorias colocam em xeque a viabilidade de concretizar esse ideal democrático.

Michels⁸⁸ apresenta a "lei de ferro das oligarquias", uma regra universal que aponta para a inviabilidade da democracia devido à sua incapacidade de superar a hierarquia inerente às estruturas burocráticas.

Para o autor supramencionado, qualquer organização tende a se tornar uma oligarquia, já que a burocracia, sendo um mecanismo poderoso de controle social, estabelece uma distinção entre líderes e seguidores, resultando em uma oligarquia dominante, que, como o nome sugere, sempre constitui uma minoria.

Para entender as características fundamentais dessa linha ideológica, a proposição é aprofundar a análise com base no trabalho de Gaetano Mosca⁸⁹.

De acordo com ele, uma observação comum em todos os sistemas políticos é a presença de duas classes distintas: uma minoria que detém o poder e governa e uma maioria que é governada. Esses governantes estão estruturados, detêm o monopólio do poder, desfrutam dos benefícios associados ao poder e exercem controle sobre a maioria, também conhecida como "os governados".

Para Mosca⁹⁰, a democracia enfrenta desafios intrínsecos à sua natureza, tornando difícil sua realização plena devido à inviabilidade da soberania popular. Ele vê a maioria como um grupo "plural e desorganizado", carente das qualidades organizacionais da minoria dominante.

Destarte, a visão de democracia como "governo do povo" se torna utópica. Contudo, o autor não sugere descartar esse conceito, mas sim repensá-lo sob a ótica da teoria da classe dominante.

Mosca⁹¹ apresenta duas perspectivas sobre o que constitui um regime democrático. Na primeira, um regime é democrático quando possibilita a competição entre diversos grupos, permitindo que um deles ascenda à posição de classe governante, seja por meio de eleições no liberalismo ou de outros mecanismos.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ MOSCA, Gaetano. *op cit.*

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Idem.

A segunda perspectiva de Mosca não enfatiza essa competição de grupos; para ele, um regime é democrático quando há renovação na classe governante. Sem essa renovação, indivíduos com ambições de poder podem se organizar em movimentos e buscar o controle através do que Mosca chama de "revolução".

O autor⁹² vê a democracia como um regime de relativa estabilidade. Ele argumenta que sua capacidade de se adaptar e de acolher novos membros é o que lhe confere essa solidez. Embora o poder se concentre em uma elite governante, é vital que esse poder seja legitimado e reconhecido pela maioria. Esse reconhecimento mútuo cria legitimidade, sustentando a estabilidade do regime. Sem essa dinâmica de construção de consenso, a classe governante e a massa populacional se distanciam, levando a uma desconexão e possível desestabilização do sistema.

Revisitando o que já foi elaborado no capítulo sobre as disfunções da democracia participativa, a teoria democrática contemporânea de Schumpeter⁹³ foca nos mecanismos institucionais que conduzem às decisões políticas, em que os indivíduos ganham poder de decisão por meio de uma competição eleitoral.

De acordo com Pateman⁹⁴, na visão atualizada de Schumpeter, o método democrático é definido pela competição entre líderes pelo voto popular. Neste modelo, todos têm a liberdade de disputar cargos de liderança em eleições democráticas. No entanto, Schumpeter também destaca a importância de uma classe política ou governante que apresente candidatos para essas posições.

Enquanto a teoria democrática clássica vê as massas como racionais e aptas para decisões, capazes de fazer escolhas políticas e eleger representantes para realizar seus anseios, a perspectiva moderna de Schumpeter as descreve como irresponsáveis e carentes de discernimento, com um entendimento limitado da realidade. Segundo ele, ao entrar na esfera política, o cidadão tende a diminuir sua capacidade de pensamento crítico⁹⁵.

Dada essa visão sobre a incapacidade e irracionalidade das massas, Schumpeter sugere que qualquer forma de participação pode ser "prejudicial para a nação". Essa visão contrasta fortemente com o ideal de máxima participação

⁹² Idem.

⁹³ SCHUMPETER, Joseph A. *op cit.*

⁹⁴ PATEMAN, Carole. 1970. **Participation and Democratic Theory**. London: Cambridge University Press.

⁹⁵ Idem.

defendido pela teoria democrática clássica. Indivíduos sem uma abordagem crítica e racional podem ser facilmente influenciados por interesses manipuladores, que moldam seus desejos de forma similar às técnicas de propaganda comercial.

Schumpeter⁹⁶ delineia os elementos-chave para o êxito de um sistema democrático da seguinte forma:

1. **Qualidade dos Agentes Políticos:** É essencial que os políticos sejam de elevado calibre, possuindo uma genuína "vocação política", habilidades adequadas e um "caráter moral" sólido.
2. **Diversidade nas Decisões Políticas:** A amplitude das decisões políticas deve ser equilibrada, não apenas pela variedade de métodos governamentais disponíveis, mas também pela competência dos indivíduos envolvidos na tomada de decisões e sua conexão com a opinião pública.
3. **Eficiência Burocrática:** Um governo democrático deve gerenciar eficazmente as atividades públicas através de uma burocracia eficiente e bem preparada.
4. **Autocontrole Democrático:** O eleitorado e o parlamento devem demonstrar um alto padrão intelectual e moral. Contudo, esse controle deve respeitar a divisão de responsabilidades entre os eleitores e o parlamento, limitando a interferência direta do eleitorado nas ações políticas. Este princípio de não interferência contrasta com a ideia de participação máxima defendida pela teoria democrática clássica.

Na perspectiva democrática de Schumpeter, o engajamento direto dos cidadãos não é central, pois o foco recai sobre a minoria de líderes. Estes líderes devem ser proativos, propondo e decidindo questões, competindo entre si pelo voto popular. Assim, o papel da sociedade civil se resume, em grande parte, a escolher quem serão esses representantes⁹⁷.

A relação entre o terceiro setor e a sociedade civil requer uma compreensão inicial do que constitui o terceiro setor e quais tipos de organizações o compõem. Originado nos Estados Unidos na década de 1970 como "Third Sector", esse conceito também ganhou espaço no Brasil, tornando-se um termo abrangente que engloba diversas organizações e diferentes perspectivas teóricas⁹⁸.

Para Coelho⁹⁹, a intersecção desses termos frequentemente resulta em um uso inadequado e indiscriminado, refletindo falta de clareza conceitual e dificuldade em categorizar a ampla diversidade de organizações.

⁹⁶ SCHUMPETER, Joseph A. *op cit.* p. 351-360.

⁹⁷ PATEMAN, Carole. *op. cit.*

⁹⁸ ALVES, Mário A. **Terceiro Setor:** as Origens do Conceito. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2002. Salvador. Anais. Salvador: ENANPAD 2002.

⁹⁹ COELHO, Simone C. T. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos.** São Paulo: Editora Senac, 2000.

Assim, o termo "terceiro setor" tem suas raízes na economia clássica, em que a sociedade é categorizada em setores com base nas finalidades econômicas dos agentes sociais, sejam eles de natureza jurídica pública ou privada.

Nesse contexto, as organizações desempenham um papel duplo. Por um lado, elas podem servir como veículos para a expressão e a mobilização das massas, buscando representar seus interesses e influenciar o processo político. Por outro lado, as organizações também podem ser instrumentos de poder para a elite dominante, consolidando seu controle sobre a sociedade e mantendo a estabilidade do sistema.

Assim, as elites políticas e as organizações estão intrinsecamente relacionadas, pois as organizações atuam como mediadoras entre as elites e as massas populacionais, servindo como arenas onde ocorre a luta pelo poder e pela influência política.

Diversas denominações, como organizações da sociedade civil, organizações não governamentais e organizações sem fins lucrativos, são utilizadas atualmente para se referir ao Terceiro Setor. Este é composto por um conjunto de entidades e de empreendimentos privados, não visando ao lucro, mas sim à produção de bens e de serviços de interesse público¹⁰⁰.

Trata-se, portanto, de iniciativas privadas que não têm fins lucrativos e atuam na esfera pública sem serem governamentais. São protagonizadas por cidadãos que participam de forma voluntária e espontânea em uma ampla gama de atividades voltadas para o bem comum¹⁰¹. Essa esfera, denominada Terceiro Setor, coexiste dentro de cada sociedade, ao lado do setor público estatal e do setor privado empresarial.

Ruth Cardoso¹⁰² destaca a relevância do Terceiro Setor como um espaço para participação e para a experimentação de novas abordagens para compreender e intervir na realidade social. Sua observação sobre o Terceiro Setor é meritória por romper com a divisão tradicional entre o público e o privado, em que o público era associado ao estatal e o privado ao empresarial. O surgimento de uma esfera pública não estatal e de iniciativas privadas com propósitos públicos está sendo observado, o que enriquece e torna mais complexa a dinâmica social.

¹⁰⁰ FERNANDES, Rubem C. **Privado porém Público**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn B. (org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. São Paulo/Rio de Janeiro: Gife/Paz e Terra, 1997.

Outrossim, segundo a autora, com o aumento da presença da sociedade civil, surgiu uma nova designação aplicada ao conjunto de organizações sem fins lucrativos – o Terceiro Setor. Cardoso argumenta que os sistemas democráticos são a melhor forma de regulamentar essas organizações do Terceiro Setor, pois proporcionam a expressão dos diversos interesses e garantem a liberdade de atuação dentro dos limites legais¹⁰³.

Os três setores (público estatal, privado empresarial e terceiro setor) se entrelaçam e se influenciam mutuamente de tal forma que a definição precisa de seus limites é uma questão controversa e sujeita a variações no meio acadêmico. No entanto, é inegável que esse conceito implica uma expansão da noção de "esfera pública", na qual não se restringe apenas ao âmbito estatal, mas também inclui a atividade cidadã¹⁰⁴.

Muito se debate sobre o papel da sociedade civil, sua participação e atuação na esfera pública. No entanto, é importante destacar que as organizações do terceiro setor são componentes da sociedade civil, ou seja, é a sociedade civil agindo de maneira organizada.

Adalbert Evers¹⁰⁵, ao analisar o terceiro setor como parte do sistema de bem-estar social, o descreve como uma dimensão intermediária na sociedade civil, mais do que um setor claramente definido. Ele define as organizações do terceiro setor como "polivalentes", cujas funções sociais e políticas são tão importantes quanto sua função econômica.

Assim, o terceiro setor seria composto por organizações que: a) são formalmente constituídas e institucionalizadas; b) são de natureza privada e separadas institucionalmente do governo; c) não distribuem lucros, sendo os excedentes reinvestidos na própria atividade fim da organização; d) são autogeridas, ou seja, capazes de controlar a gestão de suas atividades; e) envolvem algum nível de atividade voluntária em suas operações, gestão ou direção¹⁰⁶.

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ FERNANDES, Rubem C. *op. cit.*

¹⁰⁵ EVERS, Adalbert. Part of the Welfare Mix: the Third Sector as an Intermediate Area. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 6, n.2, p. 159-182, 1995. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/BF02353995>>. Acesso em: 20 de mai. 2024.

¹⁰⁶ SALAMON, Lester; ANHEIER, Helmut. In search of the nonprofit sector I: the question of definitions. **Voluntas**, v. 3, n. 2, 1992. Disponível em: <<https://cortecs.org/wp-content/uploads/2016/11/In-the-search-for-the-non-profit-sector.pdf>>. Acesso em 20 de mai. 2024.

Por fim, para os propósitos desta pesquisa, as organizações do terceiro setor são consideradas organizações da sociedade civil.

A sociedade civil é composta por organizações e por associações que institucionalizam discussões sobre a resolução de problemas e de questões de interesse público dentro de esferas públicas organizadas.

As organizações do terceiro setor são parte da sociedade civil, mas não representam a sociedade civil como um todo, sendo essa a premissa adotada neste estudo¹⁰⁷.

No contexto brasileiro, a sociedade civil está intimamente ligada ao processo de democratização do país, e de acordo com os autores mencionados, é por meio das organizações da sociedade civil que se estabelecem importantes práticas de democracia deliberativa no país.

Como é possível perceber, a relação entre a sociedade civil e as elites políticas é complexa e multifacetada, influenciada pelo contexto político e social. A sociedade civil atua como espaço de expressão e de intermediação de interesses dos cidadãos, em que demandas são intermediadas e expressas.

Por outro lado, as elites políticas frequentemente interagem com essas organizações e movimentos para compreender e, em alguns casos, incorporar suas demandas na formulação de políticas públicas, o que pode ser valioso para o direito eleitoral.

Certas organizações da sociedade civil exercem influência significativa sobre as elites políticas, seja por meio de *lobby*, advocacia ou mobilização popular. Grupos de interesse bem organizados e financiados podem moldar as decisões do governo mediante pressão social.

Além disso, a sociedade civil é vista como o local em que os cidadãos comuns podem se engajar politicamente, seja recorrendo às atividades voluntárias, à filiação a organizações não governamentais ou à participação em protestos e em movimentos sociais. Essa participação pode influenciar indiretamente as elites políticas, aumentando a conscientização sobre questões específicas e mobilizando eleitores.

¹⁰⁷ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: The MIT Press, 1992.

Assim, a análise das dinâmicas entre elites e massas oferece uma visão crítica da democracia que vai além da simples realização de eleições. A persistente desigualdade no acesso ao poder e a influência das elites sobre as decisões políticas revelam desafios fundamentais para a efetividade e a justiça do sistema democrático.

Embora a presença das elites seja uma característica inevitável em qualquer sociedade, é crucial que o sistema político seja projetado para garantir uma participação mais equitativa e uma representação mais fiel dos interesses da maioria.

A democracia deve ser continuamente refinada para assegurar que não apenas as elites, mas todos os cidadãos tenham uma voz significativa no processo de governança. A interação entre a sociedade civil e as elites, bem como a capacidade de mobilização e de pressão sobre o poder, são aspectos essenciais para o fortalecimento da democracia e para a promoção de uma maior justiça social e política.

O objetivo final deve ser criar um sistema que não apenas permita a alternância de poder, mas também garanta que a participação e a representação sejam amplas e verdadeiramente inclusivas.

O fato é que um grupo minoritário tende a ser o detentor do poder econômico, isso é amplamente reiterado na história, mas não quer dizer que tal panorama não possa ser devidamente regulamentado a fim de possibilitar um regime equitativo ao invés de um monopólio plutocrático. Quaisquer recursos podem ser redirecionados para gerar benefícios para a sociedade como um todo.

3. PROCESSO ELEITORAL NO BRASIL

3.1. DIREITO ELEITORAL E PRINCÍPIOS REGENTES

Por Direito Eleitoral, no Brasil, entende-se o ramo jurídico do Direito Público direcionado a regular os direitos políticos e o processo eleitoral.

O direito eleitoral é um ramo especializado do direito que regula todos os aspectos relacionados ao processo eleitoral e ao exercício do poder político por meio do sufrágio. Este campo jurídico é fundamental para a organização e a administração das eleições, estabelecendo normas e procedimentos que garantem a legitimidade, a transparência e a justiça dos pleitos eleitorais.

Gomes¹⁰⁸ classifica o direito eleitoral como o campo do Direito Público que foca nos conceitos, nas regras e nos processos que regulam os direitos políticos, estabelecendo as normas para o exercício do voto visando à realização da soberania popular.

O direito eleitoral abrange uma ampla gama de questões, incluindo a convocação e a realização das eleições, os procedimentos para votação e a contagem dos votos.

Acerca da relevância dessa área do direito, Silva¹⁰⁹ esclarece que é evidente que a combinação da função e do propósito do Direito Eleitoral confere a este ramo do Direito Público um papel crucial na promoção das liberdades públicas.

Direito eleitoral é o ramo que define as regras para o financiamento de campanhas, estabelecendo limites e controlando as fontes de recursos para prevenir abusos e para assegurar a transparência no processo e também regula a propaganda eleitoral, determinando os meios e os formatos permitidos para a divulgação de candidaturas e de propostas, com o objetivo de promover uma competição justa entre os candidatos.

Adicionalmente, o direito eleitoral estabelece os critérios para o cadastro e o registro de candidatos, assegurando que aqueles que buscam cargos eletivos atendam aos requisitos legais e sejam aptos a participar do processo.

A fiscalização e a justiça eleitoral são áreas cruciais dentro deste ramo, que determinam os mecanismos de monitoramento das atividades eleitorais e a resolução de conflitos e de infrações, o que inclui o papel dos tribunais eleitorais e das autoridades responsáveis pela aplicação e interpretação das leis eleitorais.

Assim, mesmo que sua atuação seja diversificada, sua estrutura deve estar alinhada ao objetivo de servir como um instrumento de garantia em benefício da cidadania e da democracia.

Esta é uma área independente dedicada ao estudo detalhado das normas e dos procedimentos que estruturam e regulam o direito de voto universal. Seu objetivo principal é alcançar um equilíbrio adequado entre a vontade soberana da população e as ações e decisões do Estado.

¹⁰⁸ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed., rev. atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2016.

¹⁰⁹ SILVA, Amaury. **Reforma eleitoral**. Leme: J. H. Mizuno, 2010. p. 90.

O foco está na promoção de um sistema eleitoral que reflita de forma justa e equitativa a voz do povo, garantindo, assim, uma participação democrática efetiva na governança.

Em relação aos princípios do Direito Eleitoral, Mello¹¹⁰, estabelecendo um conceito sobre princípio, coloca-o como a central de um sistema, uma regra fundamental que influencia várias outras normas, dando-lhes sentido e atuando como um guia para sua correta interpretação e entendimento.

No campo do Direito Eleitoral, os princípios aplicáveis são relativamente limitados em número. Dado o foco deste estudo acadêmico específico, apenas cinco desses princípios serão analisados, quais sejam: democrático; republicano; igualdade ou isonomia; lisura das eleições; e moralidade eleitoral.

3.1.1. PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA OU DEMOCRÁTICO

Segundo Gomes¹¹¹, a democracia é um dos imprescindíveis valores da humanidade, tanto que foi incluída no rol dos direitos humanos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem¹¹² e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos¹¹³.

¹¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 451.

¹¹¹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. p. 35.

¹¹² NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: 4 mar. 2024. “Artigo 21 – 1. **Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos**. 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. **A vontade do povo será a base da autoridade do governo**; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.” (grifei)

¹¹³ NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Adaptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução n.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html>. Acesso em: 4 mar. 2024. “Artigo 25.º Todos os cidadãos gozarão, sem qualquer das distinções mencionadas no artigo 2.º, e sem restrições indevidas, dos seguintes direitos e oportunidades: a) **Participar na direcção dos assuntos públicos, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente eleitos**; b) Votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal, por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; c) Ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.” (grifei)

Conforme ressaltado por esse teórico, a participação do povo é essencial para a existência de uma democracia, que tem como conceito fundamental a igualdade política entre os cidadãos.

O princípio democrático no direito eleitoral é essencial para garantir que as eleições reflitam a vontade soberana do povo. Ele assegura a realização de eleições justas e transparentes, permitindo que todos os cidadãos participem de forma equitativa, o que inclui a igualdade no voto, a liberdade de expressão e uma competição eleitoral justa.

Além disso, o princípio protege os direitos dos eleitores e promove a integridade do processo eleitoral, assegurando que a soberania popular seja efetivamente exercida e que as instituições democráticas sejam legítimas e estáveis.

Silva¹¹⁴ defende que as eleições não devem ser apenas meios de ocupar cargos políticos, pois proporcionam ao eleito o mandato político representativo, que é o pilar fundamental da democracia representativa.

Ademais, o doutrinador constitucional esclarece que, no mandato, os princípios da representação e da autoridade legítima são fundamentais. O primeiro princípio estabelece que o poder, que pertence ao povo, é exercido em seu nome por representantes eleitos periodicamente.

O segundo princípio refere-se ao mandato como o instrumento constitucional pelo qual o Estado, desprovido de vontade própria, consegue expressar-se e tomar decisões.

Por meio do mandato, os órgãos governamentais são estabelecidos, conferindo-lhes identidades e, conseqüentemente, vontade humana. É por meio desses órgãos que a vontade do Estado é formulada, expressa e concretizada, ou seja, é assim que o poder é exercido¹¹⁵.

A democracia tende a ser categorizada em direta, indireta/representativa e semidireta/mista¹¹⁶. No primeiro tipo, há a participação direta do povo nas decisões governamentais. No segundo, se o poder é transferido para representantes escolhidos pelo povo, temos um sistema indireto ou representativo.

¹¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 138.

¹¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. *op. cit.* p. 138.

¹¹⁶ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. p. 38-40.

O modelo semidireto/misto, adotado pelo Brasil, combina características dos modelos anteriores e inclui mecanismos que permitem a intervenção direta dos cidadãos, como plebiscitos, referendos e iniciativas populares¹¹⁷.

3.1.2. PRINCÍPIO REPUBLICANO

O princípio republicano é essencial para a compreensão dos sistemas políticos que se fundamentam na ideia de que os representantes devem atuar de acordo com a vontade popular e se submeter à soberania do povo.

Nesse sistema, a autoridade política é derivada da vontade do povo, e os políticos são escolhidos para refletir e implementar essa vontade. Isso implica que a legitimidade dos governantes depende diretamente do apoio da população e que sua autoridade está condicionada a manter esse respaldo.

Assim, nos dizeres de Habermas¹¹⁸, o processo político vai além do simples controle do Estado pelos cidadãos, pois emerge principalmente do poder criado comunicativamente na prática de autodeterminação dos cidadãos e se legitima ao proteger essa prática por meio do reconhecimento da liberdade positiva.

A razão de ser do Estado não está principalmente em proteger direitos subjetivos iguais, mas em assegurar um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade. Dentro desse processo, cidadãos livres e iguais convergem para definir quais normas e objetivos são do interesse comum de todos.

Além disso, o autor ainda¹¹⁹ destaca que, sob a perspectiva republicana, a formação da opinião e da vontade política, tanto na esfera pública quanto no parlamento, não segue as dinâmicas de mercado, mas sim as estruturas de uma comunicação pública pautada pelo consenso.

Para a política entendida como autodeterminação dos cidadãos, o modelo não é o do mercado, mas sim o do diálogo. Essa definição foi coroada no artigo

¹¹⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *op. cit.* "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: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

¹¹⁸ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. p. 335.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 337-338.

primeiro da Constituição brasileira¹²⁰, distinta como regra fundamental da ordem constitucional.

O modelo republicano é caracterizado por três elementos essenciais: periodicidade, eletividade e responsabilidade.

A periodicidade garante que os mandatos políticos sejam renováveis, permitindo a alternância no poder e a responsabilidade contínua dos governantes para com os eleitores.

A eletividade refere-se ao processo de eleição dos representantes, assegurando a representação da vontade popular e garantindo que as decisões políticas sejam tomadas por aqueles escolhidos pelo povo.

A responsabilidade, por fim, implica que os políticos devem ser responsabilizados por suas decisões e ações, o que é fundamental para a manutenção da confiança pública e a integridade do sistema político.

Com esses pilares, visa-se assegurar que o poder político seja exercido em nome e para o bem da população, com um processo de formação da opinião e da vontade baseado na comunicação deliberativa e na responsabilidade pública.

3.1.3. PRINCÍPIO DA IGUALDADE OU ISONOMIA

Esse princípio encontra previsão no artigo 5º, *caput* e I da Constituição Federal¹²¹ e, no âmbito eleitoral, no artigo 14 do mesmo dispositivo¹²², determina tratamento igualitário entre as pessoas, independentemente de sua condição.

Pinto¹²³, declarando opinião sobre as ideias de igualdade e de justiça, alude que o princípio fundamental da justiça é a equidade. A desigualdade é a principal

¹²⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. *op. cit.* “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: [...]” (grifei)

¹²¹ *Ibid.* “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: I - **homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações**, nos termos desta Constituição; [...]”

¹²² *Ibid.* “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 [...]”

¹²³ PINTO, Djalma. Recursos na campanha eleitoral. Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal: noções. 5. ed., rev. e atual. de acordo com a Lei n.º 12.034/09, Lei Complementar n.º 135/10 e com as resoluções do TSE São Paulo: Atlas, 2010. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7.

causa da injustiça social, manifestando-se mediante privilégios concedidos a alguns em detrimento do bem-estar da maioria.

A justiça e a desigualdade são incompatíveis, pois a discriminação entre as pessoas contradiz a ideia de justiça. A injustiça frequentemente mostra sinais de irracionalidade, resultando de uma visão obscura que atribui superioridade a indivíduos com base em sua posição econômica, política ou intelectual. A natureza responde a esse erro com o nascimento igualitário e o inevitável destino comum de todos: a morte.

Sobre esse princípio, segundo Mello¹²⁴, destaca-se que a lei não deve favorecer nem prejudicar indivíduos, mas servir como um mecanismo regulador da vida social, buscando tratar todos os cidadãos de forma justa e equitativa.

Campos¹²⁵ também sobreleva a importância do ditame da igualdade. Para esse doutrinador, a cláusula que trata da igualdade perante a lei é o primeiro dos direitos e garantias que a Constituição do Brasil assegura tanto aos cidadãos brasileiros quanto aos estrangeiros residentes no país.

A escolha de colocar o direito à igualdade no topo da lista dos direitos individuais não foi aleatória nem sem propósito por parte do legislador constituinte. Ao dar destaque a este direito no início da lista, o legislador quis enfatizar que o princípio da igualdade é fundamental e orienta todos os outros direitos que são mencionados em seguida.

Sob o prisma do Direito Eleitoral, Gomes¹²⁶ preleciona que o princípio da igualdade, ou isonomia, tem grande importância no Direito Eleitoral, pois orienta várias situações nessa área, sendo crucial lembrar que os candidatos a cargos políticos devem ter oportunidades iguais, exceto nos casos previstos em lei que visam proteger outros valores, assim como as diferenças naturais que existem entre eles.

Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campa_nha_eleitoral.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

¹²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 10.

¹²⁵ CAMPOS, Francisco. Parecer de 19 -5 -1947, RF, 116/396; IN: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 690.

¹²⁶ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 73.

Portanto, a igualdade é de grande importância, pois assegura que todos tenham as mesmas oportunidades para concorrer a cargos políticos e também garante que cada voto tenha igual valor¹²⁷.

3.1.4. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ELEITORAL

O princípio da moralidade eleitoral introduz a ética no cenário político, afirmando que "o mandato deve ser obtido e exercido de acordo com os padrões éticos reconhecidos pela civilização". Portanto, aquele que alcança o cargo por meio de práticas ilícitas, antiéticas ou imorais não terá legitimidade¹²⁸.

Assim, é fundamental que a ocupação de cargos políticos ocorra de maneira ética, legal e moralmente aceitável pela sociedade. Esse princípio busca assegurar que o processo eleitoral seja conduzido com altos padrões de fiscalização, promovendo a honestidade e a transparência nas campanhas e na votação.

Em termos práticos, a moralidade eleitoral exige que as campanhas sejam realizadas de forma aberta, com a total divulgação das fontes de financiamento e dos gastos. A transparência inclui a divulgação clara sobre doações de campanha e o uso de recursos, assegurando que todos os candidatos e partidos tenham igualdade de condições durante o processo.

A moralidade eleitoral também proíbe práticas ilícitas como corrupção, compra de votos e propaganda enganosa, que podem comprometer a legitimidade do processo eleitoral. Além disso, é fundamental que o processo respeite os direitos fundamentais dos cidadãos, garantindo o direito ao voto livre e secreto, assim como a liberdade de expressão e de associação política.

¹²⁷ Santano argumenta que, no campo eleitoral, "[...] quem deve decidir o que é relevante e o que não é um fator de diferença é o legislador eleitoral, já que se deve identificar o que contribui à participação popular e a que falseia tal participação. Tudo isso está conectado com o dever dos poderes públicos de compensar as desigualdades diagnosticadas e identificadas empiricamente." SANTANO, Ana Cláudia. **O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado**. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

¹²⁸ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 49.

Previsto na Constituição Federal¹²⁹, com o caráter de norma de eficácia limitada¹³⁰, foi regulamentado pela “Lei da Ficha Limpa”¹³¹, este diploma legal tem a responsabilidade de possibilitar a declaração de inelegibilidade de candidatos que têm históricos incompatíveis com os requisitos para o exercício de cargos ou funções públicas, conforme estabelecido pela Constituição sobre o tema.

No mais, os desafios para a aplicação deste princípio podem incluir a falta de fiscalização efetiva e a presença de corrupção, o que exige a existência de mecanismos robustos de controle e uma cultura de responsabilidade entre os atores políticos e a população.

3.1.5. PRINCÍPIO DA LISURA DAS ELEIÇÕES

Este preceito tem como objetivo combater abusos, fraudes e corrupção no processo eleitoral, garantindo a integridade e a inviolabilidade dos votos. Além disso, busca assegurar a igualdade de condições entre os candidatos perante a legislação eleitoral.

Nesse sentido, para assegurar a lisura, é crucial que haja mecanismos de fiscalização e de controle eficientes, tanto por parte das instituições responsáveis pela organização das eleições quanto por parte de órgãos independentes e da sociedade civil, o que inclui a vigilância rigorosa sobre o financiamento das campanhas, a verificação da autenticidade e da precisão dos votos e a garantia de que todos os procedimentos sejam realizados conforme as leis e os regulamentos estabelecidos.

Além disso, o princípio da lisura exige que as eleições sejam realizadas em um ambiente livre de pressões e de influências indevidas, como a compra de votos, o

¹²⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. *op. cit.* “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 [...] § 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 n.º 4, de 1994)”

¹³⁰ Dependente de regulamentação e integração por meio de normas infraconstitucionais.

¹³¹ BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. **Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 4 mar. 2024.

uso de práticas coercitivas ou a disseminação de informações falsas e enganosas. Assegurar que todos os cidadãos tenham a oportunidade de votar livremente, sem temor ou manipulação, é essencial para a credibilidade do processo eleitoral.

Conforme determinado pelo artigo 23 da Lei Complementar n.º 64/90¹³², que, ressalte-se, é uma norma que prevê o princípio discutido anteriormente, a manutenção da integridade das eleições deve ser um critério considerado pelo Tribunal competente ao avaliar os casos.

Ressalte-se que a implementação efetiva da lisura nas eleições contribui para fortalecer a confiança pública nas instituições democráticas e nas decisões políticas.

Quando o princípio da lisura é respeitado, o resultado das eleições reflete verdadeiramente a vontade dos eleitores, promovendo a justiça e a integridade do sistema político, o que é vital para a manutenção da democracia e para o fortalecimento da governança democrática.

3.2. DIREITO ECONÔMICO E OS PRINCÍPIOS REGENTES

O Direito Econômico é um ramo do direito que se dedica a regular as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade no contexto econômico. Seu principal objetivo é equilibrar a liberdade de mercado com a intervenção estatal necessária para promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

Segundo Gonçalves Rodrigues¹³³, o que distingue o Direito Econômico de outras disciplinas jurídicas que também tratam de questões econômicas é a preocupação com a geração, a disputa, a apropriação e a destinação do excedente. No entanto, o foco central da regulação no Direito Econômico não é o excedente em si. É essa particularidade que permite ao Direito Econômico realizar uma análise das estruturas sociais.

¹³² BRASIL. Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990. **Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 4 mar. 2024. “Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.”

¹³³ RODRIGUES, Mateus Henrique Gonçalves. In: **Direito Econômico-Primeiras Linhas**. Belo Horizonte. DE SOUZA, Gustavo Lopes Pires (coordenador). Expert Editora. 2021.

Sob essa ótica mais ampla, o Direito Econômico identifica os conflitos sociais e busca aprimorar ou transformar as estruturas do sistema econômico. No contexto brasileiro, sua função é justamente promover mudanças nas estruturas econômicas e sociais com o objetivo de superar o subdesenvolvimento.

Nesse contexto, segundo Figueiredo¹³⁴, insere-se a Análise Econômica do Direito, que, na maioria das vezes, refere-se à aplicação de métodos da microeconomia a questões jurídicas, pois, considerando que o Direito regula o comportamento humano e a Economia estuda decisões em um contexto de escassez de recursos, essa análise busca utilizar ferramentas teóricas e empíricas da economia para ampliar a compreensão e a eficácia do direito, especialmente no que diz respeito às consequências das normas jurídicas.

Baseia-se na ideia de que, para compreender plenamente o fenômeno jurídico e para operacionalizar critérios de justiça, são necessárias teorias que ajudem a avaliar as prováveis consequências de decisões jurídicas ou políticas públicas.

Entre os temas centrais do Direito Econômico estão a intervenção estatal, que se refere à regulação de mercados e de setores estratégicos, como telecomunicações, energia e transporte; a legislação antitruste, que combate práticas anticoncorrenciais como monopólios e cartéis; e as políticas públicas, que estabelecem marcos regulatórios para garantir a estabilidade econômica.

Além disso, o Direito Econômico abrange normas voltadas ao crescimento econômico sustentável, com enfoque em políticas industriais, tributárias e de inovação. Também lida com as regras que governam a economia internacional, como o comércio exterior, os investimentos estrangeiros e a atuação de organizações econômicas globais.

Assim, esse ramo atua na intersecção entre direito e economia, regulando os interesses públicos e privados e auxiliando na formulação de políticas econômicas que promovam tanto a justiça social quanto o desenvolvimento sustentável, o que naturalmente o relaciona com o Direito Eleitoral e com o financiamento eleitoral, motivo pelo qual precisa ser aprofundado.

¹³⁴ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 43.

3.2.1. PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE

Segundo Figueiredo¹³⁵, o princípio da economicidade tem origem no Direito Financeiro, sendo previsto no artigo 70, caput, da Constituição Federal¹³⁶. No entanto, sua aplicação no Direito Econômico requer uma interpretação constitucional sistemática, guiada pelos valores do Direito Privado que caracterizam este ramo.

Assim, o Estado deve direcionar suas políticas públicas de planejamento econômico para atividades que sejam viáveis tanto a curto quanto a longo prazo, assegurando assim um desenvolvimento econômico racional e sustentável.

Além disso, Figueiredo¹³⁷ leciona que esse princípio impõe que o Estado alcance seus objetivos econômicos com o menor gasto possível, evitando sobrecarregar o orçamento público e a sociedade. Portanto, ao tomar decisões políticas e de mercado, o Estado deve priorizar ações que envolvam o menor custo social, combinando eficiência com qualidade.

3.2.2. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência, oriundo do Direito Administrativo, com previsão expressa no artigo 37, caput, da Carta Magna¹³⁸, é aplicado no Direito Econômico

¹³⁵ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

¹³⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *Op. cit.* Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

¹³⁷ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Op. cit.*

¹³⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *Op. cit.* Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

- I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;
- IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

mediante exegese sistêmica do referido dispositivo com as previsões contidas no artigo 170¹³⁹, mormente a livre-iniciativa, e a livre-concorrência.

A eficiência se relaciona, também, com o princípio da soberania nacional. Segundo Figueiredo¹⁴⁰, soberania refere-se à autoridade e ao poder do Estado, sendo a capacidade de ser reconhecido como uma entidade jurídica de direito público na comunidade internacional. Representa a mais alta autoridade governamental de uma nação, caracterizada pela supremacia interna e pela independência externa.

Nos dizeres de Leopoldino da Fonseca¹⁴¹, a soberania política dificilmente se sustenta sem ser acompanhada pela soberania econômica. As políticas econômicas devem garantir que o Estado mantenha sua posição de soberania interdependente em relação aos outros países.

O princípio da soberania, junto com os princípios da igualdade e da solidariedade, faz parte dos princípios fundamentais do direito internacional do desenvolvimento.

Nesse contexto, em relação à livre-concorrência, como princípio da Ordem Econômica, é um desdobramento da livre-iniciativa e deve estar orientada pelos princípios da justiça social e da dignidade. Portanto, não deve ser tratada como um valor absoluto, cabendo ao Estado combater abusos.

Esse princípio está ligado à liberdade econômica, garantindo aos indivíduos a escolha livre de suas atividades para subsistência, ao mesmo tempo em que limita

¹³⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *Op. cit.* Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

¹⁴⁰ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Op. cit.*

¹⁴¹ LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. **Direito Econômico**. 9. ed. rev., atual., e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

a intervenção estatal nas decisões econômicas dos agentes. Assegura o direito ao livre exercício de qualquer atividade econômica, sem a necessidade de autorização pública, exceto nos casos previstos por lei, abrangendo tanto o acesso ao mercado quanto a cessação de atividades.

O artigo 173, § 4º, da Constituição¹⁴², prevê que a lei punirá abusos de poder econômico, como a dominação de mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros. Já o § 5º do mesmo artigo estabelece a responsabilidade das pessoas jurídicas, além da individual, sujeitando-as a punições por atos contra a ordem econômica e a economia popular.

Destarte, no campo do Direito, a eficiência determina que o Estado, ao estabelecer suas políticas públicas, deve pautar sua conduta com o fim de viabilizar e de maximizar a produção de resultados da atividade econômica, conjugando os interesses privados dos agentes econômicos com os interesses da sociedade, permitindo a obtenção de efeitos que melhor atendam ao interesse público, garantido, assim, o êxito de sua ordem econômica.

¹⁴² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *Op. cit.* Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

3.2.3. PRINCÍPIO DA GENERALIDADE

O princípio da generalidade, segundo Figueiredo¹⁴³, confere às normas de Direito Econômico alto grau de generalidade e de abstração, ampliando seu campo de incidência ao máximo possível, a fim de possibilitar sua aplicação em relação à grande multiplicidade de organismos econômicos, à diversidade de regimes jurídicos de intervenção estatal, bem como às constantes e dinâmicas mudanças que ocorrem no mercado.

Outrossim, o ordenamento de Direito Econômico deve ser capaz de adaptar-se às alterações mercadológicas de maneira célere, garantindo a eficácia de sua força normativa, como instrumento disciplinador do fato econômico.

3.3. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

Em uma democracia como a do Brasil, é crucial entender os sistemas eleitorais para uma participação cidadã efetiva.

Um sistema eleitoral pode ser definido como um conjunto organizado de regras e de procedimentos legais que facilitam a participação política dos cidadãos através do voto, permitindo que escolham seus representantes e seus líderes governamentais.

Embora existam diversas variações e características específicas em diferentes países, uma análise dos sistemas eleitorais pelo mundo geralmente identifica três tipos principais: o sistema majoritário, o proporcional e o sistema misto¹⁴⁴. Cada um desses sistemas têm suas próprias características e impactam de maneira única na representação política e na formação do governo.

Portanto, compreender esses sistemas é essencial para entender como a democracia funciona e como os cidadãos podem influenciar o processo político por meio do voto.

¹⁴³ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Op. cit.*

¹⁴⁴ Para Bobbio, Matteucci e Pasquino, tradicionalmente, há somente dois tipos de sistemas eleitorais: majoritário e proporcional, pois todos os outros deles decorrem. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Trad.: Carmen C. Varriale, Gaetano et. al. Coord. trad.: João Ferreira. Rev. geral: João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília. p. 1175.

No entanto, seja qual for o tipo de sistema considerado, Bobbio, Matteucci e Pasquino destacam que é crucial atender a pelo menos duas exigências fundamentais: a estabilidade do governo e do sistema político como um todo, e a representação de todos os grupos de interesse presentes na sociedade¹⁴⁵.

O sistema majoritário baseia-se na ideia de que a distribuição das cadeiras deve ser determinada exclusivamente pela preferência da maioria dos eleitores. Essa preferência pode ser medida de forma simples ou relativa, conhecida como sistema de pluralidade (*plurality system*), ou de forma absoluta ou qualificada, chamada de sistema majoritário (*majority system*)¹⁴⁶.

Consoante exposto por Bobbio, Matteucci e Pasquino¹⁴⁷, os pressupostos de funcionalidade desse sistema seriam:

- a) Uma distribuição equilibrada dos eleitores entre os distritos, que defendem ser essencial para garantir que cada representante tenha o mesmo peso político, minimizando a sub-representação de alguns distritos em relação a outros;
- b) Evitar práticas de *gerrymandering*, onde as fronteiras dos distritos são desenhadas de forma a favorecer injustamente um partido político;
- c) Que a maioria não seja formada principalmente por fatores externos à política, como divisões étnicas, que poderiam desviar o voto dos eleitores das questões políticas em discussão.

Ademais, o sistema majoritário pode ser aplicado tanto em distritos plurinominais, onde vários representantes são eleitos por um único distrito, quanto em distritos uninominais, onde apenas um representante é eleito por distrito.

O sistema proporcional fundamenta-se na ideia de que em uma assembleia representativa deve haver espaço para atender todas as necessidades, interesses e ideias que compõem um organismo social. Por isso, ele busca garantir a igualdade de voto e atribuir o mesmo peso a todos os eleitores, sem favorecer preferências específicas¹⁴⁸.

No sistema proporcional, existem dois métodos principais de operação, ambos baseados na distribuição de cadeiras de acordo com uma referência ou quociente calculado com base nos votos recebidos.

O primeiro método, conhecido como sistema de Hare e Andrae, comum em países anglo-saxônicos, baseia-se no voto individual, que pode ser transferido (*quota*

¹⁴⁵ *Idem*.

¹⁴⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *op. cit.* p. 1175.

¹⁴⁷ *Idem*.

¹⁴⁸ *Idem*.

system). O segundo método, originado da escola suíça de *Considerant*, utiliza listas concorrentes que podem ser rígidas, semirrígidas ou livres¹⁴⁹.

Bobbio, Matteucci e Pasquino defendem a existência de apenas dois tipos tradicionais de sistema eleitoral: majoritário e misto. Eles categorizam outros modelos como variações mistas ou corretivas, referindo-se a essas opções como alternativas mistas¹⁵⁰, advindas da necessidade de buscar solução das deformidades geradas pelas outras sistemáticas, com o objetivo de se encontrar vias intermediárias, conciliadoras de ambos os sistemas anteriormente descritos.

Os sistemas derivados ou corretivos¹⁵¹ surgem das mesmas tentativas de criação de sistemas eleitorais, mas são desenvolvidos como variações ou ajustes aos modelos majoritário e proporcional. Eles são projetados para reduzir ou corrigir os aspectos que podem levar a consequências negativas desses modelos.

3.4. FINANCIAMENTO DO PROCESSO ELEITORAL DEMOCRÁTICO

Um processo eleitoral hígido é *conditio sine qua non* para um regime político próspero, em que se pretenda ver realmente efetivado o princípio democrático em um modelo representativo, a fim de que a tão propalada soberania popular se materialize o máximo possível¹⁵².

Trata-se de algo decorrente dos direitos políticos ou cívicos, configurando-se como verdadeira prerrogativa ínsitas à cidadania, as quais ensejam a participação na formação e no comando do governo¹⁵³. Afinal, a política, em uma de suas acepções mais amplas, é típica atividade humana, realizada coletivamente, formal ou informalmente, pública ou privadamente¹⁵⁴.

¹⁴⁹ *Ibid.* p. 1175-1176.

¹⁵⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *op. cit.* p. 1177.

¹⁵¹ *Idem.*

¹⁵² LORENCINI, Bruno César. **Financiamento Eleitoral: Perspectiva Comparada**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 1. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522488292/pageid/2>>.

¹⁵³ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18. ed. Barueri: Atlas, 2022. p. 35. Disponível em: <[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559772056/epubcfi/6/26\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml13\]!/4/50/7:225\[as%20%2C%5E\(ps\)\]>](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559772056/epubcfi/6/26[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml13]!/4/50/7:225[as%20%2C%5E(ps)]>)>.

¹⁵⁴ MACKENZIE, Iain. **Política: Conceitos-chave em Filosofia**. Trad. Nestor Luiz Beck. Porto Alegre: Artmed, 2011. pp. 11-13. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788536325811/pageid/0>>.

Outrossim, sob qualquer ângulo, a Política inevitavelmente está correlacionada à ideia de poder, consistindo em um processo de encaminhamento de interesses para a formulação e a tomada de decisões, cujos efeitos excedem o âmbito individual, reverberando nos modos de ser e de agir do conjunto dos cidadãos, ainda que estes não se vejam como partícipes da movimentação gerada pelo processo político em si.¹⁵⁵

Logo, é impossível tratar de política e, radicando a análise, de processo eleitoral, sem se considerar a estrutura de poder existente, notadamente, no caso de campanhas eleitorais, do poder econômico.

Trata-se, sob a perspectiva do grande filósofo fiorentino, de encarar “verdade efetiva das coisas”, isto é, examinar a realidade concreta, tendo-a tanto como ponto de partida quanto de chegada, na intenção de perquirir alternativas balizadoras de um Estado estável, em que a ordem reine. Essa proposta de Maquiavel, como se percebe, rejeita a tradição idealista de pensadores como Platão, Aristóteles e Santo Tomás de Aquino¹⁵⁶.

Logo, valendo-se da *verità effettuale* que fundamenta o realismo maquiavélico, é esperado que cidadãos queiram exercer influência no processo político da sociedade que integram.

E alguns desses cidadãos, os que organizaram fatores de produção para a realização de uma atividade econômica, vão querer lançar mão dessa estrutura para influenciar a política, em razão de, atualmente, no âmbito do Direito Empresarial, os exercentes da empresa serem impelidos, tanto pela sociedade quanto pelo Estado, a “temperar” a perspectiva estritamente autorreferida, baseada na noção de que o sucesso empresarial é direta, proporcional e exclusivamente vinculado à capacidade de geração de lucros para aqueles que detêm o capital, passando a considerar holisticamente todos aqueles sobre os quais, direta ou indiretamente, são (ou serão) refletidos os efeitos do negócio.^{157 158}

¹⁵⁵ RIBEIRO, João Ubaldo. Que coisa é a Política. Como a Política interessa a todos e a cada um. In: **Política: Quem manda, por que manda, como manda**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998. p. 13.

¹⁵⁶ SADEK, Maria Teresa. Maquiavel: cidadão sem fortuna, o intelectual de virtù, In: WEFFORT, Francisco (org.). **Os Clássicos da Política**. vol. 1. São Paulo: Ática, 1995. pp. 17-18.

¹⁵⁷ TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial: Teoria Geral e Direito Societário**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 66.

¹⁵⁸ REDECKER, Ana Cláudia; TRINDADE, Luiza Medeiros. Práticas ESG Em Sociedades Anônimas de Capital Aberto: Um Diálogo entre A Função Social Instituída pela Lei nº 6.404/76 e a Geração de Valor.

Todavia, desde uma decisão proferida pela Suprema Corte brasileira em 2015¹⁵⁹, ficou defesa a participação das pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais, dentre outras razões, sob o argumento de que:

A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano¹⁶⁰.

E essa medida, sucedida pela criação de um fundo público para financiamento de campanhas pelo Parlamento brasileiro, o qual foi objeto de estudo pelo autor deste projeto, em verdade, sob a perspectiva econômica, não implicará, ao fim e ao cabo, resultados satisfatórios para a consecução de seu objetivo precípuo, que é o combate ao abuso do poder econômico.

Afinal, dentre os pressupostos da Economia, há o reconhecimento da racionalidade dos agentes econômicos, que os guiará sempre para a obtenção do maior nível de utilidade possível para si (auto interesse), o que os levará à busca incessante pela solução mais adequada, a partir da estrutura de incentivos existente em uma determinada economia, o que envolve também o sistema jurídico-normativo da sociedade em que estão inseridos.

Para dar seguimento à tese proposta, este capítulo adotará uma abordagem prática, examinando casos de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e no mundo. O objetivo é fornecer uma base sólida para responder à questão da pesquisa e para evitar uma análise superficial ou equivocada a respeito de uma questão tão complexa.

Primeiramente, serão analisados empiricamente modelos paradigmáticos do Direito Comparado, selecionados para explorar as particularidades das tradições em diferentes continentes (americano e europeu).

Esta análise incluirá os casos dos Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Canadá e Portugal, escolhidos para ampliar a gama de

Revista Jurídica Luso Brasileira (RJLB), ano 7 (2021, n. 2. p. 61. Disponível em: <<https://storage.googleapis.com/wzukusers/user-30738189/documents/7d50e0ac85d94a98a4273c616b68f5a5/REVIST~1.PDF>>. Acesso em: 17. jun. 2022.

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Rel.: Ministro Luiz Fux. Julgada em: 17. set. 2015. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>>. Acesso em: 15. jun. 2022.

¹⁶⁰ *Idem*.

informações e para permitir uma avaliação mais fundamentada da questão central desta tese.

Em seguida, discorrendo-se especificamente de cada forma de financiamento eleitoral, o foco se voltará para o Brasil, com um estudo detalhado das regulamentações implementadas desde a proibição do financiamento empresarial de campanhas eleitorais em 2013 até as leis promulgadas pouco antes da conclusão deste trabalho acadêmico. Este exame busca compreender como o país enfrentou as desigualdades inerentes ao financiamento de campanhas.

Embora a análise do caso brasileiro comece em 2013, com a proibição do financiamento empresarial, também será necessário relatar de forma concisa alguns eventos anteriores. Esses acontecimentos são relevantes para entender a sequência de adaptações, mudanças e propostas de alterações contínuas relacionadas ao problema, contextualizando-o de maneira adequada.

3.4.1. CASES DE FINANCIAMENTO NO DIREITO COMPARADO

Ao investigar modelos paradigmáticos nos sistemas adotados por alguns países, Santano¹⁶¹ observou as diferenças entre as "tradições" aplicadas em diferentes continentes.

As tradições anglo-saxônica e continental são claramente delineadas, especialmente em seus sistemas eleitorais e concepções de democracia. Nos Estados Unidos, o foco está nas campanhas eleitorais e nos candidatos, enquanto na Europa a ênfase recai sobre a visão institucional dos partidos políticos.

Existe uma tendência observada em que países com sistemas majoritários favorecem o financiamento privado, enquanto aqueles com sistemas proporcionais mais marcados inclinam-se para o financiamento público.

As legislações variam, refletindo as diferentes motivações para a adoção do financiamento público. Nos Estados Unidos, a principal razão foi o aumento dos custos das campanhas devido aos novos meios de comunicação. Na Europa, a razão foi o modelo de organização dos partidos políticos, que são vistos como associações permanentes, o que torna o autofinanciamento mais difícil.

¹⁶¹ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 133.

Segundo Santano¹⁶², desvio de dinheiro é inevitável, e criar uma regulamentação adequada para um sistema político específico é extremamente complexo e desafiador, pois a introdução de medidas para resolver um problema muitas vezes gera outros, e a simples tentativa de adotar práticas de outros sistemas tende a falhar.

Para compreender melhor essas características, foram selecionadas as experiências de outros países, as quais serão detalhadas a seguir.

3.4.2. ESTADOS UNIDOS

Ao descrever o modelo norte-americano, Santano¹⁶³ destaca que ele se concentra mais no financiamento de campanhas do que nas outras atividades inerentes aos partidos, que têm sido enfraquecidos ao longo dos anos devido a um ceticismo histórico. Esse ceticismo força os candidatos a financiarem suas próprias campanhas.

Segundo a autora¹⁶⁴, o descrédito dos partidos políticos nos Estados Unidos remonta ao século XIX, quando eles eram vistos como defensores de interesses parciais em vez de coletivos. Esse entendimento levou à introdução das primárias, que distanciaram os candidatos dos partidos, juntamente com reformas no sistema que enfraqueceram ainda mais os partidos nas eleições e no governo.

A eleição interna de candidatos incentivou campanhas não apoiadas financeiramente pelos partidos, debilitando novamente as estruturas partidárias. Como resultado, houve um aumento significativo da presença de capital privado nas eleições, com destaque para a influência do dinheiro no financiamento político.

Devido ao enfraquecimento das máquinas partidárias e à falta de uma base significativa de filiados, os partidos nunca conseguiram se sustentar com as quotas de filiação e sempre dependeram de recursos externos de indivíduos e de grupos. Assim, nos EUA, os partidos são especialmente dependentes do financiamento privado com fortes conotações de *lobby*.

¹⁶² *Ibid.* p. 129-130.

¹⁶³ SANTANO, Ana Cláudia. *Op cit.*

¹⁶⁴ SANTANO, Ana Cláudia. *op cit.* p. 134.

A configuração dos Estados Unidos também resulta da concepção liberal que o país tem da política como um todo¹⁶⁵, atualmente, o sistema de financiamento nos Estados Unidos é misto, com uma predominância de contribuições privadas, ao contrário do cenário europeu. Este modelo é visto como uma forma de exercer a liberdade de expressão e o discurso político. O subsídio público, por sua vez, é mais direcionado para as eleições presidenciais¹⁶⁶.

De modo geral, o modelo norte-americano, segundo Santano, exemplifica uma concepção de Estado liberal nas normas de financiamento de candidatos. Embora seja um sistema misto, as contribuições privadas predominam claramente, sendo consideradas uma importante forma de participação da sociedade na política¹⁶⁷.

Historicamente, nos Estados Unidos, o apoio dos partidos políticos esteve sujeito a um arcabouço legislativo de regras predominantemente proibitivas, focadas na limitação de gastos e no combate à compra de votos, que era comum por volta de 1910.

Quase 50 anos depois, devido à persistência das disfunções no sistema vigente, a legislação americana adotou o modelo de financiamento público. Esse modelo permitia que os contribuintes optassem por fazer doações aos partidos ao pagar seus impostos, através do mecanismo conhecido como "*tax check-off*".

As normas intituladas *Federal Election Campaigns Act* (FECA) e *Revenue Act*, promulgadas em 1971, se tornaram marco regulatório por trazerem um novo paradigma¹⁶⁸ e foram seguidas, nos anos subsequentes, por variações destinadas a aprimorar o sistema em vigor.

Santano¹⁶⁹ esclarece que o financiamento público foi concebido com o intuito de auxiliar ou mesmo prover completamente os recursos necessários para

¹⁶⁵ *Idem*.

¹⁶⁶ KANAAN, Alice. *Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo*. IN: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) ***Temas do direito eleitoral no século XXI***. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 280. "[...] nos Estados Unidos, o financiamento público é direto, mas parcial, para campanhas e convenções apenas em relação à eleição presidencial."

¹⁶⁷ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 152.

¹⁶⁸ O FECA estabeleceu um modelo de financiamento público parcial para campanhas presidenciais, em que os contribuintes norte-americanos poderiam optar, ao pagar seus impostos federais, pela doação de três dólares para financiar as campanhas para as eleições presidenciais, enquanto os candidatos à presidência poderiam optar por usar ou não os recursos desse fundo. Já o *Revenue Act* firmou as primeiras bases do financiamento público, aprimorando o sistema de *tax check-off*.

¹⁶⁹ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 138-139.

candidatos comprometidos a divulgar suas ideias ao eleitorado. Além disso, visava reduzir ou eliminar a influência de grupos de pressão e de doadores sobre os candidatos. Quanto às primárias, o financiamento público buscou tornar o processo mais competitivo e incentivar os candidatos a ampliar suas bases, angariando contribuições de pequeno valor para a disputa eleitoral.

Contudo, ela reitera que “o eixo principal desse financiamento público era o sistema de abatimento fiscal para as campanhas tanto primárias quanto as presidenciais”¹⁷⁰.

O famoso episódio de *Watergate* e outras falhas inerentes ao sistema resultaram em mudanças significativas na Lei de Campanhas Eleitorais em 1974. Estas mudanças, que visavam reduzir grandes contribuições e controlar os custos das campanhas, foram consideradas inconstitucionais pela Suprema Corte no caso emblemático de *Buckley vs. Valeo*¹⁷¹, pois foram consideradas prejudiciais à liberdade de expressão, conforme decidido pelo tribunal.

Como consequência dessa decisão, foram feitas novas mudanças nas regras aplicáveis às doações, introduzindo os conceitos de *soft money* e *hard money*.

O *hard money* era direcionado aos candidatos e estava sujeito a regulamentações e a limitações legais (relacionadas a um tipo de publicidade que busca obter votos, o chamado “*express advocacy*”), controladas pela Comissão Federal de Eleições (FEC).

Enquanto isso, o *soft money* não estava sujeito a limitações legais em termos de valores (tratava-se de publicidade em apoio a um candidato, sem pedido de voto, chamado de “*issue advocacy*”), e podia ser fornecido pelos comitês de ação dos partidos para as campanhas dos partidos e seus candidatos.

O aumento repentino no uso de *soft money*, com sua utilização ilimitada e sem critérios, levou a uma revisão adicional na FECA, que, em 2002, foi alterada pelo *Bipartisan Campaign Reform Act*¹⁷² (BCRA), cujo principal objetivo era tratar todas as contribuições sob o controle do *hard money*.

¹⁷⁰ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 139.

¹⁷¹ UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court. **Buckley vs. Valeo**. 424 U.S. 1 (1976). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/case.html>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

¹⁷² UNITED STATES OF AMERICA. Federal Election Commission. **Bipartisan Campaign Reform Act overview**. 2002. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ155/pdf/PLAW-107publ155.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

Além disso, o BCRA estabeleceu limites temporais para a publicidade política, visando reduzir os custos das campanhas e moderar a influência dos meios de comunicação. Nesse sentido, a publicidade mudou do foco em *express* e *issue advocacy* para a "*electioneering communication*", aplicável às propagandas veiculadas 30 dias antes das primárias e 60 dias antes das eleições gerais.

No entanto, o BCRA enfrentou uma ressalva da Suprema Corte dos Estados Unidos: seus mandatos não poderiam se aplicar à publicidade de organizações envolvidas em debates sobre questões específicas, fundamentais para o desenvolvimento dessas instituições.

Consoante a Santano¹⁷³, tal decisão pavimentou o caminho para um certo desmantelamento das disposições legais e, sem dúvida, marcou um ponto de viragem no debate sobre o sistema de financiamento.

Tanto é que, em 2013, no caso controverso entre *McCutcheon* e FEC, a Suprema Corte, usando o precedente estabelecido no caso *Citizen United vs. FEC*, alterou a decisão de uma instância inferior que não via violação das normas constitucionais nos limites de contribuição estabelecidos por lei.

A respeito do BCRA, Santano¹⁷⁴ o percebe como um fator que enfraquece o sistema de financiamento, pois a considera predominantemente limitante em vez de promover a obtenção de fundos.

No entanto, destaca os aspectos positivos das regras introduzidas pelo FEC, pois trouxeram maior competição à fase pré-nomeações e deram aos candidatos com pouco apoio financeiro da iniciativa privada uma chance real de competir.

A autora não identifica altos níveis de abertura no processo político dos Estados Unidos, já que sua lógica tende a favorecer a reeleição dos políticos e a apresentar obstáculos para novos concorrentes¹⁷⁵.

O financiamento de campanha nos Estados Unidos é descrito como predominantemente privado por duas razões: uma prática e outra ideológica.

¹⁷³ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 146.

¹⁷⁴ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 150.

¹⁷⁵ *Ibid.* p. 151.

Sob a perspectiva prática, ao rejeitar o financiamento público, os candidatos não ficam limitados pelos gastos de campanha estabelecidos pelo governo¹⁷⁶.

Do ponto de vista ideológico, a Suprema Corte, por meio de uma série de decisões judiciais entre 1976 e 2010, afirmou que as restrições legais sobre contribuições privadas diretas para campanhas são justas e legítimas para combater a corrupção¹⁷⁷.

O financiamento privado é proveniente de indivíduos ou de grupos de interesse que têm a liberdade de doar para candidatos, partidos políticos ou organizações, contanto que sejam cidadãos ou residentes permanentes dos Estados Unidos.

Quando se trata de grupos de interesse organizados, como clubes, empresas e sindicatos, eles podem fazer contribuições para propósitos políticos, desde que não sejam beneficiados por isenções fiscais e estabeleçam os chamados Comitês de Ação Política (PACs), que operam de forma independente para apoiar candidatos específicos, promover legislação particular ou avançar uma determinada agenda política.

Embora esses grupos possam começar com uma pequena porção de sua renda para formar os comitês, eles serão responsáveis por buscar seus próprios recursos após a sua criação¹⁷⁸.

No sistema americano, certas fontes de financiamento são proibidas. A respeito disso, Telles¹⁷⁹ menciona que, nos Estados Unidos, é vedado a indivíduos estrangeiros que não possuam *green card* (visto permanente) realizar quaisquer contribuições para campanhas eleitorais, seja em nível federal, estadual ou local. Além disso, os governos estrangeiros, os partidos políticos estrangeiros, bem como corporações, associações, empresas ou outras entidades formadas sob leis

¹⁷⁶ Por exemplo, em 2008 o limite de financiamento público foi de US\$84MM milhões de dólares e Obama arrecadou montante bem superior a essa, tanto que foi o primeiro candidato presidencial nas eleições gerais que rejeitou o financiamento público, gastando cerca de US\$730MM de dólares em sua campanha. SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *op. cit.* p. 262.

¹⁷⁷ UNITED STATES. Supreme Court. **Buckley vs. Valeo**. 424 U.S. 1 (1976). *op. cit.*

¹⁷⁸ TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado**: Brasil, Estados Unidos, França. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 86.

¹⁷⁹ *Ibid.* p. 225.

estrangeiras ou sediadas em outro país também estão proibidos de fazer doações para campanhas eleitorais.

Além disso, essas restrições não se limitam apenas às contribuições de campanha, estendendo-se a qualquer desembolso que possa influenciar o resultado das eleições, mesmo que indiretamente. Por exemplo, fazer uma doação para um cidadão americano para que ele, por sua vez, faça a contribuição para a campanha, também está incluído nessas proibições.

A autora¹⁸⁰ pontua também a vedação de recursos advindos de instituições financeiras, empresas¹⁸¹ e sindicatos. No entanto, é essencial notar que a Suprema Corte não impede doações diretas de empresas de mídia, como jornais, revistas, emissoras de rádio, televisão e internet.

Essas empresas podem divulgar notícias, editoriais ou fazer comentários a favor de um candidato sem que isso seja considerado uma doação ou despesa sujeita a restrições legais. Além disso, a proibição de doações feitas por entidades jurídicas foi parcialmente amenizada por decisões anteriores do tribunal, resultando na manutenção apenas da proibição de doações diretas.

Apesar de serem permitidas as doações feitas por indivíduos, limitadas a US\$ 2,6 mil por candidato para cada eleição primária e geral, com um limite total de US\$ 123,200 mil a cada dois anos (independente da renda e aplicável a todos os doadores), a Suprema Corte anulou o limite total. Isso foi feito sob o argumento de que o teto infringia os direitos de liberdade de expressão e não se justificava pelo interesse público no combate à corrupção. Assim, apenas o limite individual fixo foi mantido.

O limite estipulado, conforme versa Telles¹⁸², visa impedir que o financiamento eleitoral se torne um meio de os interesses especiais influenciarem as decisões governamentais, evitando que os mais ricos façam contribuições financeiras em troca de benefícios futuros.

Ao examinar mais detalhadamente o sistema em questão, especialmente no que diz respeito ao aspecto público do financiamento, percebe-se que existem

¹⁸⁰ TELLES, Olívia Raposo da Silva. *op. cit.* p. 226.

¹⁸¹ Vedação federal, pois alguns Estados Federados admitem esses recursos.

¹⁸² TELLES, Olívia Raposo da Silva. *op. cit.* p. 229.

métodos diferentes de distribuição dos fundos entre as eleições primárias (quantias variáveis) e as eleições gerais (quantias fixas).

As primárias podem ser comparadas às convenções partidárias, pois são usadas para selecionar os candidatos que concorrerão nas eleições gerais, em que os cargos políticos em disputa são preenchidos.

O modelo de financiamento público adotado pelos Estados Unidos durante as primárias é semelhante ao sistema utilizado na Alemanha, onde as subvenções públicas são repassadas aos candidatos com base na quantidade de doações privadas recebidas, conhecidas como *matching funds*¹⁸³.

Assim como acontece com os candidatos, os partidos políticos nos Estados Unidos também têm acesso a recursos do governo para financiar as convenções partidárias, em que são escolhidos os candidatos à presidência¹⁸⁴.

Nas eleições gerais, como mencionado anteriormente, a distribuição de fundos segue valores predefinidos, contanto que certos critérios sejam atendidos¹⁸⁵: para receber a subvenção pública antes da eleição, o partido deve ter obtido pelo menos 5% dos votos na eleição anterior; caso contrário, receberá os fundos somente após o término da eleição.

Além disso, há uma distinção entre os partidos majoritários e os minoritários: os partidos majoritários são aqueles cujo candidato presidencial recebeu pelo menos 25% dos votos na eleição geral anterior, garantindo-lhes um montante fixo de financiamento; enquanto os partidos minoritários, para serem elegíveis para financiamento público nas eleições gerais, precisam ter seus candidatos listados nas

¹⁸³ TELLES, Olívia Raposo da Silva. *op. cit.* p. 248-249. “Durante a campanha para as eleições primárias, cada candidato a presidente pode tornar-se elegível para receber até US\$250 do fundo público para cada contribuição privada. Assim, se o candidato recebe uma contribuição individual privada de US\$50, receberá US\$50 do fundo público. Se recebe uma contribuição individual privada de US\$2 mil, receberá os mesmos US\$250 do fundo público. [...] Para receber tais quantias, o candidato deve preencher certos requisitos. [...] levantar pelo menos US\$5 mil em contribuições individuais privadas de até US\$250 cada uma em pelo menos 20 Estados, isto é, levantar pelo menos US\$100 mil em contribuições pequenas em todo o país. [...] limitar os gastos de recursos próprios a no máximo US\$50 mil. [...] não ultrapassar um teto de gastos de campanha pelo país e em cada Estado.”

¹⁸⁴ *Ibid.* p. 251. “Cada um dos grandes partidos tem direito de receber uma ajuda de custos que em 1974 foi fixada em US\$2 milhões, corrigida monetariamente. Em 2004, cada um dos dois grandes partidos - o Democrata e o Republicano - recebeu US\$14,9 milhões para custear as convenções. Partidos menores também receberam recursos, contanto que na eleição presidencial anterior tenham obtido pelo menos 5% dos votos.”

¹⁸⁵ *Idem.*

cédulas eleitorais de pelo menos dez estados, recebendo uma quantia proporcional ao número de votos obtidos na eleição anterior.

A aceitação dos *matching funds*, bem como do financiamento fixo atribuído à eleição geral, é opcional, e os candidatos que atendem aos critérios mencionados não são obrigados a receber subsídios estatais, podendo, se preferirem, arrecadar recursos privados para suas campanhas¹⁸⁶.

Speck¹⁸⁷ aborda outro aspecto relevante, comum no processo em constante evolução do financiamento político, que são os frequentes embates entre visões opostas dos Poderes Legislativo e Judiciário.

No contexto dos Estados Unidos, o embate entre o Congresso, que busca reformas, e a Suprema Corte, com uma orientação conservadora, ocorreu em várias ocasiões.

Em 2002, o Congresso dos EUA aprovou alterações, fechando algumas lacunas que permitiam que empresas e cidadãos investissem quantias ilimitadas nas campanhas.

Posteriormente, um caso que merece ênfase é o de 2010, em que a Suprema Corte respondeu com a decisão *Citizen United vs. FEC*, anulando as novas regras com base na liberdade de expressão. Segundo a interpretação da Corte, as empresas têm o mesmo direito de acesso à liberdade de expressão que os cidadãos.

Sendo um dos marcos mais significativos no que se refere ao financiamento de campanhas eleitorais nos Estados Unidos, sua origem remonta aos acontecimentos durante as eleições primárias de 2008 e envolve diretamente as duas instituições mencionadas no caso.

Republicanos e democratas, a cada quatro anos, competem pelos cargos mais elevados nos Estados Unidos. No ano supramencionado, especificamente, o partido Republicano já havia consolidado John McCain como seu candidato principal,

¹⁸⁶ SPECK, Bruno W. O financiamento político e a corrupção no Brasil. IN: BIASON, R. C. (org). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial. 2012. p. 125. “Os candidatos podem aceitar ‘matching funds’ para as eleições primárias e financiamento público exclusivo para as eleições gerais. Até as eleições de 1996 os candidatos aceitaram estes fundos públicos sem exceção. Depois o sistema começou a entrar em colapso, porque as campanhas se tornaram mais caras e os valores do financiamento público não foram ajustados. Nas eleições de 2012 ambos os candidatos dispensaram os recursos públicos [...]”

¹⁸⁷ *Ibid.* p. 121.

enquanto o partido Democrata estava imerso em uma disputa acirrada entre os candidatos Barack Obama e a senadora Hillary Clinton.

No contexto descrito, em janeiro de 2008, antes mesmo do início das primárias, a associação Citizen United planejava disponibilizar o filme "Hillary: The Movie", como vídeo sob demanda na TV a cabo.

Este documentário apresentava entrevistas com diversos conservadores e examinava vários escândalos nos quais Hillary Clinton supostamente estava envolvida, além de rotulá-la como "mentirosa" em várias ocasiões e de levantar questões sobre sua verdadeira identidade.

Para fins de esclarecimento, a *Citizen United*¹⁸⁸ é uma corporação conservadora sem fins lucrativos sediada no Distrito de Columbia, estabelecida em 1988.

Com um orçamento anual de 12 milhões de dólares, a maior parte dos fundos provém de doações individuais, embora também receba contribuições de empresas com fins lucrativos.

Seu objetivo é restaurar o governo dos Estados Unidos para o "controle dos cidadãos", defendendo valores liberais tradicionais, como a limitação do governo, menor intervenção no mercado, soberania e segurança nacional.

No entanto, a Lei de Reforma Bipartidária da Campanha Eleitoral¹⁸⁹ estabelecia várias restrições, incluindo a proibição do financiamento por corporações e por sindicatos, bem como a veiculação de campanhas por essas entidades 30 dias antes das primárias e 60 dias antes das eleições gerais.

Consequentemente, os produtores do filme recorreram à Corte do Distrito de Columbia buscando uma declaração que lhes permitisse exibir o filme e seus anúncios associados, originando o caso no qual a *Federal Election Commission* foi apelada.

Até a eclosão do caso em questão, dois importantes precedentes moldaram o cenário do financiamento de campanhas eleitorais nos Estados Unidos: os casos

¹⁸⁸ Informações disponíveis em: <<https://www.citizensunited.org/>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

¹⁸⁹ HERRNISON, Paul S. **The Bipartisan Campaign Reform Act and Congressional Elections**. p.117. Disponível em: <<http://www.mit.edu/~17.261/herrnson.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

Austin vs. *Michigan Chamber of Commerce*¹⁹⁰, de 1990, e McConnell vs. FEC¹⁹¹, de 2003.

No primeiro caso, a Lei de Financiamento de Campanha de Michigan vedava corporações de usarem seus recursos gerais para financiar campanhas eleitorais independentes, a favor ou contra candidatos específicos. Esta restrição visava regular os gastos políticos das empresas para evitar a corrupção.

O processo ganhou destaque quando a *Michigan Chamber of Commerce* expressou interesse em patrocinar um anúncio de jornal em apoio a um candidato a deputado utilizando seus fundos gerais.

O assunto foi levado ao judiciário e, após chegar à Suprema Corte dos Estados Unidos, o financiamento por empresas foi proibido, mantendo-se a Lei de Michigan¹⁹².

O segundo caso, McConnell vs. FEC¹⁹³, de 2003, teve origem com a entrada em vigor da Lei de Reforma Bipartidária de Campanha, que introduziu importantes mudanças nas regras de financiamento, incluindo a proibição das doações ilimitadas (*soft money*) e a restrição à publicidade que sindicatos, empresas e organizações sem fins lucrativos poderiam realizar até 60 dias antes de uma eleição geral.

Em resumo, o caso questionava se a proibição do *soft money* violaria a Primeira Emenda e se as regulamentações sobre origem, conteúdo e prazos da publicidade política infringiriam a cláusula de liberdade de expressão. Foi decidida a constitucionalidade da lei.

Com esse panorama de precedentes, o caso *Citizens United* vs. FEC¹⁹⁴ teve origem com uma ação judicial movida pela associação *Citizens United* contra a Comissão de Eleição Federal na Corte Distrital do Distrito de Columbia, visando evitar

¹⁹⁰ OYEZ. **Austin v. Michigan Chamber of Commerce**. 1990. Disponível em: <<https://www.oyez.org/cases/1989/88-1569>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

¹⁹¹ OYEZ. **McConnell v. Federal Election Commission**. 2003. Disponível em: <<https://www.oyez.org/cases/2003/02-1674>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

¹⁹² OYEZ. 1990. *Op. cit.*

¹⁹³ OYEZ. 2003. *Op. cit.*

¹⁹⁴ UNITED STATES OF AMERICA. Federal Election Commission. Court cases. **Citizen United vs. FED**. 2010. Disponível em: <<https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/citizens-united-v-fec/>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

a aplicação da Lei de Reforma da Campanha Bipartidária¹⁹⁵ (BCRA) em relação à divulgação do documentário "Hillary: O filme", que explorava perspectivas sobre a então senadora, questionando se seria uma boa presidente.

Um dos argumentos da *Citizen United* era, primeiramente, contra a aplicação da BCRA ao filme "Hillary", alegando que o documentário não se qualificava como "propaganda eleitoral", mas sim como uma análise histórica sobre a vida de Hillary Clinton.

Em relação à proibição do financiamento direto por empresas, argumentou que seria inconstitucional, violando a Primeira Emenda ao restringir o discurso político das empresas privadas.

Outro ponto contestado foi a exigência de avisos legais e de transparência. A *Citizen United* argumentou que essa obrigação seria inconstitucional se aplicada aos seus anúncios, pois estes eram apenas propaganda do filme, não promovendo qualquer candidato eleitoralmente.

Além disso, afirmou que os requisitos de transparência poderiam desencorajar doações a organizações, expondo os doadores a retaliações e a ameaças.

Por outro lado, a Comissão Eleitoral Federal se baseou nos precedentes de casos anteriores, supramencionados, argumentando que a Suprema Corte já havia decidido sobre a matéria anteriormente, e, portanto, o caso em questão deveria seguir esses precedentes.

A BCRA estabelecia várias restrições ao financiamento de campanhas eleitorais, especialmente relacionadas à "propaganda eleitoral". A Seção 203¹⁹⁶ da lei proibia empresas e sindicatos de usar seus recursos gerais para financiar comunicações eleitorais independentes ou discursos que explicitamente advogassem pela eleição ou não de um candidato.

¹⁹⁵ UNITED STATES OF AMERICA. Federal Election Commission. **Bipartisan Campaign Reform Act overview**. 2002. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ155/pdf/PLAW-107publ155.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

¹⁹⁶ UNITED STATES OF AMERICA. Federal Election Commission. **Bipartisan Campaign Reform Act overview**. 2002. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ155/pdf/PLAW-107publ155.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

Além disso, as Seções 201 e 311¹⁹⁷ exigiam a divulgação dos doadores desse tipo de comunicação, e, se o candidato não autorizasse sua divulgação, isso deveria ser expressamente indicado.

Na argumentação perante a Corte Distrital de Columbia, a associação alegou¹⁹⁸ que: I) a Seção 203 da BCRA violava claramente a Primeira Emenda, especialmente quando aplicada ao filme e seus anúncios; e II) as Seções 201 e 203 eram inconstitucionais no contexto do caso.

A demanda foi rejeitada pela Corte Distrital, que considerou que o precedente estabelecido no caso *McConnell v. FEC* se aplicava e já havia decidido sobre a constitucionalidade da Seção 203.

Além disso, a Corte determinou que o filme advogava, explicitamente, na tentativa de informar aos eleitores a ideia de que a candidata não era adequada para o cargo, portanto, a aplicação da Seção 203 não era inconstitucional, assim como entendeu em relação às Seções 201 e 203, que não seriam inconstitucionais quando aplicadas ao caso.

Assim, as questões levadas à Suprema Corte se resumiram em quatro pontos:

1. Se a decisão da Suprema Corte em *McConnell* resolveu todas as impugnações constitucionais no BCRA ao confirmar os requisitos de divulgação como constitucionais;
2. Se os requisitos de divulgação do BCRA impõem um ônus inconstitucional quando aplicados aos requisitos eleitorais, pois são considerados "discurso político" protegido e não sujeitos à regulamentação como "discurso de campanha";
3. Se uma comunicação sem um apelo claro para votar a favor ou contra um candidato específico está sujeita à regulamentação do BCRA; e
4. Se um documentário de longa duração sobre um candidato político deve ser tratado da mesma forma que os anúncios em questão em *McConnell* e, portanto, sujeito à regulamentação do BCRA.

¹⁹⁷ UNITED STATES OF AMERICA. Federal Election Commission. **Bipartisan Campaign Reform Act overview**. 2002. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ155/pdf/PLAW-107publ155.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

¹⁹⁸ UNITED STATES OF AMERICA. 2010. *Op. cit.*

Antes de abordar o ponto central, a Suprema Corte¹⁹⁹ primeiro considerou a aplicabilidade da seção 203 ao caso, concluindo que se enquadrava como propaganda eleitoral e, portanto, poderia ser aplicada, antes de passar para os demais aspectos.

Na decisão, a Corte Suprema revogou a decisão inferior sobre a constitucionalidade da seção 203 em relação aos financiamentos independentes de empresas privadas.

É importante observar que as doações diretas das empresas para as campanhas permanecem proibidas desde 1974, conforme estabelecido pela Lei de Campanhas Eleitorais Federais, originada após o escândalo de *Watergate*, conforme já discutido neste capítulo.

Quanto à exigência de aviso legal e de outras questões de transparência, a Suprema Corte manteve a decisão anterior. Ela também determinou que os anúncios se enquadravam no conceito de "comunicação eleitoral" e, portanto, não era inconstitucional estar sujeito à BCRA. A transparência é considerada essencial para permitir que os eleitores tomem decisões informadas e ponderem diferentes mensagens e emissores.

A decisão da Corte Americana ressaltou que a Primeira Emenda apoia a liberdade de experimentar e de criar no campo do pensamento e da expressão, afirmando que o discurso político pertence ao povo e que o governo não pode prescrever os meios utilizados para realizá-lo.

Essa decisão superou os precedentes anteriores, como *Austin vs. Michigan Chamber of Commerce*²⁰⁰, ao rejeitar a ideia de que o governo pode suprimir o discurso político com base na identidade corporativa. Também ultrapassou a parte de *McConnell vs. FEC*²⁰¹ que reconhecia a extensão da proibição do financiamento independente de campanhas por empresas privadas.

Portanto, a partir disso, as empresas e os cidadãos ricos passaram a poder produzir e divulgar propaganda eleitoral a favor ou contra candidatos sem limitações financeiras. A única restrição é a proibição de doações diretas aos candidatos e de coordenação de atividades com eles.

¹⁹⁹ Idem.

²⁰⁰ OYEZ. 1990. *Op cit.*

²⁰¹ OYEZ, 2003. *Op. cit.*

No que se refere à transparência e à prevenção de práticas inadequadas na arrecadação e no uso dos fundos, as regras que governam o sistema de financiamento de campanhas nos Estados Unidos são projetadas para limitar a influência excessiva do poder econômico nas eleições.

Essas regras mostram grandes avanços em termos de transparência das doações, com informações divulgadas simultaneamente à captação dos recursos, possibilitando um maior controle, como destacado por Sanseverino²⁰², inclusive social, sobre a origem e o destino das contribuições, tornando mais difícil ocultar ou disfarçar fundos de origem ilícita.

3.4.3. ALEMANHA

Após 1945, o reconhecimento constitucional dos partidos políticos levou muitos países europeus a adotarem um modelo de financiamento misto, com uma forte ênfase no financiamento público. No entanto, a Alemanha se destacou por não se envolver em debates sobre o financiamento de campanhas eleitorais, apesar da experiência bem documentada de outras democracias parlamentares no que diz respeito à regulamentação dos gastos de campanha.

De acordo com Zílio²⁰³, essa perspectiva pode ser parcialmente atribuída à inclinação *laissez-faire* subjacente à garantia da liberdade de expressão, conforme estabelecido no artigo 5 da Constituição alemã e reforçada pela Seção 10 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Apesar de tais disposições não proibirem explicitamente o controle dos gastos ou doações, há relutância dos legisladores e dos partidos políticos em impor restrições.

Santano²⁰⁴ reforça a interpretação de Zílio ao considerar o caso alemão como paradigmático por dois motivos: o Tribunal Constitucional demonstra uma forte consideração pelo valor constitucional do princípio da igualdade de partidos, que é claramente reconhecido; e a disposição constitucional sobre os partidos políticos é muito clara e objetiva em sua natureza.

²⁰² SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *op. cit.* p. 267.

²⁰³ ZÍLIO, Rodrigo. **Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidades e inelegibilidades, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 106.

²⁰⁴ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 152.

Ao contrário do que acontece nos Estados Unidos, onde o foco está nos candidatos, o sistema alemão dá uma importância significativa aos partidos políticos, que exercem influência em diversos níveis do governo.

Segundo Santano²⁰⁵, no sistema adotado pela antiga Alemanha Ocidental, as subvenções vinham da contribuição dos filiados, de doações de terceiros e dos fundos estatais, que eram indiretos, na forma de benefícios fiscais para os doadores.

Entre 1957 e 1958, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha (*Bundesverfassungsgericht*, ou *BVerfG*) identificou desigualdades no modelo de dedução fiscal, que favoreciam os partidos com representação parlamentar, infringindo o princípio fundamental de igualdade, já que essas deduções beneficiavam predominantemente as classes mais altas, que tinham maior capacidade de contribuição.

Por isso, esse tribunal especial estabelecido pela Lei Fundamental alemã (*Grundgesetz*) considerou o sistema inconstitucional, o que levou o Estado a fornecer subvenções diretas para que os partidos pudessem realizar suas atividades normais, devido à crise enfrentada por eles com o fim do apoio fornecido pelo sistema anteriormente baseado em benefícios fiscais indiretos.

O financiamento direto também foi questionado pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão (*BVerfG*), que em 1966 proibiu o Estado de financiar as atividades normais dos partidos políticos. De acordo com a explicação de Santano²⁰⁶, essa decisão foi fundamentada em dois aspectos que definem a natureza legal dos partidos políticos de acordo com a doutrina predominante na Alemanha: o aspecto estatal, que se refere às atividades realizadas dentro do âmbito do Estado, ou seja, o caráter público dos partidos, e o aspecto social, que considera os partidos como agentes sociais.

Portanto, o Estado só deveria financiar os partidos políticos quando estes estivessem exercendo suas atividades próprias com um impacto significativo no contexto legal do Estado, a fim de garantir sua independência em relação ao Estado.

Nesse contexto, os partidos políticos começaram a receber subsídios na forma de reembolso ou de restituição de despesas relacionadas às atividades

²⁰⁵ *Ibid.* p. 154-155.

²⁰⁶ *Ibid.* p. 156.

eleitorais, além de adiantamentos financeiros, desde que cumprissem certos critérios estabelecidos nas eleições anteriores.

Devido ao uso de financiamento ilegítimo pelos partidos políticos, que estavam endividados devido à falta de apoio público para suas atividades regulares, surgiu em 1982 uma proposta mais equilibrada. Essa proposta tratava de forma diferente, em termos fiscais, as doações e as contribuições das quotas de filiados que recebiam menos financiamento privado. Além disso, estabelecia um método de compensação de desigualdades, que seria utilizado quando os partidos alcançassem pelo menos 0,5% dos votos nas listas dos estados federados (*Länder*) nas últimas eleições para o Parlamento Federal (*Bundestag*).

Mais uma vez, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha foi chamado a pronunciar-se sobre a constitucionalidade do sistema em vigor, e em 1992 decidiu que ele era inconstitucional. Isso se deve ao fato de que tal sistema representava uma interferência do Estado nas diferenças preexistentes entre os partidos, o que prejudicava a capacidade de competição entre eles²⁰⁷.

Como resultado da decisão do Tribunal Constitucional, houve mudanças na legislação com o objetivo de alcançar um equilíbrio maior entre os financiamentos públicos e privados (sendo que estes últimos não poderiam ser inferiores aos primeiros) e para incentivar o patrocínio privado por meio de benefícios fiscais, como deduções no imposto de renda.

Em 1994, a legislação introduziu a possibilidade do modelo de *matching funds*, e atualmente o financiamento das campanhas eleitorais neste país é feito com uma participação significativa de recursos do Estado, juntamente com o estímulo às doações de indivíduos.

Lima²⁰⁸ explica que o sistema de financiamento político em vigor na Alemanha prevê que os partidos políticos têm direito a serem reembolsados pelo

²⁰⁷ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 160. “De novo, o Tribunal Constitucional reformulou a sua posição, declarando que o Estado podia financiar as atividades gerais dos partidos, dado que não estava impedido constitucionalmente a fazê-lo, e que, segundo a nova interpretação, não existiam barreiras sólidas entre as atividades eleitorais e as gerais dos partidos. Entretanto, o mesmo Tribunal decidiu que este financiamento público fosse parcial [...] e que os partidos devessem se esforçar para encontrar o apoio social que necessitavam, para que não se afastassem da sociedade e se mantivessem vivos dentro do ambiente social.”

²⁰⁸ LIMA, Sídia Maria Porto. O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, nº 917, 6 jan. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7775>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

Estado pelos gastos realizados durante as campanhas eleitorais, com base no número de votos obtidos.

Além disso, ele limita o financiamento estatal ao mesmo valor do financiamento privado recebido pelo partido naquele ano (limite relativo), além de estabelecer um valor máximo para todos os partidos (limite absoluto).

O conceito de *Relative Obergrenze* regula a subvenção estatal, garantindo que o montante de recursos públicos não ultrapasse os recursos recebidos pelo partido de fontes privadas.

Esse limite é chamado de relativo por duas razões: primeiro, porque seu teto está condicionado aos valores recebidos no setor privado, e segundo, porque há um limite global ou absoluto²⁰⁹.

Referente ao *Absolute Obergrenze*, teto absoluto de recursos públicos, Backes²¹⁰, com base na legislação alemã, esclarece que esse limite se refere à soma dos recursos recebidos do Estado por todos os partidos e não pode ultrapassar o teto estabelecido por lei para os gastos estatais com os partidos. Isso é feito para garantir que a distribuição dos recursos não gere grandes disparidades entre os partidos e para evitar um ônus excessivo para os cofres públicos.

Além dos limites relativos e absolutos, a legislação alemã determina que as subvenções estatais sejam distribuídas de acordo com os votos recebidos pelos partidos em suas listas nacionais, o número de candidatos eleitos nos distritos e o percentual de doações feitas por particulares. Isso contribui para eliminar a prática de "caixa dois" nas campanhas eleitorais, já que os recursos privados não declarados não são considerados na determinação do financiamento estatal.

Além disso, qualquer violação das normas estabelecidas resulta na perda do direito de receber restituição parcial de despesas, limitada ao dobro do valor das doações recebidas ilegalmente. Isso ajuda a corrigir distorções relacionadas à transparência e à omissão na declaração das subvenções recebidas²¹¹.

²⁰⁹ BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha**. Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados. Brasília, mar. 2013. Disponível em: <http://www2.câmara.leg.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272. Pdf>. Acesso em: 9 set. 2017. p. 11.

²¹⁰ *Idem*.

²¹¹ SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 73.

As organizações privadas que contribuem para os partidos e as campanhas eleitorais na Alemanha têm uma ampla variedade de objetivos e estatutos legais, tornando difícil fazer generalizações.

No entanto, em geral, o financiamento privado provém de empresas comerciais, associações sociais, profissionais e culturais, igrejas, sindicatos, grupos de *lobby* e associações sociais e profissionais²¹².

Em relação às doações feitas por particulares, pessoas físicas e jurídicas, não há limites. Na perspectiva de Lima²¹³, a legislação alemã implementa um sistema de incentivos fiscais para encorajar doações de particulares aos partidos, o qual oferece isenções fiscais em uma escala decrescente, dependendo do valor da doação. Esse sistema visa desencorajar contribuições volumosas e, ao mesmo tempo, promover doações menores como uma forma de reduzir a influência dos doadores mais ricos sobre os resultados eleitorais.

É importante notar que, para que um contribuinte particular se beneficie da isenção fiscal, sua doação deve ser devidamente registrada nos registros apropriados, o que incentiva o doador a exigir um registro adequado da sua contribuição.

Portanto, o sistema de financiamento de campanhas na Alemanha, ao estabelecer um padrão de financiamento público para os partidos com base nas doações recebidas de particulares e ao conceder isenções fiscais aos doadores, promove um interesse mútuo na declaração precisa das doações. Caso contrário, ambas as partes perdem os benefícios, características que contribuem para garantir maior transparência e integridade nas doações.

O sistema de financiamento misto implementado pela legislação alemã é amplamente reconhecido como um modelo exemplar de transparência e de equidade na distribuição dos recursos das campanhas eleitorais ²¹⁴.

Lima²¹⁵, ao examinar as opiniões de especialistas alemães e internacionais, destaca que o sistema adotado na Alemanha é amplamente considerado como o mais

²¹² ZÍLIO, Rodrigo. *op. cit.* p. 108.

²¹³ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. *op. cit.*

²¹⁴ KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 278. “O sistema alemão, [...] apesar de adotar um sistema de financiamento estatal para os partidos políticos, apontado como exemplo de transparência e de maior controle financeiro do mundo, também se destaca por ter uma legislação que incentiva ao máximo o financiamento privado para campanhas eleitorais.”

²¹⁵ LIMA, Sídia Maria Porto. O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais. *op. cit.*

transparente e eficaz em termos de controle financeiro das atividades dos partidos políticos em todo o mundo.

Contrariando a ideia de que os subsídios desencorajam a expansão do número de membros ou a realização de campanhas eleitorais intensivas, o caso alemão demonstra que o nível de subsídios recebidos por um partido é determinado pelo número de membros que pagam as taxas e pela sua influência eleitoral. De fato, o número significativo de membros permaneceu constante e houve um aumento no eleitorado em ambas as eleições para o *Bundestag* desde as reformas implementadas em 1992.

No entanto, críticos do financiamento público na Alemanha argumentam que esse modelo cria uma dependência dos políticos em relação a esses recursos, o que pode alienar os partidos políticos dos eleitores²¹⁶.

3.4.4. FRANÇA

A França opera sob um sistema de governo semipresidencialista, que é amplamente considerado um modelo referencial a nível global. Nesse sistema, a distribuição de poder entre o presidente da república e a Assembleia Nacional pode variar significativamente, dependendo do contexto político e das dinâmicas de cada mandato²¹⁷.

Em períodos de forte apoio presidencial, o presidente pode exercer um controle mais predominante sobre o governo e as políticas públicas. Por outro lado, quando a Assembleia Nacional tem uma composição que desafia a presidência, o equilíbrio de poder pode se inclinar mais para o legislativo, resultando em uma dinâmica de governança mais colaborativa ou até conflituosa.

De maneira geral, o poder na França está amplamente concentrado nas mãos do presidente, que assume a maioria das funções administrativas do país, mesmo que sua representação no parlamento seja minoritária. Isso torna as eleições

²¹⁶ ZÍLIO, Rodrigo. *op. cit.* p. 109.

²¹⁷ FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Disponível em: <<https://editora.fgv.br/produto/financiamento-de-partidos-politicos-e-campanhas-eleitorais-um-manual-sobre-financiamento-politico-2836>>. Acesso em 14 jul. 2024.

presidenciais de grande importância, pois a eficácia do presidente está fortemente ligada ao apoio que recebe do parlamento.

As eleições para a Assembleia Nacional, que é a câmara baixa do parlamento, seguem um sistema de votação majoritária. Caso nenhum candidato alcance a maioria absoluta em seu distrito, é realizado um segundo turno, o que pode prolongar e aumentar os custos da campanha eleitoral.

Por outro lado, o Senado, embora desempenhe um papel político significativo, não é eleito diretamente. Em vez disso, os senadores são escolhidos por um colégio eleitoral composto predominantemente por representantes municipais, o que reduz consideravelmente os custos associados à sua eleição em comparação com as eleições para a Assembleia Nacional.

A Assembleia Nacional, ao ser eleita diretamente pelo povo, tem a autoridade para aprovar ou rejeitar a nomeação do primeiro-ministro proposta pelo presidente. Se a nomeação for rejeitada, o presidente precisará colaborar com um chefe de governo da oposição, o que pode resultar em um maior controle da administração por parte do governo minoritário.

No financiamento de campanhas, a França impõe várias restrições à participação privada. Conforme Falgueras, Jones e Ohman²¹⁸, as taxas de filiação partidária não ultrapassam 15% das receitas totais dos partidos, e as pequenas doações não representam uma parcela significativa.

O processo de alocação de financiamento público é dividido em duas partes iguais. A primeira metade do montante é distribuída com base na porcentagem de votos recebidos por cada partido. A segunda metade é destinada aos partidos políticos que possuem representação na Assembleia Nacional e no Senado, proporcionalmente ao número de deputados que apoiam esses partidos e que são elegíveis para o primeiro tipo de alocação. Entretanto, as sanções financeiras são aplicadas apenas à primeira parte do financiamento público. Esse sistema efetivamente limita os recursos disponíveis para partidos menores, enquanto o

²¹⁸ FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Disponível em: <<https://editora.fgv.br/produto/financiamento-de-partidos-politicos-e-campanhas-eleitorais-um-manual-sobre-financiamento-politico-2836>>. Acesso em 14 jul. 2024. P. 289-294.

impacto financeiro da não conformidade para partidos maiores é significativamente reduzido²¹⁹.

A Comissão Nacional de Contas de Campanha e Financiamentos Políticos (CNCCFP) supervisiona rigorosamente o cumprimento dessas restrições, impedindo que grupos políticos auxiliares burlam as regras.

Apesar das restrições ao financiamento privado, a França oferece financiamento público significativo para as atividades partidárias, correspondendo a cerca de 60% do orçamento total dos partidos²²⁰.

Para coibir doações ilegais ou acima do limite, há multas e penas de até um ano de prisão. No entanto, essas penalidades são raramente aplicadas.

Além disso, sanções administrativas podem ser impostas se a cota de financiamento de candidaturas femininas não for atingida, em conformidade com a lei francesa de paridade de gênero nas candidaturas e financiamento:

A França tem a tradição mais estabilizada a esse respeito. Após a revisão constitucional adotada em 1999, o Poder Legislativo francês emendou a lei das inanças políticas de 1988 para exigir que todos os partidos políticos franceses estabelecessem um número igual (50%) de candidatos do sexo masculino e feminino nas eleições em todos os níveis. Sob a lei alterada de finanças políticas de 2000, se os partidos não estabelecerem uma porcentagem igual de candidatos masculinos e femininos e a diferença for superior a 2% do número total de candidatos da lista, eles enfrentam sanções financeiras. Essas disposições parecem ter desempenhado um papel no aumento da representação feminina na França: de 12% em 2002, a 19% em 2007, a 27% em 2012. Estima-se que em 2012 a União por um Movimento Popular (Union pour un Mouvement Populaire, UMP) perdeu mais de EUR 4 milhões (US\$ 4,7 milhões) por colocar apenas 26% de candidatas²²¹.

Assim, adaptando-se às novas demandas sociais, a França continua a evoluir seu sistema para manter a integridade do processo eleitoral, enquanto enfrenta o desafio de equilibrar o poder entre as instituições e de assegurar uma participação justa e transparente no financiamento político.

²¹⁹ FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Disponível em: <<https://editora.fgv.br/produto/financiamento-de-partidos-politicos-e-campanhas-eleitorais-um-manual-sobre-financiamento-politico-2836>>. Acesso em 14 jul. 2024. P. 303.

²²⁰ FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. P. 300.

²²¹ FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Disponível em: <<https://editora.fgv.br/produto/financiamento-de-partidos-politicos-e-campanhas-eleitorais-um-manual-sobre-financiamento-politico-2836>>. Acesso em 14 jul. 2024. P. 302.

3.4.5. ITÁLIA

Santano²²², a respeito do *case italiano*, destaca a fragilidade do sistema normativo relativo ao financiamento, dada a natureza fragmentada e volátil da legislação no país, e recorda-se da complexidade em quantificar uma realidade como o financiamento irregular e a subsequente corrupção política, que ainda não está ausente do cenário partidário italiano.

Antes de 1922, o financiamento político na Itália dependia exclusivamente de recursos privados, e as mudanças e as adaptações desse cenário no país foram grandemente influenciadas pela Corte Constitucional italiana.

A partir de 1958, as diversas discussões incentivadas pelo projeto de lei de Luigi Sturzo, que buscava reconhecer a natureza jurídica privada dos partidos políticos e propor um modelo de financiamento estatal devido às dificuldades financeiras enfrentadas por eles, culminaram na promulgação de uma legislação (a Lei nº 195/74). Esta lei estabelecia uma subvenção pública adicional aos recursos privados recebidos pelos partidos, destinada a sustentar o funcionamento deles.

Segundo Gambino²²³, os critérios estabelecidos pela Lei de 1974 para acesso aos recursos tinham como objetivo evidente eliminar os partidos regionais, locais e minoritários, ao mesmo tempo em que protegiam a estrutura partidária estabelecida.

Em 1981, outra lei (a Lei nº 659/81) aumentou significativamente a contribuição pública ao introduzir o financiamento direto dos partidos ao longo de toda a legislatura, destinado a apoiar suas atividades regulares e eleitorais, com um limite de até £15 bilhões, além de subvenções para as atividades dos grupos parlamentares, elevadas a até £82.886 bilhões.

No entanto, ao longo das décadas seguintes, esse paradigma estabelecido foi desaparecendo, resultando em um distanciamento crescente entre os partidos e a sociedade, na falta de transparência no recebimento e no uso dos recursos, na adoção de práticas ilegais de financiamento pelos partidos, no aumento das críticas à

²²² SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 168.

²²³ GAMBINO, S. **Partiti Politici e Forma di Governo** – Finanziamento Pubblico e Trasformazione del Partito Politico. Napoli: Liguori, 1977. p. 143.

sustentabilidade do sistema político, na inação legislativa em relação à expansão descontrolada dos fundos públicos e em uma forte oposição da sociedade aos partidos.

Conforme Santano²²⁴, a Itália viu sua intensa diversidade social ser refletida em um pluralismo institucional rígido, moldado pela dinâmica dos partidos políticos, que mostrou-se incapaz de lidar com a crescente complexidade da sociedade. Esse cenário resultou em uma distorção do desenho constitucional e em uma fragmentação significativa do sistema político em relação à sociedade.

A norma de 1974 foi revogada após um referendo, e, em seu lugar, surgiu a Lei nº 515/93, que alterou a distinção estabelecida pela lei de 1974 entre atividades eleitorais e ordinárias. Isso ocorreu ao estabelecer limites específicos para despesas durante o período eleitoral e para gastos relacionados às campanhas.

Embora a Lei nº 515/93 proibisse o uso de contribuições privadas durante as campanhas eleitorais, ela não impedia que os políticos as utilizassem ilimitadamente. Isso levou a um debate sobre a liberdade dos cidadãos em contribuir para a política e sobre a capacidade dos partidos de usar esses recursos durante as eleições. Como resultado desse debate, surgiu a Lei nº 2/97, que propôs uma abordagem alternativa às contribuições privadas, vinculando-as à declaração de imposto de renda das pessoas físicas, similar ao sistema de *matching funds* dos Estados Unidos²²⁵.

Os partidos, enfrentando uma grave crise financeira, buscaram garantir sua própria sobrevivência através de modificações legislativas, focalizando no financiamento privado e estabelecendo limites e padrões de transparência. No entanto, apesar dos esforços, o sistema proposto pela Lei 2/97 enfrentou dificuldades de implementação, não alcançando os objetivos pretendidos pelo Estado. Isso levou a uma perda de credibilidade no sistema de partidos, evidenciada pela ineficácia do sistema de tax check-off e pela necessidade óbvia de uma intervenção legislativa mais profunda e estrutural²²⁶.

Após um longo período sem mudanças significativas na legislação e com a sugestão de um modelo exclusivamente privado, foi promulgada em 2012 a Lei nº 96,

²²⁴ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 171-172.

²²⁵ *Ibid.* p. 173.

²²⁶ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 176.

motivada principalmente pelos escândalos que envolveram partidos políticos e pela ameaça representada pela crise econômica que havia começado na Itália no ano anterior.

Os princípios estabelecidos por essa lei concentraram a assistência financeira pública aos partidos, que, de acordo com Santano²²⁷, tornou-se uma contribuição pública adicional não substitutiva das fontes legais. Sob essa legislação, foi estipulado um valor anual de financiamento para partidos políticos e movimentos, destinado tanto ao reembolso de despesas eleitorais e ordinárias (70% do total anual) quanto a um esquema de co-financiamento das atividades rotineiras.

Diante da crise institucional que abalou o país nas eleições subsequentes, uma proposta foi elaborada e convertida na Lei nº 13/14, que delineou o fim progressivo do financiamento público direto (com uma redução de 25% em 2014, 50% em 2015 e 75% em 2016), o qual cessou completamente no início de 2017.

Atualmente, os partidos políticos dependem das contribuições de seus membros e de doações privadas, para as quais ainda se mantém o sistema de deduções fiscais. Eles também recorrem a estratégias de arrecadação, especialmente por meio de aplicativos ou plataformas de *crowdfunding*, aproveitando a isenção do Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Permanecem em vigor os mecanismos de controle e de transparência estabelecidos pela lei de 2012, juntamente com outros não revogados da lei de 1997.

No decorrer de sua análise, Santano destaca um aspecto controverso da Lei nº 13/14: os critérios de elegibilidade para acessar os mecanismos indiretos de financiamento público²²⁸, os quais, segundo alguns acadêmicos, prejudicam o exercício do direito de participação política ao restringir as formas de engajamento político.

²²⁷ *Ibid.* p. 177.

²²⁸ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 182-183. “[...] não é qualquer partido ou movimento político que poderá ter acesso aos mecanismos de financiamento indireto do Estado, [...] mas somente aqueles que atendam ao critério de representatividade. [...] poderão ter acesso a cada um dos sistemas (porque se tratam de dois fundos separados) os partidos ou movimento político que tenham obtido pelo menos uma cadeira em qualquer órgão representativo, e para participar dos dois financiamentos indiretos, o partido ou movimento político que tenha grupo parlamentar próprio em uma das casas legislativas, ou ter um componente no grupo misto, bem como ter participado das eleições por meio de uma lista comum. [...] a norma condiciona o acesso ao financiamento indireto ao registro de partidos e de movimentos políticos, desde que cumpridos os critérios legais, registro este que deve ser renovado anualmente.

Na visão dessa autora²²⁹, as mudanças na legislação italiana ao longo dos anos claramente priorizaram o combate à corrupção em vez de fortalecer os princípios do pluralismo político ou da igualdade de oportunidades.

Por fim, ao examinar o caso de financiamento político italiano, é necessário abordar o incidente de repercussão global ocorrido em 1992, revelado pela famosa "Operação Mãos Limpas". Essa operação desvendou uma série de escândalos envolvendo corrupção e troca de favores entre partidos políticos e empresas na Itália, totalizando cerca de US\$ 250 milhões em propinas para líderes políticos de cinco partidos italianos, recursos desviados da empresa pública-privada petroquímica Enimont²³⁰.

O Brasil enfrenta uma situação semelhante devido às ramificações da operação conhecida como "Lava Jato"²³¹, que tem exposto práticas ilegais envolvendo o financiamento político.

No entanto, as proporções são muito maiores do que as da Itália em termos de valores envolvidos, o que fortalece a compreensão de que nenhum dos modelos de financiamento concebidos será capaz de erradicar as exceções, os gastos exorbitantes com campanhas eleitorais e a corrupção, pois "o dinheiro é como água, sempre acha um caminho"²³².

3.4.6. REINO UNIDO

²²⁹ *Ibid.* p. 183-184.

²³⁰ NETO, Andrei. **Mãos ainda sujas: a semelhança entre Brasil e Itália**. Disponível em: <<http://qualidadedemocracia.com.br/maos-ainda-sujas-a-semelhanca-entre-brasil-e-italia/>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

²³¹ "A investigação revela que o patrimônio público estaria sendo saqueado pelas forças políticas. Os recursos serviriam para manter a boa vida dos mandatários, mas não apenas isso. O esquema se afigura como um verdadeiro método de governar: de um lado, recursos do estado fluiriam para as forças políticas; de outro, financiariam a atividade político-partidária e de campanhas eleitorais, a corrupção de agentes públicos, a manutenção de base partidária fisiológica, a compra de apoio da imprensa e de movimentos sociais e, claro, os luxos dos atores envolvidos. Ou seja, cuidava-se de um método criminoso de governança, que visava a perpetuação de um partido no poder, por meio do asfixiamento da oposição."

²³² Frase proferida por Torquato Jardim, ex-ministro da Transparência, em entrevista na qual propugnou pelo retorno das doações eleitorais por empresas. **O Globo**. 30 set. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dinheiro-como-agua-sempre-acha-um-caminho-diz-torquato-jardim-20205017>>. Acesso em: 2 mar. 2024.

Desde 1883, o Reino Unido impôs limites aos gastos de campanha eleitoral²³³. Assim, a regulação legal focada em campanhas está mais voltada para os limites de gastos do que para a entrada de recursos. Os gastos são classificados em três categorias: "campaign expenditure" (gastos para promover o partido ou políticas gerais), "controlled expenditure" (gastos de terceiros em favor de partidos ou candidatos específicos) e "election expenditure" (gastos diretamente relacionados aos candidatos).

A imprevisibilidade das datas eleitorais no Reino Unido, devido ao sistema parlamentarista, contribui para a curta duração das campanhas. O Parlamento pode ser dissolvido a qualquer momento pela Coroa, sob aconselhamento do Primeiro-ministro, e as eleições ocorrem geralmente entre 6 e 7 semanas após a dissolução, sem possibilidade de previsão antecipada.

Sendo um local onde o financiamento público direto para partidos políticos é relativamente restrito, a discussão sobre a implementação de um sistema mais robusto de financiamento público tem sido bastante ativa, especialmente nas últimas duas décadas. Contudo, esse debate ainda não resultou em mudanças significativas. Parte dessa resistência está relacionada ao receio de que uma maior dependência de recursos públicos poderia fazer com que os partidos se distanciassem de seus membros e da base de apoio caso deixassem de depender financeiramente das contribuições individuais²³⁴.

O sistema político e o sistema unitário de Estado no Reino Unido resultam na centralização dos recursos de campanha nos comitês partidários centrais. Esses comitês recebem doações contínuas sem limite máximo. No entanto, doações acima de £200 devem ser reportadas trimestralmente à autoridade eleitoral, e, durante o período eleitoral, relatórios preliminares devem ser enviados semanalmente²³⁵.

²³³ UNITED STATES OF AMERICA. **United States Legislative Information**. THE LAW LIBRARY OF CONGRESS. Global Legal Research Center. Campaign Finance: An Overview: Australia, France, Germany, Israel, and the United Kingdom. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/campaign-finance-overview.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

²³⁴ FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Disponível em: <https://editora.fgv.br/produto/financiamento-de-partidos-politicos-e-campanhas-eleitorais-um-manual-sobre-financiamento-politico-2836>>. Acesso em 14 jul. 2024. P. 297-298.

²³⁵ UNITED KINGDOM. UK Public General Acts. **Political Parties, Elections and Referendums Act 2000**. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>>. Acesso em 15 jul. 2024. § 62, 63 (I).

Embora menos comum, os candidatos também podem receber doações individuais para suas campanhas, sendo que todas as doações acima de £50 devem ser reportadas individualmente na prestação de contas, que deve ser entregue até 35 dias após a eleição.

O *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* estabelece um limite atualizado para os gastos classificados como "campaign expenditure", que são mais gerais e visam promover o partido nacionalmente, suas políticas e outros temas relevantes²³⁶. Todos esses gastos devem ser autorizados expressamente pelo tesoureiro do partido.

Além disso, os partidos têm direito a espaço gratuito em rádio e TV, distribuído pela autoridade reguladora de telecomunicações do Reino Unido com base no tamanho e na relevância dos partidos, incluindo tanto os majoritários quanto os minoritários, o que se estende aos meios de comunicação que operam sob concessão pública.

Os candidatos têm direito a uma cota de correio para enviar uma carta a cada eleitor em seu distrito e podem usar espaços em escolas ou outros prédios públicos para reuniões eleitorais sem custo. Terceiros também podem realizar gastos de campanha, mas, naturalmente, enfrentam restrições legais.

A restrição de contratar tempo de rádio e TV fora do horário eleitoral gratuito é um aspecto controverso, especialmente no que diz respeito à liberdade de expressão dos terceiros apoiadores. No entanto, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, essa questão ainda não foi objeto de desafios judiciais que poderiam levar a mudanças na legislação.

Os limites de gastos para candidatos variam conforme o distrito eleitoral, e todos os relatórios financeiros referentes aos gastos são disponibilizados publicamente na internet pela autoridade eleitoral. Embora não exista financiamento público direto destinado especificamente às campanhas eleitorais, há recursos destinados a apoiar os partidos políticos em suas atividades gerais.

Esse financiamento é distribuído de maneira proporcional ao tamanho do eleitorado conquistado pelos partidos. O objetivo principal desse suporte é ajudar os

²³⁶ UNITED KINGDOM. UK Public General Acts. **Political Parties, Elections and Referendums Act 2000**. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>>. Acesso em 15 jul. 2024. § 79.

partidos no desenvolvimento de políticas públicas e nas suas funções de oposição, em vez de ser diretamente aplicado às campanhas eleitorais. Tal abordagem garante que os recursos públicos sejam utilizados para promover a estabilidade e a funcionalidade dos partidos, mais do que para influenciar o processo eleitoral de maneira direta.

3.4.7. CANADÁ

Em razão dos profundos laços históricos com o Reino Unido, o Canadá adota um sistema político similar. Nesse sistema, a monarquia parlamentar canadense compartilha a mesma monarca com o Reino Unido e outras nações da *Commonwealth*, enquanto o chefe do governo é o primeiro-ministro.

Como a Rainha do Canadá reside no Reino Unido e não participa diretamente das atividades cotidianas do país, suas prerrogativas reais, como a sanção de leis, são delegadas ao governador-geral do Canadá. Entre as funções do governador-geral está a de convidar o líder do partido que obtiver a maior quantidade de votos nas eleições para formar o governo.

No Senado Canadense, os membros são nomeados pelo governador-geral com o conselho do primeiro-ministro. Essas nomeações seguem uma distribuição geográfica, assegurando um número específico de vagas para cada província e território do Canadá.

No âmbito político, a câmara baixa do parlamento exerce o controle efetivo sobre o governo, desempenhando o papel político mais relevante. Seus membros são eleitos em distritos eleitorais de igual magnitude.

No campo do financiamento de campanhas, o sistema canadense – fortemente influenciado por decisões judiciais devido ao seu sistema de *common law* – dá prioridade à competitividade das eleições sobre o direito à liberdade de expressão. Ou seja, diferentemente dos Estados Unidos, no Canadá, a ênfase está em garantir que todas as opiniões sejam ouvidas de maneira justa, em vez de permitir que indivíduos possam apoiar um candidato com determinadas quantias de dinheiro²³⁷.

²³⁷ FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

No financiamento de campanhas eleitorais no Canadá, o país impõe restrições rigorosas para garantir um processo eleitoral justo e competitivo. As contribuições de empresas e de sindicatos são proibidas, e há limites estritos para os gastos de terceiros em apoio a candidatos, com o objetivo de assegurar igualdade de condições entre os concorrentes e de limitar a influência desproporcional de qualquer grupo²³⁸.

As doações anônimas também enfrentam severas restrições. Os cidadãos canadenses têm um teto anual fixado para contribuições políticas, podendo doar um valor fixo a cada comitê central, comissões locais, candidatos de partidos em seus distritos eleitorais e concorrentes nas prévias. O total máximo anual permitido para uma única pessoa é de 4.400 dólares canadenses²³⁹.

Apesar de os partidos serem entidades privadas, eles estão sujeitos a regulamentações desde 1974, com supervisão estatal que garante a conformidade com as normas eleitorais. O governo oferece incentivos fiscais, permitindo deduções no imposto de renda para doações políticas. Além disso, partidos menores têm direito a espaço gratuito nas emissoras de rádio e de televisão para suas campanhas, enquanto partidos maiores podem comprar espaço nas redes de telecomunicações, proporcionalmente ao seu tamanho eleitoral.

No que diz respeito ao subsídio direto, o Canadá se destaca entre os países anglófonos por sua generosidade. O governo reembolsa metade dos gastos das campanhas individuais e 60% das despesas dos partidos. Além disso, os principais partidos recebem um subsídio mensal, pago trimestralmente, que é proporcional ao seu sucesso eleitoral, uma prática comum em muitos países analisados²⁴⁰.

A configuração partidária no Canadá permite que os partidos mantenham atividades e despesas contínuas, mesmo fora dos períodos eleitorais, embora suas ações e gastos aumentem durante as campanhas. Os custos permanentes, como

Disponível em: <<https://editora.fgv.br/produto/financiamento-de-partidos-politicos-e-campanhas-eleitorais-um-manual-sobre-financiamento-politico-2836>>. Acesso em 14 jul. 2024. p. 341.

²³⁸ FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Disponível em: <<https://editora.fgv.br/produto/financiamento-de-partidos-politicos-e-campanhas-eleitorais-um-manual-sobre-financiamento-politico-2836>>. Acesso em 14 jul. 2024.

²³⁹ FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Disponível em: <<https://editora.fgv.br/produto/financiamento-de-partidos-politicos-e-campanhas-eleitorais-um-manual-sobre-financiamento-politico-2836>>. Acesso em 14 jul. 2024.

²⁴⁰ Idem.

salários e benefícios para a manutenção do partido, representam cerca de um terço dos gastos totais, e esses custos não são reembolsados pelo governo, resultando em uma maior proporção de despesas com manutenção em relação aos gastos de campanha subsidiados.

A fiscalização das finanças eleitorais é conduzida pelo diretor-geral das eleições, responsável por organizar as eleições e por monitorar a conformidade financeira das atividades partidárias. Esse órgão recebe relatórios financeiros e prestações de contas para assegurar que as normas sejam seguidas e para determinar os valores dos subsídios.

Todos os envolvidos no processo eleitoral, incluindo partidos políticos, associações eleitorais, candidatos e terceiros que fazem gastos políticos, estão sujeitos à fiscalização. Suspeitas de violações criminais das regulamentações devem ser encaminhadas às autoridades policiais ou ao procurador-geral. Além disso, os partidos devem apresentar periodicamente uma lista de doadores significativos às autoridades eleitorais, com exceções para pequenos doadores, a fim de proteger sua privacidade e de reduzir a burocracia.

3.4.8. PORTUGAL

Segundo Falgueras, Jones e Ohman²⁴¹, Portugal adota um sistema político que, apesar de ser classificado como semipresidencialista, é fortemente inclinado ao parlamentarismo. O Presidente da República e os deputados da Assembleia da República são escolhidos por voto direto. A administração é dividida entre o primeiro-ministro, que possui amplas funções e responsabilidades na administração pública, e o presidente.

O sistema legislativo português é unicameral e utiliza um método proporcional para eleger seus membros, contrastando com o sistema majoritário encontrado em alguns países anglófonos. Além disso, os partidos apresentam listas plurinominais fechadas, o que faz com que os eleitores votem diretamente no partido

²⁴¹ FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Disponível em: <<https://editora.fgv.br/produto/financiamento-de-partidos-politicos-e-campanhas-eleitorais-um-manual-sobre-financiamento-politico-2836>>. Acesso em 14 jul. 2024.

em vez de em candidatos individuais. Esse sistema reduz a fragmentação das campanhas, e o resultado das eleições determina a composição do parlamento e, conseqüentemente, a escolha do primeiro-ministro.

Em um sistema que tende ao parlamentarismo, as eleições parlamentares têm um papel crucial, e Portugal estabelece diversas restrições ao financiamento das campanhas. O país oferece um considerável suporte financeiro público, o que permite que várias correntes políticas relevantes tenham a oportunidade de disputar as eleições.

Nos dizeres dos estudiosos²⁴², mais de 80% das receitas dos partidos em Portugal vêm de financiamento público. Embora essa significativa alocação seja alvo de críticas, houve cortes durante a crise financeira da década de 2010. Para as campanhas da Assembleia da República, que também definem o primeiro-ministro, são destinados cerca de 9,7 milhões de euros. O financiamento é dividido entre os partidos com base nos resultados das eleições.

Os partidos só recebem financiamento público se atenderem a certos critérios: devem concorrer ao Parlamento Europeu ou a pelo menos 51% dos assentos na Assembleia da República ou Assembleias Legislativas Regionais e obter representação, ou os candidatos presidenciais devem conseguir pelo menos 5% dos votos. Essa política exclui partidos muito pequenos ou regionais, favorecendo os maiores partidos estabelecidos.

Além disso, existem restrições às doações: indivíduos podem doar até 25 salários mínimos, e doações de empresas são proibidas, promovendo uma competição mais justa entre os partidos. Para evitar grandes disparidades nos gastos de campanha, Portugal impõe limites rigorosos de acordo com o cargo em disputa e a complexidade da eleição.

Além do financiamento das campanhas, Portugal também oferece suporte financeiro para o funcionamento dos partidos. A subvenção pública anual é calculada com base em uma fração do salário mínimo por voto obtido na última eleição para a

²⁴² FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Disponível em: <<https://editora.fgv.br/produto/financiamento-de-partidos-politicos-e-campanhas-eleitorais-um-manual-sobre-financiamento-politico-2836>>. Acesso em 14 jul. 2024. P. 314.

Assembleia da República²⁴³. Esse apoio é destinado a partidos que obtêm cadeiras no parlamento ou, mesmo sem representação, atingem determinada quantidade de votos.

Para garantir o cumprimento das regras eleitorais, incluindo limites de gastos e de receitas, a legislação portuguesa prevê penalidades para tesoureiros de partidos que cometem irregularidades. A pena para aceitar doações ilegais pode chegar a 1 ano de prisão.

3.5. CAMPANHA ELEITORAL E GASTOS ELEITORAIS

O período em que partidos políticos e candidatos se apresentam aos eleitores é chamado de campanha eleitoral.

De acordo com Tavares²⁴⁴, este é o momento anterior às eleições dedicado à divulgação dos candidatos aos cargos em disputa e à apresentação de suas propostas de trabalho, com o objetivo de conquistar os votos necessários para serem eleitos para esses cargos.

Gomes²⁴⁵ destaca que o principal propósito desse período é a "captura, conquista ou atração de votos", enfatizando que todas as atividades relacionadas à campanha eleitoral devem estar alinhadas às normas éticas e jurídicas do sistema.

Alvim²⁴⁶ atribui à campanha eleitoral um papel crucial como "elemento essencial para o aspecto procedimental da democracia". Ele argumenta que a busca

²⁴³ FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Disponível em: <<https://editora.fgv.br/produto/financiamento-de-partidos-politicos-e-campanhas-eleitorais-um-manual-sobre-financiamento-politico-2836>>. Acesso em 14 jul. 2024.

²⁴⁴ TAVARES, André Ramos. Campanha eleitoral. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campa_nha_eleitoral.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

²⁴⁵ GOMES, José Jairo. Campanha, financiamento e prestação de contas eleitorais. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campa_nha_eleitoral.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

²⁴⁶ ALVIM, Frederico Franco. Campanha eleitoral: prestação de contas. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo>>

pelo poder político deve ser realizada de maneira racional, através da persuasão, da divulgação de ideias e de debates sobre programas de governo, o que pode e deve ser facilitado durante o período de campanha.

Quanto aos gastos eleitorais, Pinto²⁴⁷ afirma que todas as despesas relacionadas à campanha eleitoral, incluindo multas aplicadas até o dia das eleições, são consideradas como gastos eleitorais.

O artigo 26 da Lei n.º 9.504/97 prevê, de forma não taxativa, um rol de despesas que se enquadram em gastos eleitorais²⁴⁸.

Assim, os gastos eleitorais abrangem diversos tipos de despesas que devem ser registradas e respeitar os limites legais. Estes incluem:

1. A produção de material impresso em qualquer formato;
2. A realização de propaganda e de publicidade, seja de forma direta ou indireta, por qualquer meio, com a finalidade de angariar votos;
3. O aluguel de espaços para eventos de campanha;
4. As despesas com transporte e com deslocamento de candidatos e equipe de apoio;
5. Custos com correspondências e com serviços postais;
6. Despesas relacionadas à instalação, organização e operação de comitês e de serviços essenciais para as eleições;
7. Pagamento ou gratificação a pessoas que prestam serviços para candidaturas ou comitês eleitorais;
8. Montagem e operação de carros de som e de outros veículos de propaganda;
9. A organização de comícios e de eventos destinados à promoção de candidaturas;

publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

²⁴⁷ PINTO, Djalma. Recursos na campanha eleitoral. Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal: noções. 5. ed., rev. e atual. de acordo com a Lei n.º 12.034/09, Lei Complementar n.º 135/10 e com as resoluções do TSE São Paulo: Atlas, 2010. p. 303. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

²⁴⁸ BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 4 mar. 2024.

10. A produção de conteúdos para rádio, televisão ou vídeo, incluindo materiais de propaganda gratuita;
11. Custos com pesquisas ou testes realizados antes das eleições; e
12. Despesas com a criação e a manutenção de sites na internet, assim como com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente com provedores de serviços de internet localizados no país.

Não são consideradas gastos eleitorais e, portanto, não necessitam de prestação de contas, as despesas pessoais do candidato listadas no § 3º do artigo 26 da Lei das Eleições²⁴⁹.

Os limites de gastos de campanha são estabelecidos pela legislação e veiculados pelo Tribunal Superior Eleitoral²⁵⁰, integrando esses limites todas as despesas passíveis de individualização²⁵¹, efetuadas pelos candidatos e partidos.

É relevante destacar que há uma exigência legal para que todos os gastos eleitorais sejam documentados e registrados na contabilidade da campanha, sujeitos à análise e à aprovação pelo Poder Judiciário²⁵².

²⁴⁹ BRASIL. **Lei n.º 9.504**, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.* “§ 3º Não são consideradas gastos eleitorais nem se sujeitam a prestação de contas as seguintes despesas de natureza pessoal do candidato: (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017) a) combustível e manutenção de veículo automotor usado pelo candidato na campanha; (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017) b) remuneração, alimentação e hospedagem do condutor do veículo a que se refere a alínea a deste parágrafo; (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017) c) alimentação e hospedagem própria; (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017) d) uso de linhas telefônicas registradas em seu nome como pessoa física, até o limite de três linhas (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017)”

²⁵⁰ BRASIL. **Lei n.º 9.504**, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.* Art. 18.

²⁵¹ *Ibid.* Art. 18-A.

²⁵² BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas eleitorais**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/processo-eleitoral-brasileiro/contas-eleitorais/prestacao-de-contas-eleitorais>>. Acesso em: 30 maio 2024. “[...] Para elaborar as prestações de contas, parciais e finais, a Justiça Eleitoral disponibiliza o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE). Importante ressaltar que a ausência de prestação de contas parciais pode repercutir na regularidade das contas finais, bem como na apresentação de contas cuja movimentação não corresponda à realidade. As prestações de contas parciais são apresentadas duas vezes, em prazo fixado por resolução própria do Tribunal Superior Eleitoral, compreendendo geralmente o período do final de julho ao início de agosto, para a primeira prestação, e o período do final de agosto e início de setembro para a segunda. Já a prestação de contas final deve ser feita até o trigésimo dia posterior às eleições, para todos os candidatos que não concorrerem ao segundo turno e para os partidos políticos, incluídas as contas dos respectivos comitês financeiros. Havendo segundo turno, as contas referentes aos dois turnos deverão ser prestadas até o trigésimo dia posterior a sua realização. Após o prazo para a prestação de contas final, quem não o tiver feito será notificado, em até cinco dias, para prestá-la em até 72 horas, sob pena de ter as contas julgadas como não prestadas. Os candidatos, enquanto permanecerem omissos, mesmo após eleitos, não poderão ser diplomados. Após a apresentação das contas finais, a JE disponibilizará os respectivos dados em seu portal na Internet e determinará a imediata publicação em edital. Após a publicação, qualquer partido político, candidato, coligação ou o Ministério Público pode impugnar as contas prestadas, no prazo de três dias.”

A lista abrangente de despesas permitidas, que inclui desde a produção de materiais publicitários até a realização de comícios e eventos, demonstra a complexidade e o custo elevado envolvido na condução de uma campanha eleitoral.

Apesar da regulamentação destinada a garantir a transparência e a conformidade, os valores envolvidos são substancialmente altos e movimentam bilhões, o que é um fato interessante, considerando que o Brasil é um país marcado por grandes desigualdades sociais.

Essa discrepância financeira levanta questões críticas sobre a equidade do processo eleitoral. A elevada quantia de recursos necessária para uma campanha eleitoral eficaz cria uma barreira significativa para candidatos que não possuem apoio financeiro substancial, o que frequentemente limita a competição àqueles com mais recursos ou com acesso a grandes doadores.

Esse cenário exacerba a desigualdade no processo democrático, permitindo que os candidatos com mais fundos tenham uma vantagem desproporcional, o que não só prejudica a representatividade política como também perpetua a exclusão de vozes menos privilegiadas, sobretudo quando se considera que parte desse montante poderia ser redirecionado para políticas públicas de desenvolvimento social.

A necessidade de uma revisão crítica e de reformas na regulamentação do financiamento eleitoral é evidente, visando a criação de um ambiente mais justo e acessível para todos os candidatos, que não ignora que a capacidade de angariar e de investir recursos é algo que sempre irá existir, mas deve ser regulamentado.

Portanto, a análise crítica do financiamento eleitoral no Brasil revela a urgência de repensar e de reformar o sistema de campanhas e gastos eleitorais. É imperativo que se adotem medidas para reduzir o abuso de poder econômico no processo eleitoral, assegurando a manutenção da democracia participativa.

No mais, ressalta-se que, mesmo com a regulamentação e o intento de diminuir os valores direcionados ao financiamento eleitoral, este é um investimento que não esmaecerá com facilidade. É a partir desta premissa que surge a necessidade de repensar o estado da arte de forma crítica.

3.6. MODALIDADES DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS: CARACTERIZAÇÃO, VANTAGENS E DESVANTAGENS

Como mencionado anteriormente, a captação de recursos por meios legais geralmente ocorre mediante quatro principais fontes de contribuição, que serão detalhadas a seguir: privada (tanto direta quanto indireta); pública (tanto direta quanto indireta); em forma de contrapartidas (*matching funds*); e de natureza mista²⁵³.

3.6.1. FINANCIAMENTO PRIVADO

Este método mais tradicional de captação de recursos é caracterizado principalmente por contribuições financeiras ou benefícios que podem ser quantificados em termos monetários, feitos por indivíduos ou empresas. O objetivo é financiar os custos associados à promoção de campanhas eleitorais de candidatos e partidos²⁵⁴.

Esse sistema engloba as contribuições dos membros filiados aos partidos, as doações de pessoas físicas ou jurídicas e os recursos próprios dos candidatos destinados às suas campanhas eleitorais.

A captação pode ser feita de forma direta, quando o dinheiro é doado diretamente aos partidos políticos ou candidatos (como as contribuições dos filiados), ou indireta, quando o apoio à campanha se dá por meio de benefícios não monetários, como a prestação de um serviço ou fornecimento de um bem. Neste último caso, os custos devem ser estimados em termos monetários e registrados como receita da campanha, do partido ou do candidato beneficiado²⁵⁵.

Conforme versa Araújo²⁵⁶, as contribuições têm uma natureza jurídica distinta dependendo de sua origem. Quando provenientes de pessoas físicas, elas representam o exercício do direito de participação, um pilar das sociedades democráticas. Esse direito é reforçado pelo reconhecimento da relação intrínseca

²⁵³ Numa perspectiva *lato sensu*, já que cada modelo possui peculiaridades.

²⁵⁴ ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2002. p. 343.

²⁵⁵ *Idem*.

²⁵⁶ ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 344.

entre partidos políticos/candidatos e a vontade popular, que pode ser formada tanto durante quanto antes do início da competição eleitoral. Já as contribuições de pessoas jurídicas são vistas como atos de disposição de recursos de natureza privada.

Na perspectiva de Zovatto²⁵⁷, o financiamento privado pode ser visto como uma maneira significativa de os cidadãos se envolverem de forma direta com a política. O envolvimento financeiro dos filiados não apenas demonstra o comprometimento deles com os partidos políticos, mas também indica o grau de inserção e de influência desses partidos na sociedade.

Além disso, a busca por apoio financeiro privado pode funcionar como um estímulo para os partidos políticos expandirem sua base de apoiadores. Isso pode fortalecer e estreitar os laços entre os partidos e a sociedade. A interação contínua e positiva entre partidos e eleitores é essencial para o fortalecimento da democracia, pois promove um diálogo construtivo e inclusivo sobre os temas políticos e sociais que são importantes para a comunidade.

Adicionalmente, a dependência de financiamento privado pode energizar os partidos políticos, proporcionando-lhes mais recursos para suas atividades. Isso não só impulsiona a operacionalização dos partidos, mas também encoraja os cidadãos a se envolverem mais ativamente nos debates políticos e nas questões que afetam a sociedade como um todo.

A ampla presença dos partidos políticos na sociedade é uma razão adicional para a busca de financiamento privado. Nesse contexto, é importante ressaltar que a representação política desempenha um papel crucial na democracia, e essa representação é concretizada principalmente pelos partidos políticos²⁵⁸.

Para Rubio²⁵⁹, o suporte financeiro privado, embora seja uma maneira de engajamento político, pode acabar favorecendo grupos econômicos influentes e dominando a estrutura estatal, o que pode comprometer a integridade das democracias representativas.

²⁵⁷ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**. Campinas, v. XI, n. 2, p. 287-336, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002>. Acesso em: 9 abr. 2024. p. 321.

²⁵⁸ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. IN: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 287.

²⁵⁹ RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados**. Novos Estudos CEBRAP, n.º 73, p. 5-15, nov. 2005.

Essa é, na perspectiva de Zovatto²⁶⁰, uma das críticas mais severas ao modelo de financiamento privado: sua vulnerabilidade à influência negativa de grupos econômicos ou empresas sobre partidos políticos e candidatos. Isso ocorre devido à necessidade constante de captação de recursos financeiros, portanto, a dependência poderia comprometer a independência e a integridade dos partidos e dos candidatos, dando espaço para que interesses econômicos influenciem indevidamente as decisões políticas.

Cavalcante²⁶¹ se junta ao grupo argumentando que o aspecto mais marcante desse tipo de financiamento é o vínculo estabelecido entre os doadores e os beneficiários dos recursos. Nesse cenário, os beneficiários muitas vezes se sentem pressionados a "retribuir" o apoio financeiro recebido pelos doadores.

Por sua vez, Speck e Dolandeli²⁶² argumentam que muitos doadores têm o objetivo principal de influenciar os representantes eleitos. Para estes doadores privados, especialmente empresas, a motivação não seria uma afinidade programática com o candidato, o partido ou suas propostas. Em outras palavras, alguns financiadores privados enxergariam as contribuições não como uma forma cívica de apoio aos candidatos e aos partidos políticos, mas como um investimento para obter retornos futuros.

Sanseverino²⁶³ afirma que o financiamento privado desequilibra e cria disparidades entre os competidores nas eleições. Embora proporcione maior liberdade para partidos políticos, candidatos e coligações arrecadarem recursos, ele prejudica a igualdade entre eles. Apenas aqueles que conseguem captar grandes quantias podem suportar os altos custos das campanhas eleitorais.

Com custos tão elevados, os concorrentes podem recorrer a práticas questionáveis para obter financiamento, como a utilização de "caixa-dois", que

²⁶⁰ ZOVATTO, Daniel. *op. cit.* p. 323.

²⁶¹ CAVALCANTE, Carlos Vinícios de Oliveira. **O custo da democracia: o financiamento privado das campanhas para o Senado em 2010 e suas implicações à competição política**. 2011. 143 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

²⁶² SPECK, Bruno W; DOLANDELI, R. **A responsabilidade das empresas no processo eleitoral**. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Civil, 2012. p. 20.

²⁶³ SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 262.

representa o abuso de poder econômico. Isso compromete os princípios de igualdade e de liberdade de escolha entre os candidatos.

A dependência de grandes volumes de dinheiro nas campanhas torna os partidos e os candidatos mais suscetíveis às pressões dos financiadores que contribuíram para suas candidaturas. Consequentemente, eles podem priorizar interesses particulares em detrimento do bem comum.

3.6.2. FINANCIAMENTO PÚBLICO

Primordialmente focado em diminuir a influência privada, o sistema de financiamento público busca, teoricamente, permitir uma maior supervisão das despesas e combater a corrupção.

Ademais, também procura reduzir as disparidades na competição eleitoral, estabelecendo salvaguardas contra interesses econômicos e promovendo uma competição mais equitativa entre os candidatos.

Segundo Zovatto²⁶⁴, neste modelo, os candidatos são eleitos com base na preferência dos eleitores por suas propostas de governo e não simplesmente pelo volume de recursos financeiros disponíveis, que poderiam tornar as eleições em mera formalidade democrática, com resultados já predefinidos.

Para Araújo²⁶⁵, o financiamento público de campanhas é baseado nos seguintes princípios fundamentais: a) o reconhecimento constitucional da relevância dos partidos políticos para as democracias; b) o princípio da soberania popular; c) a liberdade de associação.

Segundo o mesmo autor²⁶⁶ o financiamento público de campanha envolve a transferência direta de recursos financeiros ou a concessão de benefícios indiretos pelo Estado a partidos e a candidatos. Isso é feito com base em critérios estabelecidos por lei para garantir os recursos e os meios essenciais para a realização de uma campanha eleitoral.

²⁶⁴ ZOVATTO, Daniel. *op. cit.*

²⁶⁵ ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 318.

²⁶⁶ ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 316.

Neste sistema, as subvenções são fornecidas exclusivamente pelo Estado, seja por meio de fundos, subsídios ou reembolso de despesas regulares, conforme destacado por Kanaan²⁶⁷.

Quando os recursos vêm do orçamento nacional, trata-se de financiamento público direto. Já o financiamento público indireto ocorre quando não há transferência direta de recursos públicos.

Em vez disso, são oferecidos benefícios indiretos, como acesso gratuito aos meios de comunicação para propaganda eleitoral, uso de prédios públicos para eventos políticos e incentivos que promovem modelos de financiamento privado, diminuindo a necessidade de financiamento estatal, entre outros.

Defensores do financiamento público direto veem nele a base para um sistema eficaz de controle de gastos em campanhas eleitorais. Esse modelo busca reduzir ou eliminar a dependência de candidatos e de partidos em relação ao poder econômico privado, o que pode minimizar problemas de corrupção e garantir maior equidade nas eleições. Além disso, ele pode cobrir os custos das campanhas, desde que seja implementado junto a um sistema que limite os recursos privados²⁶⁸.

No modelo direto de financiamento público, existem duas abordagens principais: o adiantamento de receitas e o sistema de compensação. Na primeira abordagem, os recursos são fornecidos aos beneficiários antes das eleições. Araújo²⁶⁹ menciona o financiamento das campanhas presidenciais nos Estados Unidos e na França como exemplos, em que os recursos são provenientes de um fundo público destinado a esse fim.

No sistema de compensação, que é predominante na França, os candidatos à presidência podem receber antecipadamente um reembolso do valor ao qual teriam direito após as eleições. Esse sistema, também referido como "indenização eleitoral", pode compensar despesas específicas realizadas ou oferecer uma indenização genérica, dentro dos limites estabelecidos pela lei.

Referente ao suporte público indireto, segundo Araújo²⁷⁰, tem-se uma prestação positiva do Estado que visa oferecer benefícios aos partidos e aos

²⁶⁷ KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 281.

²⁶⁸ ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 319.

²⁶⁹ *Ibid.* p. 320.

²⁷⁰ *Idem.*

candidatos para diminuir os gastos e simplificar a realização das campanhas eleitorais.

Na perspectiva de Kanaan²⁷¹, a abordagem indireta é considerada mais significativa do ponto de vista político em relação ao financiamento público direto, pois proporciona aos partidos e candidatos a chance de apresentar aos eleitores suas ideias políticas, programas e propostas de governo por intermédio da propaganda eleitoral.

Ao considerar que nos financiadores privados, majoritariamente, os recursos doados viriam em troca de vantagens futuras, Telles²⁷² enxerga no financiamento público uma oportunidade de diminuir a influência do poder econômico de indivíduos nas decisões políticas.

Segundo ela²⁷³, o método é consistente ao evitar doações ilegais, como as provenientes de "caixa-dois", e outras práticas ilícitas que são prejudiciais à democracia. Ao adotar esse sistema, torna-se mais fácil identificar a origem dos recursos arrecadados por candidatos e partidos.

Além disso, quando uma campanha se destaca pela quantidade de recursos, isso pode levantar suspeitas sobre o uso de financiamentos indevidos, permitindo que os próprios candidatos concorrentes fiscalizem e questionem a legalidade dos recursos utilizados.

A definição da parcela a ser destinada a cada partido é calculada com base em diversos critérios. Esses critérios podem seguir princípios de igualdade total ou proporcionalidade, levando em consideração o fortalecimento dos partidos políticos na sociedade, como sua composição, o número de assentos que ocupam no parlamento, seu desempenho em eleições anteriores, entre outros²⁷⁴.

Kanaan²⁷⁵, à respeito da fiscalização dos recursos, argumenta que é mais simples implementar um controle mais rigoroso no sistema, pois isso aumenta a visibilidade e proporciona maior transparência nas transações financeiras que

²⁷¹ KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 271-314.

²⁷² TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado**: Brasil, Estados Unidos, França. São Paulo: Saraiva, 2009. p.104.

²⁷³ ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 320.

²⁷⁴ ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 315-354.

²⁷⁵ KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 285.

envolvem recursos públicos e na supervisão das prestações de contas dos candidatos e dos partidos políticos.

Segundo a especialista, o financiamento público permite um controle mais efetivo por parte da sociedade sobre a distribuição dos recursos. Ao conhecer as fontes de financiamento, aumenta-se a pressão popular por transparência na distribuição e no uso desses recursos.

Ademais, a participação ampliada da sociedade nos debates políticos aproxima o cidadão comum aos objetivos e valores sociais, buscando assegurar a aplicação dos princípios éticos e morais na gestão pública.

Telles²⁷⁶ vislumbra nesse modelo a oportunidade de alcançar um equilíbrio maior nas campanhas ao diminuir a disparidade entre os candidatos, limitando a influência do poder econômico nas eleições. Isso leva a eleições mais democráticas, focadas em ideias, nas propostas e na apresentação de programas aos eleitores.

Outrossim, o financiamento público traz benefícios como a redução de custos, a padronização e a simplificação das campanhas eleitorais.

Outro ponto destacado é o fortalecimento dos partidos políticos, já que o financiamento público garante recursos para seu funcionamento tanto em períodos regulares quanto durante as eleições, permitindo que desempenhem seu papel essencial no sistema democrático representativo²⁷⁷.

Para Samuels²⁷⁸, o modelo público pode ajudar a diminuir o personalismo, uma característica marcante das eleições brasileiras, especialmente para os cargos de deputados e de vereadores.

No entanto, os críticos do financiamento público apontam várias falhas, sendo a principal delas a incapacidade de evitar o uso de recursos provenientes de fontes ilegais nas campanhas eleitorais.

Nicolau²⁷⁹, exemplificativamente, vê como de difícil eliminação total a utilização de recursos ilegais em campanhas, que são alimentados e controlados pelo poder econômico por meio de operações secretas, obscuras e sem controle.

²⁷⁶ TELLES, Olívia Raposo da Silva. *op. cit.* p. 117.

²⁷⁷ ZOVATTO, Daniel. *op. cit.* p. 293.

²⁷⁸ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. **Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 1, n.º 1, set/dez., 2005. p. 19.

²⁷⁹ NICOLAU, Jairo. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil. **Democracia Viva**. n.º 37, dez. Rio de Janeiro: IBASE, 2007. p. 10.

Rubio²⁸⁰ concorda com Nicolau ao afirmar que a restrição a contribuições privadas acaba incentivando que elas aconteçam de forma clandestina.

O especialista ainda aponta outro aspecto negativo do financiamento público, que prejudica a sociedade devido ao aumento do gasto no orçamento público. Em sua opinião, o custo da democracia se tornará elevado para países com altos níveis de miséria e de pobreza, já que a parte do orçamento público destinada aos partidos terá que ser aumentada.

Outro ponto alvo de críticas doutrinárias é a estatização partidária em razão da dependência de verbas públicas.

Na perspectiva de Zovatto²⁸¹, a excessiva dependência de subsídios estatais e a estatização intensa levam ao distanciamento entre o partido e sua base, além de limitar a liberdade partidária devido à desconexão com a realidade sociológica do país.

Outra desvantagem, segundo o mesmo autor, é a dependência dos diretórios estaduais e municipais em relação ao diretório nacional. Isso ocorre porque o órgão nacional é responsável pela administração dos recursos, o que gera uma grande dependência entre essas instâncias. Essa situação pode promover tendências centralizadoras e práticas que vão contra a democracia dentro dos partidos²⁸².

Os critérios de distribuição dos recursos públicos para financiamento também são criticados por Rubio²⁸³, pois, em sua visão, perpetuam o *status quo* do sistema eleitoral. Isso se torna um obstáculo para grupos de oposição, permitindo que o governo atual use artifícios para excluí-los.

Igualmente, esses critérios facilitam a formação de partidos que são criados principalmente para receber verbas públicas, sem um compromisso real com a representação, tornando-se apenas "partidos de fachada" que dependem dos recursos públicos.

Por último, há uma percepção de que o sistema de financiamento baseado apenas em subsídios públicos não é compatível com o pluralismo político.

²⁸⁰ RUBIO, Delia Ferreira. *op. cit.*

²⁸¹ ZOVATTO, Daniel. *op. cit.*

²⁸² *Idem.*

²⁸³ RUBIO, Delia Ferreira. *op. cit.* p. 10.

Nesse sentido, posiciona-se Kanaan²⁸⁴ que o sistema de financiamento que depende exclusivamente de recursos públicos pode ser visto como contraproducente ao pluralismo político, um pilar do regime democrático estabelecido na Constituição.

Por um lado, pode diminuir o engajamento dos partidos políticos com os cidadãos, uma vez que eles não precisam mais buscar apoio popular para obter recursos. Isso pode enfraquecer sua conexão com a sociedade.

Por outro lado, ao dependerem do financiamento estatal, podem ser influenciados a priorizar os interesses do Estado, mesmo que esses sejam contrários aos interesses dos cidadãos, agindo assim como extensões do governo.

Ademais, refere-se ao princípio do pluralismo político, presente no sistema constitucional, que é caracterizado pela variedade de ideologias partidárias na sociedade e pela interação efetiva entre os cidadãos e seus representantes políticos.

Entretanto, uma das principais limitações desse sistema é a dificuldade em realmente alcançar a paridade de armas na prática. O financiamento público pressupõe que todos os candidatos receberão recursos iguais ou suficientes para garantir uma competição justa, mas a realidade política e social é muito mais complexa.

A distribuição igualitária de recursos não necessariamente nivela o campo de disputa, já que candidatos mais conhecidos ou com maior apoio popular tendem a ter vantagens significativas, como maior exposição na mídia e redes de suporte mais consolidadas.

Além disso, o financiamento público pode não ser suficiente para cobrir os custos reais de uma campanha eficaz, especialmente em países de grande extensão territorial e diversidade como o Brasil, onde as demandas e as necessidades de comunicação variam amplamente.

Por fim, o financiamento público não elimina a possibilidade de interesses particulares influenciarem o processo eleitoral. Os recursos públicos podem ser insuficientes ou mal distribuídos, levando candidatos e partidos a buscarem outras formas de financiamento informal ou ilegal, como o "caixa dois", perpetuando o problema que se pretende combater.

²⁸⁴ KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 286.

Portanto, embora o financiamento público tenha boas intenções, ele não é uma solução mágica para os desafios do processo eleitoral e pode, em alguns casos, gerar novas distorções ao invés de corrigi-las.

3.6.3. FINANCIAMENTO EM CONTRAPARTIDAS (*MATCHING FUNDS*)

Neste sistema, o financiamento provém tanto de fontes privadas quanto de uma contrapartida proporcionada pelos fundos públicos. A título de exemplo, chegou a ser implementado pela Alemanha em 1994.

Contudo, essa contrapartida pública não pode ultrapassar o montante obtido das fontes privadas e é limitada por valores mínimos e máximos. Isso favorece doações de valores menores, provenientes de diversos doadores, em vez de grandes somas concentradas em poucos financiadores.

Entre os benefícios desse modelo, destaca-se a maneira como fortalece o vínculo entre os partidos e seus eleitores, já que esses partidos passam a depender mais da base eleitoral para arrecadar os recursos necessários.

Além disso, o financiamento em contrapartidas atua como uma barreira contra práticas ilegais de corrupção ao incentivar a captação de recursos de forma legal. Isso porque os rendimentos legais servem como base para calcular o complemento financeiro proveniente do Estado.

Do lado negativo, Cavalcante²⁸⁵ elenca estes pontos principais passíveis de crítica: a limitação no número de doadores pode impactar a influência que exercem sobre os candidatos devido ao teto estabelecido para as doações, o que gera uma dinâmica de favores entre os candidatos eleitos e aqueles que os financiam, manifestando-se de diversas maneiras.

3.6.4. FINANCIAMENTO MISTO

Muitas democracias optaram por um modelo que combina a arrecadação de fundos tanto privados quanto públicos, uma abordagem consagrada em diversas constituições após a Segunda Guerra Mundial. Este modelo permite que os partidos

²⁸⁵ CAVALCANTE, Carlos Vinícios de Oliveira. *op. cit.*

políticos busquem recursos na sociedade, incentivando uma maior interação com os cidadãos, ao mesmo tempo em que recebem apoio financeiro do Estado²⁸⁶.

Este sistema diversifica suas fontes de financiamento ao combinar recursos públicos e privados. Isso visa promover a participação direta dos cidadãos na política por meio de contribuições ou doações, além de garantir uma competição eleitoral equilibrada e justa entre os partidos políticos e seus candidatos²⁸⁷.

Em defesa desse modelo de financiamento, Araújo²⁸⁸ alega que apenas o financiamento misto é adequado para um sistema pluripartidário e para os princípios democráticos e de igualdade que devem orientar as campanhas eleitorais.

Ademais, esse sistema deve incluir obrigatoriamente a contribuição financeira de indivíduos como uma maneira de envolver os cidadãos na política e estreitar os laços entre os partidos e a sociedade.

Nessa mesma linha argumentativa, Rubio²⁸⁹ sugere que seja adotada uma abordagem de financiamento dual. A parte pública deve ser fundamentada em critérios que reflitam princípios de igualdade e de proporcionalidade, levando em consideração fatores como votos, representação parlamentar e fundos arrecadados pelos partidos. Enquanto isso, a parte privada deve ser regulamentada para garantir transparência quanto à origem e ao uso dos recursos, respeitando as restrições específicas de cada país.

Por sua vez, Santano²⁹⁰ considera que a abordagem mista é a resposta mais eficaz para lidar com as disparidades no financiamento eleitoral. De acordo com ela, essa é a melhor opção, pois em praticamente todos os cenários políticos atuais, um equilíbrio entre financiamento privado e público é crucial, e a adoção de modelos puramente privados ou públicos já não angaria mais tantos defensores.

Os proponentes desse modelo estão principalmente focados em desenvolver mecanismos que minimizem as desvantagens presentes nos sistemas exclusivamente públicos ou privados.

Por outro lado, há doutrinadores que questionam se o poder econômico realmente deixa de ter influência no financiamento misto.

²⁸⁶ KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 284.

²⁸⁷ *Idem.*

²⁸⁸ ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 350.

²⁸⁹ RUBIO, Delia Ferreira. *op. cit.* p. 12.

²⁹⁰ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 130.

Xavier e Silva²⁹¹, a título exemplificativo, defendem que, ao optar pelo financiamento misto ou apenas privado nas campanhas eleitorais, o peso do capital privado pode desequilibrar a competição pelo voto, o que poderia levar a uma representação mais alinhada com os interesses dos detentores de capital do que com os desejos e as necessidades dos eleitores.

Alguns críticos argumentam que o financiamento misto pode ser mais prejudicial do que o financiamento exclusivamente privado. Isso porque, ao permitir doações tanto de origem privada quanto pública, abre-se espaço para que candidatos recebam contribuições ilícitas da iniciativa privada e também subsídios públicos para suas campanhas, o que perpetua a corrupção.

Campos e Assis Jr.²⁹², que compartilham dessa visão, advertem que "pagaremos duas vezes por essa conta: uma vez pelo financiamento público e outra pelos reembolsos aos doadores através da corrupção".

Países como Brasil, Peru, Japão, Noruega e África do Sul adotam o financiamento misto, mas sua implementação varia consideravelmente de acordo com a legislação de cada país. Alguns estabelecem limites máximos para as contribuições públicas ou privadas, outros definem restrições baseadas na capacidade econômica de doadores individuais e corporativos, enquanto há aqueles que não impõem nenhum tipo de restrição aos financiadores²⁹³.

Contudo, esse é um sistema que, ainda que aplicado ao Brasil, ainda enfrenta diversas barreiras, sobretudo em relação ao financiamento privado das campanhas eleitorais, que continua sendo visto com maus-olhos e suposições acerca de sua credibilidade.

O fato é que a iniciativa privada enxergou a possibilidade de eleger parlamentares para ter controle sobre o processo Legislativo, mas não há como valorar negativamente esse caminho.

²⁹¹ XAVIER, Allan Ferreira; SILVA, Matheus Passos. **O Financiamento de Campanha Eleitoral e a sua Influência na Representação Política**. Brasília: Vestnik, 2014. p. 28.

²⁹² CAMPOS, Hélio Silvio Ourém; ASSIS JUNIOR, Moises Pereira de. Financiamento público de campanhas eleitorais. **Estudos Eleitorais**, v. 7, n.º 2, maio/ago. 2012. p. 42.

²⁹³ OHMAN, M. **Political finance regulations around the world: an overview of the International IDEA Database**. Sweden: International IDEA, 2012.

Embora empresas e outros agentes econômicos começaram a utilizar o financiamento eleitoral como uma ferramenta para defender seus interesses, suas motivações, muitas vezes, também refletem os interesses da população.

É compreensível o receio de que o Legislativo possa ser capturado pelo poder econômico, mas a proibição do financiamento privado, como ocorreu na ADI 4.650 DF, julgada em 2015 pelo STF, não impedirá que esses grupos continuem a influenciar o processo eleitoral.

Portanto, a solução mais eficaz não é a proibição, mas sim a regulamentação cuidadosa dessa participação, de forma a evitar um mercado financeiro viciado, que visa o monopólio por meio da influência no parlamento. A resposta está na fiscalização para que não haja abuso de poder econômico, como ocorre naturalmente no segmento empresarial.

O investimento das empresas no processo eleitoral deve ser entendido como um investimento no país, e não deve ser visto como prescindível. Pelo contrário, esse tipo de contribuição pode representar uma potencialidade infinita para fortalecer a democracia, desde que seja conduzido de maneira transparente e equilibrada.

4. A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS NO PROCESSO ELEITORAL

4.1. HISTÓRICOS LEGAL E JURISPRUDENCIAL DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL – 1994 A 2022

Atualmente, o Brasil adota um modelo misto de financiamento para campanhas eleitorais, em que os recursos públicos são disponibilizados em forma de dinheiro (por meio do Fundo Partidário e do FEFC) ou por meio de subsídios indiretos. No entanto, assim como em outras nações, essa configuração atual resultou de uma evolução influenciada por diversos fatores ao longo do tempo.

Ao longo da história, a legislação que regula o financiamento político no Brasil concentrou-se principalmente em restringir as fontes de doações. A questão da igualdade na competição e na participação, por intermédio do estabelecimento de limites para receitas e gastos, não foi uma prioridade exclusiva dos legisladores brasileiros.

O primeiro marco legal voltado para a regulamentação do financiamento partidário no Brasil²⁹⁴ foi o Decreto-Lei n.º 9.258/46²⁹⁵, promulgado 52 anos após a primeira eleição direta para a Presidência da República. Elaborado durante o período da Guerra Fria, este decreto tinha como objetivo não apenas garantir a soberania nacional, mas também enfraquecer as organizações comunistas²⁹⁶.

Além de outras medidas, estabeleceu a proibição de que os partidos políticos recebessem suporte financeiro de fontes estrangeiras²⁹⁷.

Em 1950, foi promulgado o Código Eleitoral Brasileiro (Lei n.º 1.164/50²⁹⁸), que abordou diversos aspectos, incluindo a regulamentação da propaganda eleitoral no rádio e na televisão. Este código estabeleceu um período de 90 dias antes das eleições para a transmissão diária de 2 horas de programas eleitorais.

Naquele período, não havia o financiamento público indireto por meio de subsídios estatais para a transmissão da propaganda eleitoral, e a exclusividade na compra de tempo ainda não era permitida. Além disso, não existiam critérios regulatórios para a distribuição do tempo disponível. A lei apenas estabelecia a distribuição igualitária dos recursos destinados aos partidos e a rotatividade na veiculação das propagandas partidárias²⁹⁹.

O Código Eleitoral introduziu novas restrições relativas às doações político-partidárias e eleitorais. Além das doações provenientes de entidades estrangeiras, foram proibidas contribuições por parte de autoridades, empresas ou órgãos públicos,

²⁹⁴ CERVI, E. U. Financiamento político e eleitoral no Brasil: das abordagens acadêmicas às aplicações práticas, o papel do dinheiro na democracia representativa. In: BONIFÁCIO, R. (Org.). **O voto para Presidente no Brasil: 1989 a 2010, condicionantes e fatores explicativos**. Teresina: Edufpi, 2014. p. 43.

²⁹⁵ BRASIL. Decreto-Lei n.º 9.258, de 14 de maio de 1946. **Dispõe sobre o alistamento, os partidos políticos e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19258.htm>. Acesso em 20 mai. 2024.

²⁹⁶ MACHADO, Marcela. **Doação ou Investimento?** A atuação legislativa dos parlamentares da Bancada Ruralista e a questão do financiamento de campanhas. 2013. 56 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7449/1/2013_MarcelaMachado.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

²⁹⁷ BRASIL. Decreto-Lei n.º 9.258, de 14 de maio de 1946. *op cit.* “Art. 26. **Será cancelado o registro de partido político** mediante denúncia de qualquer eleitor, de delegado de partido ou representação do Procurador Geral ao Tribunal Superior. a) **quando se provar que recebe de procedência estrangeira** orientação político-partidária **contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio**. [...]” (grifei)

²⁹⁸ _____. Lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950. **Institui o Código Eleitoral**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm>. Acesso em: 5 jun. 2024.

²⁹⁹ BOURDOUKAN, A. Y. **Financiamento público para partidos políticos e campanhas eleitorais no Brasil e seus efeitos sobre o sistema partidário: história e discussão**. Trabalho apresentado ao Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos. Toronto, Canadá, 2010. p. 13.

bem como de empresas de economia mista e de concessionárias que prestam serviços públicos. Isso significa que, na ausência de qualquer envolvimento do Estado na provisão de recursos de campanha, seja de forma direta ou indireta, o Brasil adotava um modelo de financiamento de campanha estritamente privado.

Cervi³⁰⁰ enfatiza que os candidatos e seus apoiadores eram os responsáveis por financiar as campanhas políticas, criando assim uma inclinação em favor dos mais ricos e daqueles com condições de se envolver diretamente nas atividades partidárias.

Conforme estabelecido pelo regulamento eleitoral, os partidos políticos eram obrigados a estabelecer parâmetros para controlar suas receitas, despesas e candidatos, cabendo à Justiça Eleitoral verificar as prestações de contas. No entanto, não havia previsão de punições para os partidos que não cumprissem essa obrigação legal, nem mecanismos que permitissem à Justiça Eleitoral controlar efetivamente as contas de campanha. Diante disso, Backes³⁰¹ observa que não havia evidências de que, com a introdução desses elementos de controle financeiro, a lei estava sendo cumprida de fato.

Em resumo, a regulamentação existente era essencialmente formal, pois a primeira norma eleitoral em vigor, embora mencionasse a necessidade de limitar os gastos de campanha, permitia que os partidos determinassem esses limites para seus candidatos e informassem à autoridade fiscalizadora, além de conceder a eles o privilégio de definir os tetos de doações feitas por seus filiados³⁰².

Em 1959, descontente com o populismo de Juscelino Kubitschek e preocupado com a possível ascensão de políticos socialistas, um conjunto de empresários liderados por Ivan Hasslocher estabeleceu o Instituto Brasileiro de Ação Democrática - IBAD. Esse instituto operava com duas estratégias principais: difundir propaganda anticomunista e fornecer apoio financeiro aos candidatos que se alinhavam com seus interesses.

Durante o governo de João Goulart, em 1962, o IBAD operou de forma tão ativa que, no ano seguinte, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi

³⁰⁰ CERVI, E. U. *op. cit.* p. 78.

³⁰¹ BACKES, Ana Luiza. **A legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2001. p. 17.

³⁰² CERVI, E. U. *op. cit.* p. 45.

instaurada para examinar a organização. A investigação revelou que uma parcela substancial dos recursos do grupo tinha origem em empresas estrangeiras, principalmente dos Estados Unidos³⁰³.

Diante desse cenário, foi promulgada a Lei n.º 4.740/65³⁰⁴ (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP), que, entre outras medidas, proibiu contribuições provenientes de empresas privadas e instituiu, a pedido do Tribunal Superior Eleitoral, o Fundo Partidário. Essa iniciativa visava preencher a lacuna decorrente da proibição de doações empresariais para os partidos.

Entretanto, conforme Souza³⁰⁵, a criação do Fundo Partidário, embora uma medida tardia, não conseguiu alcançar os resultados esperados devido à distribuição inadequada e à insuficiência dos recursos alocados.

A autora ressalta que, até 1974, não houve distribuição do Fundo Partidário. Mesmo após sua distribuição, os critérios de alocação favoreciam a ARENA, partido do governo, devido à representatividade dos partidos no Congresso.

As normas estabelecidas em 1965, juntamente com a introdução do horário eleitoral gratuito em 1962, refletiam a preocupação do legislador em reduzir a influência do capital privado nas eleições, favorecendo o financiamento estatal.

No entanto, não parece ter havido uma preocupação real com a igualdade na competição, já que a distribuição de recursos, tanto diretos quanto indiretos, favorecia os maiores partidos. Além disso, a legislação continuava dando aos partidos a responsabilidade de definir os limites de gastos.

Em 1971, a LOPP foi revisada para proibir doações de autarquias, empresas públicas, fundações e sindicatos.

Embora o principal objetivo da medida fosse diminuir a influência do governo nas campanhas eleitorais, também tinha a intenção de enfraquecer o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido que se opunha à ditadura e contava com forte apoio sindical³⁰⁶.

³⁰³ MACHADO, Marcela. *op. cit.*

³⁰⁴ BRASIL. Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965. **Lei Orgânica dos Partidos Políticos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm>. Acesso em: 5 ago. 2017.

³⁰⁵ SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006). **Revista Eletrônica do TRE-SC**. Florianópolis, n.º 3, p.1-1, jan. 2013.

³⁰⁶ MACHADO, Marcela. *op. cit.*

Entretanto, a proibição de contribuições financeiras privadas aos partidos não eliminou sua presença na política. Pelo contrário, estimulou a prática do "caixa dois", em que recursos financeiros não declarados eram utilizados, provenientes de doações secretas feitas por empresas que posteriormente eram favorecidas de alguma forma pelos candidatos eleitos.

Essas crescentes interações entre empresários e políticos resultaram no infame escândalo de corrupção política conhecido como "Esquema PC Farias"³⁰⁷.

Souza³⁰⁸ explica que os depoimentos de Paulo César Farias³⁰⁹ à CPI estabelecida para investigar o caso geraram um desconforto que acabou tornando hipócrita a lei destinada a proibir doações de campanha por empresas privadas.

Em resposta ao contexto vigente, foi promulgada uma norma destinada a estabelecer diretrizes para as eleições de 1994, a Lei n.º 8.713/93³¹⁰, cujos artigos 35 e seguintes permitiam aos partidos políticos angariar recursos financeiros provenientes de doações feitas por empresas e por indivíduos para suas campanhas eleitorais.

É importante observar que o Congresso não autorizou doações ilimitadas por parte de particulares: para pessoas físicas, o limite era de 10% de seus rendimentos brutos do ano anterior à eleição; enquanto para pessoas jurídicas, o limite era de 2% de sua receita operacional bruta obtida no ano anterior à eleição.

Ao adotar os parâmetros estabelecidos pela legislação, o Brasil seguiu uma abordagem diferente da adotada por outros países, em que havia um limite máximo nominal para as doações permitidas a um candidato específico³¹¹.

Souza³¹² entende que a escolha feita pelo legislador nacional acabou minando o ambiente democrático das campanhas eleitorais, uma vez que os

³⁰⁷ O "esquema" desembocou em uma série de crimes de tráfico de influência, em que contas pessoais do presidente Fernando Collor e seus aliados eram pagas por empresários que, em troca, eram beneficiados pelo governo. Como consequência deste escândalo, Collor passou por um processo de *impeachment* que o destituiu de seu mandato.

³⁰⁸ SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. *op. cit.*

³⁰⁹ Tesoureiro da campanha política do Presidente Fernando Collor de Melo acusado de ter liderado o esquema de tráfico de influências.

³¹⁰ BRASIL. Lei n.º 8.713, de 30 de setembro de 1993. **Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8713.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

³¹¹ Nos Estados Unidos, por exemplo, o limite atual do que se pode dar diretamente a um candidato está fixado em US\$ 2,5mil.

³¹² SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. *op. cit.*

candidatos e os partidos políticos que recebiam mais recursos podiam contribuir mais do que aqueles com menos recursos.

Em 1995, com a promulgação da nova Lei dos Partidos Políticos (Lei n.º 9.096/95³¹³), o Fundo Partidário foi fortalecido pela inclusão de alocações orçamentárias da União em suas receitas, alcançando o montante de R\$ 20 milhões em 1996 (em contraste, em 1994, antes da nova legislação dos partidos, mal havia ultrapassado R\$ 1 milhão)³¹⁴.

A promulgação da Lei n.º 9.504/97³¹⁵ e a implementação da Lei dos Partidos representaram uma maior harmonização das regulamentações para o financiamento de partidos e de campanhas eleitorais. Um exemplo disso é a propaganda eleitoral, que passou a ser veiculada 45 dias antes da eleição, destinando 1/3 do tempo de exposição para distribuição equitativa entre as agremiações com candidatos, e os 2/3 restantes eram divididos com base na representatividade na Câmara dos Deputados; no caso de coligações, o tempo era somado para todos os partidos envolvidos.

Quanto aos gastos, embora a Lei das Eleições tenha introduzido a possibilidade de multas para candidatos que ultrapassassem os limites estabelecidos, ainda incumbia aos partidos estabelecer uma restrição de gastos para seus candidatos em cada eleição, o que perpetuava uma disparidade entre os concorrentes, visto que os candidatos com maior financiamento não tinham limites definidos nominalmente pela Justiça³¹⁶.

No que diz respeito aos limites das doações, a legislação de 1997 manteve os mesmos percentuais estabelecidos desde 1993 (10% da renda para pessoas físicas e 2% da receita operacional para pessoas jurídicas). No entanto, introduziu penalidades mais rigorosas, incluindo multas que variavam de 5 a 10 vezes o valor doado acima do limite estabelecido. Além disso, as pessoas jurídicas ficaram sujeitas

³¹³ BRASIL. Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 11 jun. 2024.

³¹⁴ SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. *op. cit.*

³¹⁵ BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.*

³¹⁶ Mesmo com a prerrogativa de elaboração de lei específica para definir os limites de gastos, de 1997 (ano em que entrou em vigor a Lei das Eleições) até 2014, essa legislação jamais foi redigida. Dessa forma, na prática, eram os próprios partidos que definiam a quantia que seus candidatos poderiam utilizar em suas campanhas, até a promulgação da Lei n.º 13.165/15.

à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público por até 5 anos, após um devido processo no âmbito da Justiça Eleitoral³¹⁷.

Em 2006, em reação aos vários escândalos parlamentares que abalaram o país em 2005³¹⁸, as restrições foram intensificadas. Foi proibido o uso de recursos provenientes de entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas ou organizações não governamentais (ONGs) que recebessem financiamento público, bem como organizações da sociedade civil de interesse público.

Em 2008, a Resolução n.º 22.715/08 do TSE proibiu novas fontes de doações, como cooperativas e cartórios de serviços notariais e de registro de imóveis, impedindo sua participação financeira³¹⁹.

Após a determinação do TSE, houve modificações significativas no regulamento relacionado ao financiamento eleitoral em 2015 e 2017. Essas mudanças foram essencialmente influenciadas por três fatores principais:

a) O resultado do julgamento da ADI 4.650/DF pelo Supremo Tribunal Federal em 17/9/15, que declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que permitiam as contribuições de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais;

b) A legislação apresentada pela Lei n.º 13.165/15, promulgada em 29 de setembro do mesmo ano, que tinha como objetivo reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina;

c) As normas mais recentes, como a Emenda Constitucional n.º 97/17, a Lei n.º 13.487/17 e a Lei n.º 13.488/17, que trouxeram inovações e mudanças relevantes no sistema de financiamento político brasileiro.

³¹⁷ BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.* “Art. 81. [...] § 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo **sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.** (Revogado pela Lei n.º 13.165, de 2015) § 3º **Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos**, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa. (Revogado pela Lei n.º 13.165, de 2015) [...]” (grifei).

³¹⁸ SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. *op. cit.*

³¹⁹ BRASIL. Resolução n.º 22.715, de 28 de fevereiro de 2008. **Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos por candidatos e comitês financeiros e prestação de contas nas eleições municipais de 2008.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2008/RES227152008.htm>>. Acesso em: 20 mai. 2024. “Art. 16. É vedado a partido político e a candidato receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, [...] procedente de: XII - sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza; XIII - cartórios de serviços notariais e de registro. [...]”

A seguir, cada uma dessas mudanças será abordada para identificar suas características e impactos na realidade nacional.

4.1.1. IMPACTOS DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 4.650/DF

Em dezembro de 2013, a Suprema Corte do país começou a julgar a ADI nº 4.650/DF, apresentada pelo Conselho Federal da OAB, contestando dispositivos das Leis nºs 9.504/97 e 9.096/95 que tratavam das contribuições de pessoas físicas e jurídicas para campanhas eleitorais.

O objetivo era questionar a constitucionalidade de dispositivos que permitiam doações de pessoas jurídicas para partidos e campanhas eleitorais, defendendo a imposição de limites mais baixos para doações de pessoas naturais e restrições ao uso de recursos próprios pelos candidatos.

A petição inicial fundamentou-se³²⁰, sobretudo:

1. Nos efeitos negativos da influência excessiva do poder econômico, como a desigualdade política, que tende a amplificar a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais e, por conseguinte, sobre o desempenho do próprio Estado;

2. Na desvantagem enfrentada pelos candidatos sem recursos substanciais para financiar suas próprias campanhas e sem acesso a doadores privados com influência financeira; e

3. No surgimento de laços entre os doadores e os políticos, que podem resultar em favorecimentos e práticas corruptas após as eleições.

Marenco³²¹ esclarece que a angariação de recursos financeiros para financiar campanhas eleitorais tornou-se um aspecto crucial na arena política das democracias modernas, trazendo consigo repercussões para o equilíbrio da competição e a criação de oportunidades que alimentam redes de compromissos entre partidos, candidatos e doadores privados, os quais têm interesse no retorno do

³²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Petição inicial do CFOAB.

³²¹ MARENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. IN: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; e STARLING, Heloisa Maria Murgel (Orgs.). **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 381.

seu investimento, seja por intermédio do acesso a recursos públicos ou de tratamento preferencial em contratos ou regulamentações governamentais.

Essa interconexão, que envolve o aumento dos custos das campanhas eleitorais, a captação de recursos financeiros e o favorecimento dos investidores eleitorais nas decisões sobre fundos e políticas públicas, tornou-se uma fonte potencial para o surgimento de corrupção nas instituições públicas.

Por um lado, temos partidos e candidatos em busca de fontes para financiar campanhas caras, enquanto, por outro lado, empresários de setores que dependem de decisões governamentais, como bancos e construção civil, estão envolvidos nesse processo

De acordo com o CFOAB, essas distorções representavam uma violação dos princípios fundamentais da igualdade, democracia e republicanismo. Isso ocorria ao transferir a desigualdade presente na esfera econômica para a esfera política, uma vez que as doações feitas por empresas eram motivadas pela expectativa de contrapartidas. Havia a preocupação de que os candidatos eleitos utilizassem os recursos do Estado para atender aos interesses das empresas doadoras.

Como mencionado na petição inicial da ADI, o sistema legal em vigor na época da apresentação da ação violava o princípio da igualdade por diversas razões, incluindo o fato de agravar, em vez de corrigir, as desigualdades políticas e sociais existentes. Isso acontecia ao permitir que os indivíduos ricos, por si mesmos ou por meio das empresas que controlam, tivessem uma influência muito maior sobre os resultados eleitorais e, conseqüentemente, sobre as decisões coletivas e políticas públicas³²².

Consoante à argumentação apresentada pelo Conselho Federal da OAB, as regulamentações de financiamento então vigentes propiciavam a captura do sistema político pelos indivíduos com poder econômico.

Nesse sentido, Velloso e Agra explicam que a prevalência do modelo de financiamento privado resultou em uma vantagem para os detentores de riqueza nas eleições, criando um sistema eleitoral altamente desigual, pois favorecia os cidadãos

³²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB.** *op. cit.* p.11.

com acesso a fontes de financiamento em detrimento daqueles sem recursos financeiros suficientes³²³.

A violação do princípio da isonomia, entre várias outras consequências prejudiciais, permitia que eleitores mais ricos fossem privilegiados em relação aos menos abastados financeiramente e que candidatos com mais recursos financeiros, ou aqueles mais conectados ao poder econômico, ou ainda aqueles que apoiavam a agenda política desejada pelos detentores de poder, fossem beneficiados pelo acesso mais fácil a doações

No mesmo contexto, os proponentes da ação de inconstitucionalidade argumentam que a legislação viola o princípio da proporcionalidade ao restringir as doações com base na renda individual, impedindo que duas pessoas com rendimentos diferentes possam doar quantias iguais. Eles fazem referência à decisão anterior da Suprema Corte dos Estados Unidos, conforme discutido anteriormente:

A Suprema Corte, no caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, julgado em 2010, proferiu decisão histórica e polêmica, por meio da qual, por maioria de 5 x 4, afirmou que a primeira emenda à Constituição dos EUA, que protege a liberdade de expressão, não poderia ser interpretada de forma restritiva, de modo que, se é constitucionalmente garantido ao indivíduo livremente expressar-se sobre assuntos político-eleitorais, inclusive com o aporte de recursos financeiros para divulgar sua mensagem, de igual maneira um grupo de indivíduos pode associar-se para fazer a mesma coisa, engajando-se no debate político eleitoral³²⁴.

Toffolli³²⁵ destaca que o poder econômico exerce influência significativa no processo eleitoral. Isso se dá pelo fato de que o candidato que possui recursos financeiros para investir em sua campanha tem uma vantagem maior para fazer com que seu nome seja conhecido pelo eleitorado. Além disso, surge o que podemos chamar de um vínculo comprometedor entre o doador e o político eleito, resultando em uma espécie de "dívida de favores". Todo esse cenário contribui para uma desigualdade na competição eleitoral.

O CFOAB destacou um aspecto subjetivo da igualdade, argumentando que há uma disparidade entre pessoas físicas e jurídicas no cenário político. Afirmou-se

³²³ VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 223.

³²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650**. p. 206.

³²⁵ TOFFOLLI, José Antônio Dias. "Financiamento das Campanhas Eleitorais". IN: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB**. *op. cit.* p. 13.

que apenas os indivíduos têm o direito de influenciar o processo político-eleitoral, enquanto as empresas não têm essa prerrogativa.

Portanto, as doações provenientes de pessoas físicas (contanto que limitadas) são vistas como uma forma de participação na vida pública, o que não se aplica às pessoas jurídicas, já que o ato de doar para campanhas ou partidos está vinculado aos direitos políticos, que são reservados aos cidadãos e não podem ser estendidos às entidades empresariais³²⁶.

Apesar de reconhecer a validade das doações por pessoas físicas, o Conselho ressaltou a importância de uma série de precauções e de regulamentações para garantir a maior igualdade possível entre os candidatos.

Em relação à violação do princípio democrático, o Conselho Federal da OAB enfatizou que essa máxima não se alinha com a legislação que regula a atividade política quando essa regulação resulta em conceder um poder desproporcional a alguns cidadãos em detrimento de outros. Além disso, salientou que é imprescindível para o funcionamento de uma democracia a existência de mecanismos que limitem a tendência natural do poder econômico de dominar o processo político³²⁷.

Quanto a isso, foi destacada a discrepância evidente entre o sistema brasileiro de financiamento de campanhas e os princípios igualitários estabelecidos na Constituição do país³²⁸. Isso se evidencia na elevação do dinheiro como um grande eleitor, introduzindo elementos fortemente ligados à plutocracia na democracia em desenvolvimento do Brasil³²⁹.

Adicionalmente, foi destacado que as normas contestadas violavam os princípios democráticos³³⁰ ao não considerarem plenamente aplicável ao sistema

³²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB.** *op. cit.* p. 14.

³²⁷ *Ibid.* p. 17.

³²⁸ *Ibid.* p. 19.

³²⁹ Expressão de Cláudio Weber Abramo. “O processo eleitoral brasileiro caracteriza-se por uma forte influência de interesses econômicos no resultado dos pleitos. A correlação entre sucesso eleitoral e financiamentos recebidos é sempre muito elevada, qualquer que seja o nível de agregação que se tome. No Brasil, o grande eleitor é o dinheiro.” ABRAMO, Cláudio Weber. Um mapa do financiamento político nas eleições municipais brasileiras de 2004. IN: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB.** *op. cit.* p. 19.

³³⁰ Para reforçar tal aplicabilidade, o CFOAB citou trecho do voto proferido pelo Ministro Gilmar no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 630.147/DF: “[...] Portanto, não se afigura necessário despender maior esforço de argumentação para que se possa afirmar que a concorrência entre os partidos, inerente ao próprio modelo democrático e representativo, tem como pressuposto inarredável o princípio da “igualdade de chances”. O princípio da igualdade de chances entre os partidos políticos abrange todo o processo de concorrência entre os partidos, não estando, por isso, adstrito a um

constitucional brasileiro o conceito de igualdade de oportunidades, o que se reflete no tratamento diferenciado conferido pelo legislador eleitoral aos interesses do capital em detrimento dos interesses do trabalho e da sociedade civil organizada na definição das fontes de doação de campanha proibidas³³¹.

Quanto ao princípio republicano, o CFOAB ressaltou que ele requer, entre outras coisas, a responsabilidade jurídico-política dos agentes públicos por suas ações, sua conduta baseada em razões públicas em vez de motivos pessoais e a separação clara entre o espaço público e privado. O modelo de financiamento adotado pelo Brasil comprometia a eficácia desse princípio social, pois incentivava práticas como o patrimonialismo e o fisiologismo.

Além disso, o CFOAB argumenta que, no cenário político contemporâneo do Brasil, é raro encontrar escândalos políticos que não estejam de alguma forma ligados ao financiamento das campanhas eleitorais. Infelizmente, é comum que o dinheiro investido nessas campanhas seja desviado para os cofres públicos após as eleições. O poder econômico não apenas influencia o poder político para promover seus interesses legítimos, mas também busca vantagens ilegítimas. Isso é uma história conhecida por todos³³².

Como é necessário ter recursos para vencer uma eleição, os políticos, para se tornarem competitivos, são compelidos a buscar o apoio dos detentores do poder econômico para obter esses recursos, o que resulta em uma relação promíscua entre o capital e o campo político, por meio do financiamento de campanhas.

A doação feita hoje se torna uma "dívida" no futuro, caso o candidato financiado seja bem-sucedido nas eleições. A partir disso, surge a defesa, por parte dos políticos "devedores", dos interesses econômicos de seus financiadores na elaboração legislativa, na formulação ou execução do orçamento, na regulamentação administrativa, em licitações e contratos públicos, entre outros aspectos³³³.

segmento específico. É fundamental, portanto, que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso da propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a idéia de igualdade de chances sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos se tornar algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB.** *op. cit.* p.18.

³³¹ *Ibid.* p. 19.

³³² *Ibid.* p. 20.

³³³ *Ibid.* p. 20.

Por essas razões e outras, o Conselho argumentou que a legislação era inadequada para combater a supremacia do poder econômico nas eleições, apontando a violação do princípio da proporcionalidade, sob o aspecto da proibição de proteção insuficiente, devido à evidente falha do Estado em proteger adequadamente os princípios constitucionais violados³³⁴.

A maioria dos ministros, incluindo Luiz Fux, Dias Toffoli, Joaquim Barbosa, Luís Roberto Barroso, Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Rosa Weber e Carmem Lúcia, se posicionou a favor da procedência do pedido, devido à crise de representação que afetava (e ainda afeta) a política brasileira, apontando a excessiva influência das doações empresariais no processo eleitoral como uma das causas.

O voto do relator, ministro Luiz Fux³³⁵, resumidamente:

a) Destacou que, apesar dos progressos observados no período democrático após 1988, o país enfrenta uma crise de representatividade, com um distanciamento entre cidadãos e políticos, levando a um ceticismo em relação à classe política por parte dos primeiros;

b) Argumentou que o financiamento eleitoral precisa passar por uma reforma política para lidar com os altos e crescentes custos das eleições no país;

c) Salientou que, embora a Constituição Federal não contenha um conjunto específico e completo de regras sobre o funcionamento das campanhas eleitorais, isso não dá carta branca ao legislador ordinário para regular o assunto, sendo necessário respeitar os princípios republicanos e democráticos da igualdade;

d) Ressaltou que o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas entra em conflito com o princípio democrático, pois a participação na vida política engloba o direito de votar, ser votado e influenciar na política, aspectos considerados inerentes às pessoas físicas;

³³⁴ Com vistas ao reforço da importância desse princípio, o CFOAB citou trecho da manifestação do Ministro Gilmar Mendes no bojo do Recurso Extraordinário n.º 418.376. Quanto à proibição de proteção insuficiente, a doutrina vem apontando para uma espécie de garantismo positivo, ao contrário do garantismo negativo (que se consubstancia na proteção contra excessos do Estado) já consagrado pelo princípio da proporcionalidade. A proibição da proteção insuficiente adquire importância na aplicação de direitos fundamentais de proteção, que se consubstancia naqueles casos em que o Estado não pode abrir mão da proteção do direito penal para garantir a proteção do direito fundamental. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB.** *op. cit.* p. 20.

³³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF.** Voto do Ministro Luiz Fux.

e) Observou que as doações por pessoas jurídicas aumentam os custos das eleições e desequilibram o processo, já que empresas maiores podem gastar mais recursos financeiros;

f) Citou exemplos das eleições presidenciais de 2010, quando pessoas jurídicas fizeram doações para mais de um candidato à Presidência da República, indicando que essas doações não podem ser consideradas simples exercício de liberdade de expressão, pois na esfera eleitoral, tal expressão seria unívoca e excludente de outras ideologias.

Por outro lado, os ministros Gilmar Mendes, Celso de Melo e Teori Zavascki se opuseram à procedência do pedido, argumentando que a democracia representativa tem um custo e que seu funcionamento adequado requer uma atividade eleitoral vigorosa por parte dos candidatos, algo impossível se houver restrições nos recursos financeiros.

O voto-vista do ministro Teori Zavascki³³⁶ enfatiza a centralidade da questão reside, por um lado, na sua relevância para a manutenção do princípio democrático e da legitimidade na escolha dos representantes políticos, e, por outro, na sua extrema complexidade, caracterizada pela dificuldade em alcançar consensos mínimos sobre os desafios envolvidos.

O ministro ressalta que as interações entre o poder econômico e a esfera política suscitam um conflito de valores que puxam em direções opostas. Embora seja reconhecido que o poder econômico possa influenciar negativamente o sistema democrático, facilitando a corrupção eleitoral e outros abusos, também é inegável que um sistema democrático de qualidade depende de partidos políticos robustos e ativos, especialmente durante as campanhas eleitorais, o que pressupõe recursos financeiros substanciais.

Sob essa perspectiva, segundo ele, os recursos financeiros contribuem de maneira positiva para a existência do que pode ser chamado de democracia sustentável, na qual os partidos políticos têm a capacidade de promover o debate político saudável, disseminar ideias, propostas administrativas e assim por diante.

No entanto, surge um grande paradoxo: o dinheiro pode representar uma ameaça à democracia, mas, ao mesmo tempo, é essencial para o funcionamento e a

³³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Voto do Ministro Teori Zavascki.

manutenção de um regime democrático. O desafio, então, residiria em encontrar o equilíbrio e em direcionar os recursos financeiros exclusivamente para o bem da democracia, evitando a corrupção e os conluíus³³⁷.

Ainda segundo o Ministro Teori Zavascki, essas questões levantam uma série de perguntas cujas respostas são continuamente buscadas por especialistas e legisladores, não apenas no Brasil, mas em muitos outros países.

Por essa razão é possível afirmar, com base na experiência do direito comparado, que foi anteriormente destrinchado nesta tese, que esse é um tema destinado a ser alvo de diferentes reformas legais ao longo do tempo.

Portanto, é crucial considerar sua natureza fluida e conjuntural, uma vez que a adoção de uma solução muitas vezes resulta em efeitos não intencionais que requerem correções por meio de novas reformas legais.

Desse modo, o voto-vista apresentado destaca a complexidade inerente ao financiamento político, ressaltando que, embora o dinheiro possa representar uma ameaça à democracia, é também um elemento indispensável para a sustentação de um regime democrático saudável.

A questão não se resume a proibir ou a permitir o financiamento privado, mas sim em encontrar um equilíbrio que permita o funcionamento adequado do sistema democrático, garantindo ao mesmo tempo transparência, igualdade de oportunidades e prevenção contra a corrupção.

Destaca-se, assim, a necessidade de uma abordagem cuidadosa e equilibrada na formulação de políticas de financiamento político, reconhecendo que não existe uma solução única e definitiva, mas sim um contínuo processo de ajustes e de reformas para lidar com as complexidades desse tema.

O Ministro Celso de Mello³³⁸, ao acompanhar o voto divergente proferido pelo Ministro Teori Zavascki, concorda que o reconhecimento legal da possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado contribuírem para partidos políticos e candidatos, por meio de doações durante os processos eleitorais, não viola a Constituição, desde que haja um sistema efetivo de controle para prevenir e neutralizar possíveis abusos de poder econômico.

³³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Voto do Ministro Teori Zavascki.

³³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Voto do Ministro Celso de Mello.

Ele enfatiza que a Constituição não tolera o abuso do poder econômico, mas sim seu exercício regular, desde que não gere efeitos prejudiciais aos resultados eleitorais.

Em suma, o Ministro defende que as doações eleitorais, tanto de pessoas físicas quanto de pessoas jurídicas de direito privado, são legítimas, desde que não sejam feitas de forma abusiva. Se houver violação da legislação eleitoral, ele argumenta que um controle rigoroso para coibir o abuso legitimará a aplicação das sanções previstas na lei eleitoral, respeitando o devido processo legal.

O argumento apresentado pelo Ministro Celso de Mello merece consideração minuciosa, pois aborda uma questão fundamental relacionada ao financiamento de campanhas políticas. Ao defender a legitimidade das doações de pessoas jurídicas para partidos e candidatos, desde que dentro dos limites legais e com um sistema eficaz de controle, ressalta a importância de equilibrar o exercício do poder econômico com a preservação da integridade do processo eleitoral.

A análise do Ministro destaca que as doações eleitorais, sejam de pessoas físicas ou jurídicas, são um componente legítimo do sistema político, desde que não ocorram de forma abusiva.

Nesse sentido, a existência de mecanismos de controle rigorosos, capazes de coibir práticas irregulares e de garantir a transparência no financiamento das campanhas, é crucial para evitar distorções e para assegurar a lisura do processo democrático.

Ao ressaltar a necessidade de um controle efetivo sobre as doações eleitorais, o argumento do Ministro destaca a importância de se preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos e de evitar influências indevidas no resultado das eleições. Dessa forma, a aplicação rigorosa da legislação eleitoral, aliada ao respeito ao devido processo legal, contribui para fortalecer os princípios democráticos e para promover a confiança dos cidadãos nas instituições políticas.

Por fim, acerca do voto do Ministro Gilmar Mendes, reitera-se alguns pontos:

Eu não quero tomar partido, mas, de fato, se fôssemos adotar como verdades incontestáveis que democracia só existe se houver financiamento público de campanha, obviamente que estaríamos retirando os Estados Unidos, a

Alemanha, vários países desse rol, o que é um problema. Então, é preciso de que essas questões sejam dimensionadas³³⁹.

Pode-se discutir o modelo de financiamento, mas não isolado da reforma do sistema eleitoral. Veja, é preciso de dizer isso com toda a clareza. Ou seja, a quem interessa isso? Basta ligar o televisor no horário das oito e ver o que é a tal propaganda institucional brasileira. Não diz respeito à saúde, não diz respeito à educação, mas à propaganda eleitoral descarada - descarada! -, dizendo quantos metros de asfalto, quantos metros de esgoto foram feitos. É disso de que se cuida, identificando com o Governo atual. Agora, veja, isso é a violação mais clara, mais escarrada - mais escarrada! - da ideia de igualdade de chances, que é a base da democracia partidária. É difícil apresentar isso de uma maneira formal e dizer: o problema está na doação de campanha, a corrupção vem daí - quando a gente sabe que não é. Há corrupção aí, como há em outros setores, por outras razões, por motivações mais torpes. Felizes fôssemos se a corrupção do país estivesse associada à campanha eleitoral. Esse é um bom álibi³⁴⁰.

Assim, o Jurista trouxe à tona questões pertinentes que merecem ser consideradas ao discutir o financiamento de campanhas eleitorais, destacando que não se trata simplesmente de adotar um modelo de financiamento público como uma verdade incontestável para garantir a democracia.

Aponta para exemplos de países como os Estados Unidos e a Alemanha, que não seguem essa abordagem e ainda assim possuem democracias consolidadas. Essa reflexão é importante para evitar simplificações e para reconhecer a diversidade de práticas democráticas ao redor do mundo; adotando a posição de que não existem respostas simples para perguntas complexas, age trazendo um contraponto necessário à forma de se enxergar o processo eleitoral.

Além disso, o Ministro ressalta a necessidade de contextualizar o debate sobre financiamento de campanha dentro de uma reforma mais ampla do sistema eleitoral. Ele critica a propaganda institucional no Brasil, que muitas vezes se confunde com propaganda eleitoral e favorece o governo vigente, minando a igualdade de chances entre os partidos. Esse tipo de distorção enfraquece a democracia ao favorecer um grupo em detrimento de outros, contudo, termina por não ser questionada, embora o financiamento seja.

Com ponderações demasiado relevantes acerca do tema, saindo do lugar comum, prossegue:

É preciso de ver isso nessa perspectiva. É muito fácil fazer essa redução: deu dinheiro porque quer uma obra. Não. Quer atividades, quer economia saudável, em funcionamento. É preciso de ter essa visão. Alguém apoia um

³³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Voto do Ministro Gilmar Mendes. p. 104.

³⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Voto do Ministro Gilmar Mendes. p. 106.

sujeito do nível de Michel Temer porque comprou o seu passe? É ter uma visão muito empobrecida do processo, é acreditar pouco nos ideais e nas ideologias. Veja a que reducionismo podemos chegar. Agora, é uma questão de regulação. Se é empresa concessionária, se é empresa beneficiária de financiamento, surge com essa eiva de suspeita. Que se proíba na legislação, como a legislação já fez em relação a muitos casos, a discussão sobre concessionários, que temos no Eleitoral, mas é preciso de ver isso com essa elevação. Por que uma empresa - ou um grupo de empresas - vai apoiar, como fez o grupo que Fiúza e outros que fizeram o Centrão? Era porque tinha alugado o passe, ou porque essa gente, na verdade, defendia determinada concepção, determinado modelo de estado? Nada de ilegítimo nisso. Essas questões precisam de ser tonificadas e discutidas³⁴¹.

Desse modo, o ministro Gilmar Mendes também chama a atenção para a complexidade da corrupção, argumentando que ela não se resume apenas ao financiamento de campanhas. Ele aponta que a corrupção está presente em diversos setores e motivada por diferentes interesses. Reduzir a corrupção apenas ao financiamento de campanhas é uma simplificação que não reflete toda a realidade.

Ao discutir a regulação do financiamento de campanhas, o Ministro destaca a importância de não demonizar empresas que contribuem para campanhas políticas. Ele ressalta que o apoio financeiro pode estar alinhado a ideias e ideologias, não apenas a interesses escusos. Portanto, é necessário adotar uma abordagem mais equilibrada e evitar generalizações que prejudicam empresas legalmente estabelecidas.

Em suma, seu voto enfatiza a importância de uma abordagem holística e contextualizada ao discutir o financiamento de campanhas eleitorais, reconhecendo as nuances e as complexidades envolvidas nesse tema crucial para a democracia.

No desfecho em 17 de setembro de 2015, a decisão da Suprema Corte brasileira declarou que os dispositivos legais que permitiam as contribuições de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais eram inconstitucionais³⁴².

Adicionalmente, foi estabelecida a proibição de utilizar ou de transferir recursos, direta ou indiretamente, provenientes de doações de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais, mesmo que tenham sido feitas em exercícios anteriores.

³⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Voto do Ministro Gilmar Mendes. p. 114.

³⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Inteiro teor do Acórdão**. p. 7. “ACÓRDAO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, [...], 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, [...]. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor.” (grifei)

Após a decisão da Suprema Corte brasileira, houve uma série de movimentações legislativas intensas para encontrar uma alternativa para preencher a lacuna deixada pelo financiamento empresarial, como será abordado a seguir.

4.1.2. DETERMINAÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 97/17 E DAS LEIS N.ºs. 13.487/17 E 13.488/17

Posteriormente, o Congresso Nacional do Brasil se mobilizou para aprovar novas regras que afetariam as eleições de 2018.

Em relação especificamente às normas de financiamento, algumas mudanças e inovações significativas foram aprovadas e formalizadas pela Emenda Constitucional n.º 97/17, bem como pelas Leis n.os 13.487/17 e 13.488/17:

- a) Alteração nas chamadas "cláusulas de barreira", que regulam o acesso aos recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), bem como o tempo de propaganda em rádio e TV;
- b) Estabelecimento de um fundo eleitoral com recursos públicos para financiar campanhas;
- c) Autorização para a captação antecipada e online de recursos para campanha, por meio da prática conhecida como *crowdfunding*, que anteriormente era proibida pelo TSE³⁴³;

³⁴³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n.º 208-87.2014.6.00.0000**. Rel.: Ministro Henrique Neves da Silva. Julgada em: 22 maio 2014. Publicada no DJe em: 13 jun. 2014. Tomo 110, p. 44. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/123323679/consulta-cta-20887-df?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 20 mai. 2024. "Consulta. Arrecadação de recursos. 1. **As doações eleitorais, pela internet, somente podem ser realizadas por meio de mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação** (Lei 9.504/97, art. 23, § 4º, III). 2. As técnicas e serviços de financiamento coletivo (crowdfunding) envolvem a figura de um organizador, pessoa jurídica ou física, que arrecada e repassa os valores recebidos a quem é financiado. 3. **A própria natureza da doação eleitoral não permite a existência de intermediários entre o eleitor e o candidato, ainda mais quando há possibilidade de remuneração do responsável pela arrecadação coletiva.** [...]. **Consulta conhecida, respondendo-se de forma negativa o primeiro questionamento** e tornando prejudicadas as demais indagações. Decisão: **O Tribunal, por unanimidade, respondeu negativamente à primeira indagação** e julgou prejudicadas as demais, nos termos do voto do Relator." (grifei)

_____. **Consulta n.º 274-96.2016.6.00.0000**. Rel.: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Julgada em: 1 jul. 2016. Publicada no DJe em: 5 jun. 2024. Tomo 151, p. 57/58. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/469072500/consulta-cta-2749620166000000-brasilia-df?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 20 mai. 2024. "CONSULTA. DOAÇÕES PARA CAMPANHAS ELEITORAIS POR MEIO DE APLICATIVOS DE SERVIÇOS OU SÍTIOS NA INTERNET QUE NÃO OS DOS PRÓPRIOS CANDIDATOS, PARTIDOS OU COLIGAÇÕES. **IMPOSSIBILIDADE**. MATÉRIA JÁ RESPONDIDA. NÃO CONHECIMENTO. As doações eleitorais, pela internet, somente podem ser realizadas por meio de mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação (Lei 9.504/97, art. 23, § 40, III) (Consulta n.º 208-871-DF, Rel. Ministro HENRIQUE NEVES, DJe de 13.6.2014). **Não**

d) Mudança no teto permitido para contribuições de pessoas físicas; e estabelecimento de limites de despesas de campanha.

Em fevereiro de 2017, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) emitiu a Resolução n.º 23.553³⁴⁴, que gerou divisões na classe política ao permitir que os partidos políticos utilizem o Fundo Partidário para financiar as campanhas de seus candidatos, além de estabelecer a opção para os próprios candidatos financiarem integralmente suas campanhas.

Posteriormente, a Resolução n.º 23.575/2018³⁴⁵ do Tribunal Superior Eleitoral propôs modificações na Resolução supramencionada, estabelecendo diretrizes para a arrecadação e o uso de recursos por partidos políticos e por candidatos durante as campanhas eleitorais, requerendo a prestação de contas obrigatória. A ausência de candidatura própria ou em coligação impossibilitaria a distribuição de recursos do Fundo Especial para outros partidos ou candidatos.

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) acabou alterando de forma central o cenário político, tornando-se uma moeda de troca em negociações entre partidos e na formação de alianças. O uso ou não desses recursos passou a ser considerado parte do programa político de alguns partidos. As eleições seguintes à criação do FEFC foram predominantemente financiadas por recursos públicos.

Inicialmente, não estava prevista a devolução dos recursos do fundo, mas a Lei n.º 13.877/2019³⁴⁶ introduziu essa possibilidade, atendendo ao desejo de

se conhece de consulta cujo objeto já foi apreciado pela Corte. Precedente. Consulta não conhecida.” (grifei)

³⁴⁴ _____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.553, de 18 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018. “Art. 21. Os partidos políticos podem aplicar nas campanhas eleitorais os recursos do Fundo Partidário, inclusive aqueles recebidos em exercícios anteriores.”

³⁴⁵ _____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.575, de 28 de junho de 2018. **Altera a Resolução-TSE n.º 23.553, de 18 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2018/resolucao-no-23-575-de-28-de-junho-de-2018>>. Acesso em 09 de maio de 2024.

³⁴⁶ BRASIL. Lei n.º 13.877, de 27 de setembro de 2019. **Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências.** Disponível em:

algumas legendas de não utilizar os recursos do fundo, mas também evitando a redistribuição desses recursos para outros partidos. Além disso, essa lei estabeleceu restrições na distribuição do FEFC em relação às trocas de partidos por parlamentares.

Por fim, a Lei nº 13.878/2019³⁴⁷ esclareceu as regras para a atualização dos limites de gastos de campanha e determinou que os candidatos só podem utilizar recursos próprios em até 10% do limite total de gastos previstos para o cargo em que estão concorrendo.

4.1.3. EMENDAS CONSTITUCIONAIS nº 111/2021 E nº 117/2022

As Emendas Constitucionais nº 111 de 2021 e nº 117 de 2022 introduziram alterações de grande impacto nas regras de financiamento das eleições.

A EC nº 111/2021³⁴⁸ determinou que, para a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do Fundo Partidário, os votos atribuídos a candidatas mulheres ou candidatos negros para a Câmara dos Deputados, nas eleições realizadas entre 2022 e 2030, seriam contabilizados em dobro.

Por sua vez, a EC nº 117/2022³⁴⁹ concedeu anistia aos partidos que não cumpriram a cota do FEFC para mulheres em 2018 e tornou constitucional a obrigatoriedade de destinar 30% dos fundos públicos para candidaturas femininas.

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13877.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

³⁴⁷ _____. Lei nº 13.878, de 3 de outubro de 2019. **Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais.** Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13878.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

³⁴⁸ _____. Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021. **Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

³⁴⁹ _____. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. **Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para**

Ademais, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinou que a distribuição desses recursos deveria obedecer à proporção do perfil racial dos candidatos registrados por cada partido.

Além disso, houve ajustes menores relacionados a novas modalidades de pagamento, como o PIX, que estão sujeitas a regulamentações infralegais estabelecidas pela Justiça Eleitoral³⁵⁰. Segundo o relator, Ministro Sérgio Banhos³⁵¹, a prática estaria em conformidade com o sistema de financiamento de partidos e de campanhas.

Portanto, não haveria impedimento para o uso desse método bancário para receber recursos, seja para cobrir despesas das agremiações ou das campanhas eleitorais, contanto que respeitadas as demais normas de financiamento e contabilidade do partido, especialmente aquelas relacionadas a fontes proibidas.

As alterações nas regulamentações de financiamento eleitoral não implicam em reformas que impactem a natureza do sistema político. Ao longo do período, as eleições mantiveram-se diretas, dentro de um sistema presidencialista e federal, com representação proporcional de lista aberta.

Contudo, as reformas no sistema de financiamento alteraram o contexto no qual essas eleições se desenrolam. Essas mudanças têm levado a diversos ajustes estratégicos por parte dos candidatos.

A evolução do financiamento eleitoral no Brasil destaca a relevância do aspecto financeiro nas eleições e, assim, resta claro que o poder econômico tem influência no processo eleitoral e que tal influência não pode ser ignorada, ou demonizada, mas integrada ao sistema democrático em que a sociedade brasileira se insere.

candidaturas femininas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 10 de maio de 2024.

³⁵⁰ _____. Resolução nº 23.665, de 9 de dezembro de 2021. **Altera a Resolução-TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-665-de-9-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

³⁵¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE autoriza transações via PIX para arrecadação de campanha nas Eleições 2022.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Maio/tse-autoriza-transacoes-via-pix-para-arrecadacao-de-campanha-nas-eleicoes-2022>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

4.1.4. A (FALTA DE) ISONOMIA NO PROCESSO ELEITORAL – UMA ANÁLISE DO FEFC E SUA (IN)CAPACIDADE DE RESPALDAR O PRINCÍPIO

Conforme já exposto, verificou-se que a proibição do financiamento empresarial de campanhas eleitorais em 2015 causou mudanças legislativas intensas e significativas nas regras de financiamento eleitoral no Brasil em um período muito curto. Uma dessas mudanças foi a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Após a implementação das novas regras de financiamento de campanha, o cenário delineado admitirá diversas fontes de recursos, divididas didaticamente entre origem pública e privada, categorizadas entre recursos próprios dos partidos políticos e outras fontes³⁵².

Para os propósitos deste tópico, serão abordadas as fontes de origem pública e, no âmbito das privadas, discorrer-se-á em tópico posterior.

4.1.4.1. FUNDO PARTIDÁRIO

O Fundo Partidário, também conhecido como Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, é composto por:

- a) Multas e penalidades financeiras aplicadas conforme o Código Eleitoral e outras leis relacionadas à legislação eleitoral;
- b) Recursos financeiros destinados por lei, tanto de forma permanente quanto eventual;
- c) Doações feitas por pessoas físicas ou jurídicas, realizadas por meio de depósitos diretos na conta do Fundo Partidário;

³⁵² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.553, de 18 de dezembro de 2017. *op. cit.* “Art. 17. Art. 17. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de: I - recursos próprios dos candidatos; II - doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas; III - doações de outros partidos políticos e de outros candidatos; IV - comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político; V - recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes: a) do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei n.º 9.096/1995; b) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); c) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos; d) de contribuição dos seus filiados; e) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação; f) de rendimentos decorrentes da locação de bens próprios dos partidos políticos. VI - rendimentos gerados pela aplicação de suas disponibilidades. [...]”.

d) Dotações orçamentárias da União, cujo valor nunca é inferior ao número de eleitores registrados em 31 de dezembro do ano anterior à proposta orçamentária, multiplicado por R\$0,35 (em valores de agosto de 1995)³⁵³.

Em fevereiro de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) permitiu que os partidos políticos utilizem o Fundo Partidário nas eleições³⁵⁴. Essa decisão gerou bastante controvérsia, especialmente porque os partidos maiores consideraram injusto competir com os menores, que, segundo eles, têm mais facilidade para acumular recursos ao longo do ano e utilizá-los nas campanhas de seus candidatos.

O posicionamento foi confirmado pelo TSE em resposta à Consulta n.º 060024793³⁵⁵, sendo ratificado de forma unânime. Isso confirma a possibilidade de utilizar recursos do Fundo Eleitoral junto aos recursos acumulados do Fundo Partidário.

A autorização resultou na distribuição de quase R\$889 milhões em recursos, conforme dados obtidos no site oficial do TSE, já previstos na Lei Orçamentária Anual de 2018, para os partidos políticos registrados naquela Corte³⁵⁶, sendo um montante vultoso, que foi distribuído para partidos que detinham monopólio, como o Partido dos Trabalhadores e Partido da Social Democracia Brasileira³⁵⁷.

Em relação a esse tema específico, é essencial mencionar duas questões relevantes: a reserva de recursos para candidaturas de ambos os sexos, conhecida como "cota de gênero", e as "cláusulas de barreira".

Sobre a primeira questão, a Lei das Eleições³⁵⁸, no artigo 10, parágrafo 3º (alterado pela Lei nº 12.034/09), estabelece que cada partido ou coligação deve garantir que entre 30% e 70% das candidaturas sejam destinadas a cada sexo.

³⁵³ BRASIL. Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. *op. cit.* Art. 38.

³⁵⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.553, de 18 de dezembro de 2017. *op. cit.*

³⁵⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE confirma que recursos dos fundos Eleitoral e Partidário podem ser utilizados em campanhas.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/tse-confirma-que-recursos-dos-fundos-eleitoral-e-partidario-podem-ser-utilizados-em-campanhas>> Acesso em: 22 mai. 2024.

³⁵⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Partidário distribuiu mais de R\$62 milhões em duodécimos aos partidos em janeiro.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Fevereiro/fundo-partidario-distribuiu-mais-de-r-62-milhoes-em-duodecimos-aos-partidos-em-janeiro>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

³⁵⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Distribuição do Fundo Partidário 2018 - Duodécimos.** Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-fundo-partidario-duodecimos-fevereiro-2018>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

³⁵⁸ _____. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.*

Apesar da Lei nº 13.165/15 ter introduzido uma diretriz diferente, que determinava a reserva de recursos do Fundo Partidário destinados às campanhas eleitorais para candidatas mulheres entre 5% e 15%³⁵⁹, essa medida foi contestada pelo Ministério Público da União.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617/DF³⁶⁰, o Ministério Público obteve uma decisão da Suprema Corte brasileira declarando essa disposição inconstitucional.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão majoritária, determinou que o artigo 9º da Lei nº 13.165/15 deve ser interpretado de maneira a garantir a conformidade com a Constituição. Isso significa equiparar o mínimo legal de candidaturas femininas, conforme estabelecido no artigo 10, § 3º da Lei das Eleições, ao mínimo de recursos do Fundo Partidário destinados especificamente a elas.

Além disso, a Corte estabeleceu que o montante do Fundo alocado a cada partido para as eleições majoritárias e proporcionais deve seguir essa mesma proporção, assegurando assim uma distribuição equitativa de recursos conforme o número de candidaturas femininas.

Adicionalmente, o STF julgou inconstitucional o prazo temporal fixado para essa reserva de recursos, que era de três eleições subsequentes à publicação da Lei. Além disso, determinou que o percentual mínimo de recursos totais dos partidos seja ajustado caso haja um aumento proporcional no número de candidaturas femininas.

³⁵⁹ _____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. *op. cit.* “Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. (Vide ADIN Nº 5.617).”

³⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgada em: 15 mar. 2018. Publicada no DJE em 4 abr. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5617&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 16 maio 2024. “O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para: i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; [...]”

Essas medidas visam promover a igualdade de gênero no processo eleitoral, incentivando a participação e a representação feminina na política brasileira.

No que se refere às "cláusulas de barreira", é importante mencionar que o acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda eleitoral é condicionado a requisitos mínimos de desempenho eleitoral. Essas cláusulas foram impactadas por mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 97/17³⁶¹, cuja implementação será gradual até o ano de 2030.

Portanto, a partir de 2018, os partidos políticos precisariam atingir, no mínimo, 3% dos votos válidos nacionalmente, distribuídos em pelo menos um terço dos estados, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada um deles, ou então eleger pelo menos 15 Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço dos estados da Federação³⁶².

4.1.4.2. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC)

³⁶¹ _____. Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017. *op. cit.* "Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030. Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que: I - **na legislatura seguinte às eleições de 2018**: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; II - **na legislatura seguinte às eleições de 2022**: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; III - **na legislatura seguinte às eleições de 2026**: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação." (grifei)

³⁶² BRASIL. Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017. *op. cit.* "Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 17 [...] § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

A Lei nº 13.487/17 instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conhecido como fundo eleitoral, com base na justificativa do Projeto de Lei do Senado nº 206/17³⁶³.

Esta iniciativa foi apresentada como uma alternativa para viabilizar as campanhas eleitorais no Brasil, diante do alto custo envolvido, das restrições às doações de empresas e da falta de uma cultura política entre os eleitores que incentive doações de pessoas físicas.

Ao longo do tempo, a questão do financiamento das campanhas eleitorais tem sido uma preocupação constante dos legisladores brasileiros, motivada pelos elevados custos das campanhas devido ao tamanho das circunscrições e à legislação eleitoral vigente.

Inicialmente, as mudanças na legislação focaram na tentativa de reduzir esses custos, proibindo práticas específicas. No entanto, diante do fracasso dessas medidas e das investigações da "Operação Lava-Jato", houve uma mudança de direção, eliminando completamente as doações empresariais do financiamento das campanhas.

Assim, o panorama daquele momento revelou que os custos das campanhas continuavam altos, as doações de empresas passaram a ser proibidas e não havia uma cultura política entre os eleitores que favorecesse doações de pessoas físicas.

Portanto, à época da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), buscava-se encontrar uma fonte de financiamento que viabilizasse as campanhas eleitorais, de preferência sem impor ônus adicionais ao erário, especialmente em meio à crise econômica enfrentada pelo país.

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é um fundo composto por recursos do orçamento da União durante os anos eleitorais. O montante destinado a este fundo, aproximadamente R\$1,7 bilhão em 2018³⁶⁴, é determinado a cada eleição pelo Tribunal Superior Eleitoral, com base nos critérios estabelecidos em lei.

³⁶³ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 206, de 2017**. Autoria: Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129782>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

³⁶⁴ Equivale a 30% dos recursos da reserva específica de que trata a Lei nº 13.473/17 (Lei de Diretrizes Orçamentárias). BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.* Art. 16-C, II.

Além disso, após decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5617, um grupo de parlamentares apresentou uma consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a distribuição dos recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para candidaturas de mulheres (Processo nº 060025218.2018.6000000). A consulta questionava se a decisão da Suprema Corte também impactaria a distribuição dos recursos do fundo eleitoral³⁶⁵.

A Corte Eleitoral, de forma unânime, respondeu à consulta afirmativamente³⁶⁶, consoante voto da a Ministra Rosa Weber, a Relatora³⁶⁷.

Encerrando o assunto sobre as fontes públicas de financiamento, é importante ressaltar que, globalmente, os recursos provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha totalizaram aproximadamente

³⁶⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Parlamentares consultam TSE sobre cota do Fundo Eleitoral para candidaturas femininas**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/parlamentares-consultam-tse-sobre-cota-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-femininas>>. Acesso em: 17 maio 2024. “Confira, a seguir, a íntegra das perguntas listadas na Consulta: a) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de recursos destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97? b) Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção? c) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º da Lei 9.504/97? d) Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?”

³⁶⁶ _____. **Consulta n.º 0600252-18.2018.6.00.0000**. Rel.: Ministra Rosa Maria Pires Weber. Julgada em: 22 maio de 2018. Disponível em: <<https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=56ca5bb550d9d6105c47e89a72ca469139b484d172d84d8e>>. Acesso em: 23 maio 2024. “CONSULTA. SENADORAS E DEPUTADAS FEDERAIS. INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) E DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TV. PROPORCIONALIDADE. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. MÍNIMO LEGAL DE 30% DE CANDIDATURAS POR GÊNERO. APLICABILIDADE. FUNDAMENTOS. ADI 5617. STF. EFICÁCIA TRANSCENDENTE. PAPEL INSTITUCIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL. PROTAGONISMO. PRÁTICAS AFIRMATIVAS. FORTALECIMENTO. DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS. QUESITOS RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE.”

³⁶⁷ *Idem*. “Diante do exposto, a consulta deve ser respondida afirmativamente, nos seguintes termos: **a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, **e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão**, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, **deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero**, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção. É como voto.” (grifei)

R\$2,6 bilhões (sendo R\$1,7 bilhão + R\$889 milhões, respectivamente) nas campanhas eleitorais de 2018. Nas eleições de 2020, o valor do FEFC foi de R\$2 bilhões³⁶⁸.

Ademais, para as eleições 2022, ficou determinado o montante de fundo eleitoral de R\$4,9 bilhões na Lei Orçamentária Anual de 2022³⁶⁹, sendo que, conforme tabela do TSE³⁷⁰, o União Brasil, o maior partido do Brasil formado em 2021 pela fusão do Democratas (DEM) com o Partido Social Liberal (PSL), recebeu 15,77% do total do fundo, o que equivale a R\$782,5 milhões para financiar sua campanha eleitoral.

Em seguida, o PT apareceu recebendo 10,15% do fundo, totalizando R\$503,3 milhões, e o MDB com 7,2%, equivalente a R\$363,2 milhões. O PSD recebeu 7,05% do fundo, o que corresponde a R\$349,9 milhões, enquanto o PP teve 6,95%, recebendo R\$344,7 milhões. O PL ficou com 5,82% e o PSB com 5,42%.

Nas eleições municipais de 2024³⁷¹, o montante permanece o mesmo, em torno de R\$4,9 bilhões. O PL, recebendo R\$ 886 milhões, equivalente a 17,87% do fundo; o PT, com R\$619 milhões, correspondendo a 12,49% do valor total; e o União Brasil, com R\$536 milhões, 10,81% do total do fundo, respectivamente, seguem sendo os que recebem os maiores valores nas campanhas eleitorais.

O montante foi determinado pelo Legislativo para despesas relacionadas à campanha eleitoral no final de 2023. Este valor representa um aumento significativo de 150% em relação aos R\$2 bilhões (equivalente a cerca de R\$2,5 bilhões ajustados pela inflação) destinados às candidaturas municipais no ano anterior, em 2020³⁷².

Assim, diante da distribuição dos recursos do fundo eleitoral conforme a representação partidária no Congresso Nacional, torna-se evidente um cenário em

³⁶⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2020**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em 18 jun. 2024.

³⁶⁹ BRASIL. Lei nº 14.303 de 21 de janeiro de 2022. **Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021**. Disponível em: <<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2022-01-21;14303>>. Acesso em 22 mai. 2024.

³⁷⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

³⁷¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Eleições 2024**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-content/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em 18 jun. 2024.

³⁷² PODER 360. **Saiba quanto cada partido receberá do fundo eleitoral**. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/saiba-quanto-cada-partido-recebera-do-fundo-eleitoral/>>. Acesso em 18 jun. 2024.

que os maiores partidos políticos concentram uma fatia significativa dos recursos disponíveis para campanhas eleitorais, a serem dispostos da maneira como acharem pertinente, tornando-se difícil que haja uma alternância na representatividade, mas sim um monopólio, juntamente com despesas elevadas para a sua manutenção, o que só aumenta os prejuízos e minimiza benefícios.

4.1.4.3. PROGNÓSTICO SOBRE O NÍVEL DE INFLUÊNCIA DO FEFC NA PROMOÇÃO DE MAIOR IGUALDADE NA DISPUTA ELEITORAL DIANTE OS DESAFIOS IMPUTADOS PELO SISTEMA POLÍTICO-ELEITORAL VIGENTE

Neste momento, é importante fazer uma reflexão inicial sobre o sistema político-eleitoral brasileiro. Idealmente, um sistema eleitoral deve ser concebido como o mecanismo que transforma a vontade popular em representação política, sendo a estrutura na qual estão definidos os procedimentos que transformam votos em mandatos eletivos.

A partir dele derivam as regras que guiam esses processos, como a definição dos distritos eleitorais, os critérios para candidatura, o método de votação, os sistemas de conversão de votos em cargos e a organização partidária, entre outros aspectos. Cada país adapta seu sistema de acordo com as características sociopolíticas específicas de cada período histórico.

No entanto, há distorções entre o ideal concebido e as realidades observadas, influenciadas por diversos elementos como a mentalidade social e as forças políticas em jogo³⁷³. Portanto, o modelo adotado por uma nação não necessariamente será adequado à realidade de outra, mesmo que seja considerado um exemplo de sucesso no *benchmarking*.

Santano³⁷⁴ corrobora essa afirmação ao afirmar que elaborar uma legislação de financiamento adequada para um sistema político específico não é uma tarefa simples. Ao tentar resolver um problema que se considera crucial, muitas vezes acaba por gerar outro, e as fórmulas importadas literalmente tendem a falhar.

³⁷³ Segundo Gomes, os sistemas eleitorais são mutáveis, ou seja, “variam no tempo e no espaço, e a forma que assumem em determinada sociedade decorre da atuação, da interação e dos conflitos travados entre as diversas forças político-sociais constituídas ao longo da história.” GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2011, p. 106.

³⁷⁴ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 130.

O desafio não se resume apenas a combater a corrupção, mas também a proporcionar condições reais para a existência e a competição das forças políticas. A lei deve estar alinhada aos princípios constitucionais, estabelecendo uma ligação entre as bases sociais e os partidos políticos, sem que estes se tornem autônomos e dependentes de recursos públicos. Além disso, o processo político deve permanecer aberto a mudanças, promovendo uma competição saudável em prol da democracia.

No contexto da paisagem político-eleitoral nacional, é importante destacar inicialmente o princípio constitucional que consolida o pluralismo político como um dos pilares da República³⁷⁵.

Além disso, o reconhecimento da igualdade como direito fundamental³⁷⁶ e a promoção do pluripartidarismo são valores fundamentais do sistema partidário do país³⁷⁷.

Além disso, é importante notar que o Brasil, conforme estipulado pela Constituição em vigor, utiliza o sistema majoritário para a escolha dos membros do Poder Executivo e do Senado Federal³⁷⁸ e do Senado Federal³⁷⁹, enquanto adota o sistema proporcional (de lista aberta) para eleger os membros do Poder Legislativo, excluindo os Senadores: deputados federais³⁸⁰, distritais³⁸¹, estaduais³⁸² e vereadores.

Partindo dessas constatações fundamentais, é crucial reconhecer a profundidade da análise requerida para tentar definir um modelo ideal de sistema

³⁷⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *op. cit.* “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: [...] V - o pluralismo político.”

³⁷⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *op. cit.* “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 [...]” (grifei)

³⁷⁷ *Ibid.* “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, **resguardados** a soberania nacional, o regime democrático, **o pluripartidarismo**, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...]” (grifei)

³⁷⁸ *Ibid.* “Art. 77. [...] § 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.”

³⁷⁹ *Ibid.* “Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. [...]”

³⁸⁰ *Ibid.* “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.”

³⁸¹ *Ibid.* “Art. 32 [...] § 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.”

³⁸² *Ibid.* “Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.”

eleitoral. Essa tarefa não apenas exige um estudo minucioso das características e das necessidades específicas da realidade brasileira, mas também enfrenta desafios significativos devido à complexidade do ambiente político, social e econômico do país.

Neste contexto, é essencial destacar que este estudo se distancia da idealização e da prescrição de um sistema eleitoral específico como solução definitiva. Em vez disso, busca-se compreender as dinâmicas complexas que permeiam o processo eleitoral, especialmente em relação à promoção da igualdade na disputa entre os candidatos e à mitigação dos efeitos negativos do poder econômico sobre o sistema político.

Ramayana³⁸³, ao aplicar suas reflexões à realidade brasileira, expõe que há uma corrente doutrinária que defende a superioridade do sistema majoritário em relação ao proporcional. Isso porque o sistema majoritário tende a eleger candidatos que representam diretamente as opiniões majoritárias, enquanto o proporcional pode resultar na eleição de representantes de grupos específicos que não refletem necessariamente a opinião da maioria.

Por outro lado, outra corrente doutrinária argumenta que o sistema proporcional é mais adequado para o exercício democrático do poder, pois garante às minorias o direito de serem representadas de maneira proporcional à sua base de apoio eleitoral.

Em relação aos sistemas eleitorais, Torres³⁸⁴ argumenta que tanto o sistema majoritário quanto o proporcional possuem características distintas, e não se pode afirmar que um seja superior ao outro. Cada um desempenha um papel importante conforme o contexto em que é aplicado, uma vez que não existe um sistema universalmente ideal para todos os tempos e lugares, mas sim sistemas que variam em sua utilidade na consecução dos objetivos políticos específicos de um país em determinado momento histórico.

Por fim, é relevante mencionar o intenso debate em torno de uma potencial reforma política no país, impulsionado, entre outras razões, pela percepção de que o sistema atual apresenta obstáculos à plena realização dos princípios democráticos.

³⁸³ RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011. p. 143.

³⁸⁴ TORRES, Damiana. Sistemas eleitorais brasileiros. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-4/sistemas-eleitorais-brasileiros>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

Existem diversas propostas em discussão: algumas defendem a manutenção do *status quo*, outras sugerem ajustes refinados no modelo atual, há ainda aquelas que propõem a substituição do sistema proporcional pelo distrital, assim como a adoção de um sistema misto que combina elementos do sistema proporcional para fortalecer os partidos e do sistema distrital para aproximar os eleitores de seus representantes, entre outras ideias.

Para cada abordagem, existem argumentos a favor e contra. Salgado³⁸⁵ aponta, de forma irônica, que tudo está em debate, em um cenário de experimentação semelhante a um caldeirão em que os efeitos colaterais dos experimentos são negligenciados.

É nesse contexto de potencial transição que se encontra o principal desafio não apenas para iniciativas como o FEFC, mas para qualquer medida destinada a promover maior igualdade na competição entre candidatos ou a mitigar os efeitos negativos do poder econômico.

Um verdadeiro exercício, não apenas para esses objetivos específicos, mas também para outros aspectos estruturais, requer um debate amplo e um planejamento detalhado das medidas a serem implementadas de forma gradual, o que é essencial para evitar impulsos experimentais que, na melhor das hipóteses, ofereçam soluções apenas momentâneas ou não tenham efeito significativo na realização dos objetivos reais da sociedade.

Em relação a isso, Santano³⁸⁶ alerta que o papel dos recursos econômicos na política é ambíguo, destacando que as reformas das leis relacionadas ao tema devem ser cuidadosamente analisadas quanto ao seu impacto e às mudanças que podem provocar no sistema democrático.

Nesse contexto, as alterações legislativas são frequentes e os partidos políticos, ao tentarem resolver problemas específicos, tendem mais a aumentar suas fontes de financiamento do que promover igualdade de oportunidades no acesso aos cargos públicos, o que também envolve proteger a formação livre de opinião dos eleitores, impedindo que grupos econômicos influentes exerçam controle sobre as políticas estatais ou que atores políticos ajam de forma independente.

³⁸⁵ SALGADO, Eneida Desiree. **Sistema eleitoral e as propostas de reforma: o avanço do retrocesso**. Disponível em: <<http://www.novoeleitoral.com/index.php/artigos/outrosautores/941-sistema-eleitoral>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

³⁸⁶ SANTANO, Ana Cláudia. *op cit.* p. 36; 40.

Essa é uma característica fundamental do sistema que não apenas impede os efeitos de iniciativas como a implementação do FEFC, mas também de qualquer outra medida similar.

Ademais, ao considerar o FEFC e outras opções legítimas de financiamento de campanhas eleitorais, não se vislumbram possibilidades significativas de impacto do Fundo. Isso se deve ao fato de que, olhando de maneira simplesmente aritmética para as próximas eleições, o FEFC possui uma reserva quase duas vezes maior que a quota do Fundo Partidário destinada às campanhas.

No entanto, por causa da persistência de alternativas privadas de financiamento e por problemas significativos na distribuição eficiente do FEFC, não se espera uma maior igualdade na competição entre candidatos nem uma mitigação satisfatória da influência do poder econômico.

Quando se aborda a questão dos financiamentos privados ainda permitidos, não se está advogando aqui por um modelo específico de financiamento. No entanto, é evidente que, por exemplo, diante da opção de autofinanciamento, candidatos com alta renda e patrimônio terão uma vantagem sobre aqueles que não têm acesso às mesmas condições³⁸⁷.

Isso ocorre porque os últimos podem depender apenas dos recursos públicos para suas campanhas (cuja distribuição é determinada pelas lideranças partidárias e pode não chegar a todos os candidatos) e de doações de pessoas físicas, limitadas a 10% do seu rendimento bruto.

Para entender o efeito da renda e do patrimônio de candidatos ricos, um dos concorrentes à Prefeitura de São Paulo em 2016, que declarou possuir um patrimônio de R\$180 milhões, investiu R\$4,4 milhões do seu próprio dinheiro na campanha³⁸⁸. Não é possível determinar com precisão até que ponto essa condição influenciou a disputa, mas é um fato que ele foi eleito no primeiro turno.

³⁸⁷ Segundo estatísticas providas pelo TSE, dentre os 469.308 candidatos aptos a concorrerem as eleições municipais de 2016, as ocupações mais frequentemente indicadas (cerca de 44% do total) foram: “outras ocupações” (17,99%), agricultores (7,24%), servidores públicos municipais (6,58%), comerciantes (6,45%), e empresários (5,22%). BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais 2016 – Candidaturas**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antecedentes/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

³⁸⁸ BRAGON, Ranier. TSE publica resolução que libera autofinanciamento de campanhas. **Folha de São Paulo**. 12 fev. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/tse-publica-resolucao-que-libera-autofinanciamento-de-campanhas.shtml>>. Acesso em: 8 abr. 2024.

Verifica-se, em síntese, um cenário complexo, cujas características possam limitar os efeitos do FEFC no que diz respeito à promoção de uma competição mais equitativa entre os candidatos e à mitigação dos impactos indesejados do poder econômico no processo eleitoral.

Ao analisar de forma mais detalhada as diretrizes para distribuição do FEFC, identificam-se pelo menos três pontos críticos que dificultam a busca por condições mais justas entre os postulantes:

a) Em primeiro lugar, os candidatos não têm acesso direto ao FEFC, sendo os partidos políticos os destinatários diretos e imediatos dos recursos públicos;

b) Em segundo lugar, o próprio método de distribuição entre as legendas tende a favorecer o *status quo*, beneficiando os grandes partidos e dificultando a renovação na Câmara e no Senado Federal;

c) Por último, como consequência do primeiro ponto mencionado, as lideranças partidárias decidem autonomamente como distribuir os recursos entre os candidatos, muitas vezes alinhados com estratégias internas ou sob influência das forças dominantes dentro dos partidos, o que pode resultar na concentração de recursos em determinadas campanhas em detrimento de outras, favorecendo candidatos mais estabelecidos ou com maior influência política dentro das legendas.

Esses fatores levam à preocupante conclusão de que o FEFC pode não ter o impacto desejado de promover um processo eleitoral mais justo e equitativo no Brasil, nem de mitigar adequadamente a influência negativa do poder econômico, especialmente no que se refere aos abusos perpetrados pelos detentores desse poder.

4.2. FINANCIAMENTO POLÍTICO, PODER ECONÔMICO E ELEIÇÕES DEMOCRÁTICAS

O financiamento político é o conjunto de recursos financeiros e materiais destinados a apoiar atividades políticas, como campanhas eleitorais, atividades partidárias e ações de *lobby*. Esse financiamento pode vir de diversas fontes, incluindo doações de pessoas físicas, contribuições de pessoas jurídicas, fundos públicos, autofinanciamento de candidatos e de partidos, entre outros.

No contexto brasileiro, conforme já discorrido no subcapítulo anterior, esse instituto é regulamentado por leis e normas que buscam garantir a transparência, a igualdade de oportunidades entre os candidatos e a integridade do processo eleitoral. A legislação eleitoral estabelece limites para as doações, proíbe a utilização de recursos de origem ilícita e exige a prestação de contas detalhada dos gastos de campanha.

O financiamento político desempenha um papel fundamental na viabilização das atividades políticas, uma vez que as campanhas eleitorais demandam recursos significativos para a realização de comícios, produção de material de propaganda, contratação de equipes de campanha, entre outras despesas. No entanto, a forma como esse financiamento é realizado pode influenciar diretamente a equidade do processo eleitoral e a legitimidade dos representantes eleitos.

Por isso, a regulamentação desse instituto é uma questão de grande importância para a democracia, visando garantir que os recursos sejam utilizados de maneira transparente e ética, evitando práticas como o abuso de poder econômico, a compra de votos e a corrupção. O debate sobre como financiar as atividades políticas de forma justa e equitativa é constante e envolve considerações sobre a influência do dinheiro na política, a igualdade de acesso aos recursos e a prestação de contas dos candidatos e partidos.

Segundo o Glossário do TSE³⁸⁹, abuso de poder econômico seria:

O abuso de poder econômico em matéria eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico, buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando assim a normalidade e a legitimidade das eleições.

Assim, entende-se por poder econômico os recursos materiais ou humanos que agregam valor, podendo ser definido como a capacidade que determinados agentes, sejam eles indivíduos, empresas ou grupos, têm de influenciar decisões políticas, econômicas e sociais por meio de seus recursos financeiros.

³⁸⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário Eleitoral**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a>>. Acesso em 20 de maio de 2024.

Norberto Bobbio³⁹⁰ identifica, segundo uma perspectiva com influências marxistas, três formas distintas de poder na sociedade: econômico, ideológico e político. Neste momento da tese, interessa o primeiro.

Para o autor, o poder econômico reside na posse de recursos materiais e financeiros. Essa forma de poder é responsável por moldar o comportamento das pessoas que não têm acesso a esses recursos.

Contudo, considerando o que já foi visto anteriormente, é plenamente possível que os que detêm o monopólio desse poder atuem de acordo com os interesses da coletividade.

Neste momento, repisa-se o voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 4.650/DF³⁹¹, afirmando que, diferentemente das visões reducionistas a que se pode chegar, quando uma pessoa jurídica investe em uma obra, não necessariamente há um interesse vil em ganhar dinheiro por meio desse recurso, mas sim um investimento para fomentar algo que é de interesse coletivo. Vilanizar empresas e demonizar o capital não é a solução para a lisura dos processos eleitorais, mas sim para a regulamentação eficiente.

Nesse contexto, é importante trazer à baila a Análise Econômica do Direito, pois, segundo Gico Jr.³⁹², o direito é uma tecnologia social para sociedades complexas, um conjunto de regras aplicadas pelo Estado utilizando-se da coerção (monopólio do uso legítimo da força), visando garantir a paz diante de conflitos de interesse, aplicando sanções para a manutenção da estrutura.

Assim, as regras jurídicas são desenvolvidas para estruturar as relações humanas, estipulando o que é permitido e o que se enquadra como ato ilícito, cabendo ao Estado elaborar punições adequadas, considerando seu monopólio da violência. Assim, as instituições agem como um farol num mar de incertezas.

A partir disso, surge a questão de quem é que exerce a jurisdição e do risco para o Estado de ter indivíduos com essa responsabilidade de prestar o serviço público adjudicatório, não raro esses agentes ultrapassam a jurisdição e vão em desacordo com as regras que almejam o fim principal: sanar o conflito de interesses.

³⁹⁰ BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Campus, 2000.

³⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Voto do Ministro Gilmar Mendes. p. 114.

³⁹² GICO JR, Ivo T. **Análise econômica do processo civil**. Editora Foco, 2022.

Ainda conforme Gico Jr.³⁹³, as funções primordiais do processo são organizar a prestação de serviço público adjudicatório prestado diretamente pelo juiz, em nome do Estado, e proteger as partes litigantes de erros, tanto voluntários quanto involuntários, do próprio juiz.

O processo sempre gerará algum custo para a sociedade, seja na hipótese de privilegiar a proteção, seja na hipótese de priorizar a organização da prestação do serviço público. A equação do custo social do processo demonstra que, quanto mais investimentos em processo, menor o custo com erros adjudicatórios, contudo, maior será o custo da administração, e vice-versa.

No direito eleitoral, é possível aplicar essa mesma equação. A Análise Econômica do Direito vem para amparar a redução de custos de erro e de custos de direito.

A análise econômica do direito aplicada ao direito eleitoral poderia oferecer uma abordagem no intuito entender e analisar os fenômenos jurídicos e institucionais sob uma perspectiva econômica.

Nesse contexto, tal análise se concentraria em como as normas, instituições e decisões judiciais afetam o comportamento dos agentes (eleitores, candidatos, partidos políticos) e influenciam os resultados das eleições, sendo assegurada a sua importância por quatro pilares:

1. A Análise Econômica examina como as leis de financiamento de campanha afetam (ou não) a competição eleitoral e a corrupção. Conforme foi demonstrado pelas eleições municipais de 2016, a regulamentação só gerou outras formas de burlar o que foi determinado, devendo ser estudada de forma pragmática, vez que o capital sempre atravessará as campanhas eleitorais.

2. A partir de uma análise que visa reduzir custos, candidatos poderiam adotar estratégias econômicas para maximizar suas chances de vitória.

3. Considerando que decisões judiciais, especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF), sobre temas como coligações partidárias, fidelidade partidária, propaganda eleitoral e inelegibilidade têm implicações econômicas diretas nas estratégias dos partidos e dos candidatos, a Análise Econômica do Direito pode demonstrar a (in)eficiência dessas decisões.

³⁹³ GICO JR, Ivo T. **Análise econômica do processo civil**. Editora Foco, 2022.

4. A análise econômica do direito eleitoral se propõe a estudar as consequências de longo prazo das decisões jurídicas e das reformas institucionais sobre a qualidade da representação política, a governabilidade e a estabilidade democrática.

Por tudo o que foi explicitado neste tópico, é evidente que a modulação esperada por todos os esforços legislativos empregados para reduzir o poder econômico nas eleições democráticas não teve o resultado esperado desde à época recente, que dirá nos dias atuais em que a mutabilidade das informações e interpretações gera tamanha insegurança jurídica; portanto, faz-se necessário caminhar por outras vias para encontrar uma solução que não seja meramente plutocrática, e a Análise Econômica do Direito pode auxiliar nisso.

4.3. EMPRESAS, PROCESSO ELEITORAL E A NECESSIDADE DO RECONHECIMENTO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS

Neste tópico, o objetivo é discutir a participação das empresas no processo eleitoral pela perspectiva da liberdade de expressão das pessoas jurídicas buscando compreender se tal interpretação possibilitaria soluções que se coadunam com a Análise Econômica do Direito.

4.3.1. O CONCEITO DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso IV, define liberdade de expressão como “livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”³⁹⁴. bem como, no mesmo dispositivo legal, no inciso XIV, afirmando que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”³⁹⁵.

³⁹⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Art. 5º. Acesso em: 15 mai. 2024.

³⁹⁵ Ibidem.

O art. 220 também dispõe desse tema, determinando que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”³⁹⁶.

Segundo Mendes³⁹⁷, a liberdade de expressão engloba diversas habilidades, como a transmissão de pensamentos, ideias, informações e expressões não verbais (como comportamentais, musicais, visuais, entre outras).

Embora o grau de proteção concedido a cada uma dessas formas de expressão possa variar, todas são respaldadas pela Constituição. Compreender os fundamentos que justificam essa proteção é crucial ao abordar questões normativas relacionadas a este direito fundamental.

É frequentemente afirmado que a busca pela verdade se enriquece quando conduzida por meio de debates livres e sem restrições. A formação completa da personalidade depende do acesso a meios que possibilitam a compreensão da realidade e suas interpretações, fundamentais para participar de debates e para tomar decisões significativas.

De uma perspectiva humanista, a liberdade de expressão é considerada um derivado da dignidade humana. Argumentos democráticos enfatizam que o autogoverno requer um discurso político protegido contra interferências do poder.

Assim, a liberdade de expressão é valorizada como uma ferramenta essencial para o funcionamento e a preservação do sistema democrático, em que o pluralismo de opiniões é crucial para a formação de uma vontade livre.

Um argumento adicional, às vezes visto como cético, sugere que a liberdade de criticar os governantes é indispensável para controlar uma atividade política que pode ser tão egoísta e interesseira quanto qualquer outra forma de interação social.

Assim, a formação humana se realiza por meio do contato com outros indivíduos, e a liberdade de comunicação é fundamental para a saúde psicossocial das pessoas. O direito de se comunicar livremente está intimamente ligado à característica de sociabilidade, essencial para a natureza humana.

³⁹⁶ Idem. Art. 220.

³⁹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2019. pp. 390-407.

Ainda conforme o Ministro:

A garantia da liberdade de expressão tutela, ao menos enquanto não houver colisão com outros direitos fundamentais e com outros valores constitucionalmente estabelecidos, toda opinião, convicção, comentário, avaliação ou julgamento sobre qualquer assunto ou sobre qualquer pessoa, envolvendo tema de interesse público, ou não, de importância e de valor, ou não — até porque “diferenciar entre opiniões valiosas ou sem valor é uma contradição num Estado baseado na concepção de uma democracia livre e pluralista”. No direito de expressão cabe, segundo a visão generalizada, toda mensagem, tudo o que se pode comunicar — juízos, propaganda de ideias e notícias sobre fatos. A liberdade de expressão, contudo, não abrange a violência. Toda manifestação de opinião tende a exercer algum impacto sobre a audiência — esse impacto, porém, há de ser espiritual, não abrangendo a coação física³⁹⁸.

Desse modo, a liberdade de expressão protege, pelo menos enquanto não entrar em conflito com outros direitos fundamentais e valores constitucionais, toda opinião, convicção, comentário, avaliação ou julgamento sobre qualquer assunto ou pessoa, seja de interesse público ou não. Distinguir entre opiniões valiosas ou sem valor é contraditório em uma democracia livre e pluralista.

No direito de expressão estão incluídas todas as formas de comunicação — juízos, propaganda de ideias e divulgação de fatos. Contudo, a liberdade de expressão não inclui o uso de violência, sendo que qualquer impacto sobre o público deve ser de natureza espiritual, não física.

Quanto aos sujeitos desse direito:

Tratando-se de um típico direito de abstenção do Estado, essa liberdade será exercida, de regra, contra o Poder Público. Ela não enseja, ordinariamente, uma pretensão a ser exercida em face de terceiros. A liberdade constitucional não pode ser invocada para exigir a publicação, por exemplo, de uma dada opinião, num jornal privado, em situação não abrangida pelo direito de réplica. Em certas circunstâncias especiais, no entanto, já se viu ensejo para que a liberdade de expressão seja invocada em contextos privados³⁹⁹.

Ainda conforme o doutrinador⁴⁰⁰, é natural associar debates sobre o uso da linguagem em discursos à questão da liberdade de expressão. Não é difícil perceber que nesse contexto há uma representação figurativa da realidade ou a materialização de um estado emocional, como quando um artista pinta um quadro, compõe uma música ou fotografa um tema que considera importante registrar.

³⁹⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2019. pp. 392.

³⁹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2019. pp. 393.

⁴⁰⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2019. pp. 390-407.

No entanto, a expressão de ideias e de sentimentos na sociedade não se limita a essas formas. Por vezes, o comportamento em si funciona como meio de comunicação, levantando questões sobre a extensão da proteção constitucional nessas situações.

Ademais, os termos amplos, como os que regem a liberdade de expressão no direito brasileiro, indicam que, em princípio, manifestações não verbais também estão incluídas no âmbito da proteção constitucional.

Por exemplo, a expressão corporal, quando realizada com propósitos artísticos engajados, abrange uma ampla variedade de situações. No entanto, comportamentos expressivos, também conhecidos como expressões simbólicas, geralmente recebem uma ponderação menor quando confrontados com outros valores constitucionais, frequentemente cedendo a estes mais facilmente do que casos de expressão direta de pensamento.

Importante frisar que o nível de tolerância com expressões simbólicas varia de cultura para cultura, de país para país e ao longo do tempo dentro de uma mesma localidade.

Por fim, em relação às limitações, como todos os demais direitos fundamentais, são objeto de enfrentamento quando acontece a colisão de direitos, em que será ponderado qual deve prevalecer em determinado caso concreto.

Um ponto interessante a ser suscitado é que, quando se fala em liberdade de expressão, sobretudo se relacionada à liberdade de imprensa, associa-se esse direito a um conceito associado a corporações, ainda que representados pela figura de um jornalista.

No tópico a seguir, sugere-se estender essa interpretação para as pessoas jurídicas.

4.3.2. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO APLICADA ÀS PESSOAS JURÍDICAS – UM OUTRO OLHAR PARA A ADI 4.650/DF

Os Ministros da Suprema Corte do Brasil, em seus votos na ADI 4.650/DF⁴⁰¹ ressaltaram a complexidade da relação entre dinheiro e política, destacando a ausência de fórmulas universais para regulamentar essa questão.

O capítulo em questão reforça a importância de avaliar empiricamente os modelos teóricos apresentados, além de demonstrar a crescente preferência pelo sistema misto nas agendas políticas internacionais.

Ao tentar relativizar os modelos puramente privados ou públicos, cada país acaba privilegiando medidas alinhadas a uma dessas abordagens, conforme suas influências culturais e referências.

Além da cultura política, fatores como formas de governo, sistemas eleitorais, quadros partidários e disposições constitucionais também influenciam na conformação dos modelos de financiamento político.

A forma como as campanhas políticas são financiadas é um tema delicado e controverso, representando um dos principais desafios da política brasileira, que constantemente debate o modelo mais adequado para lidar com a influência negativa do poder econômico.

Essas discussões resultam na adoção e na adaptação de modelos de financiamento, refletindo a demanda da agenda política, jurídica e social do país.

O fato é que o governo tem regulado cada vez mais o sistema eleitoral pelo qual os candidatos são indicados e eleitos, exigindo a divulgação de contribuições e certos gastos, limitando contribuições e despesas e impondo outras regulações. Essas regulamentações podem restringir a liberdade de expressão e de associação, que incluem o direito de se unir para fins políticos, promover candidatos e questões, e participar do processo político.

No julgamento da ADI 4650/DF⁴⁰², o Supremo Tribunal Federal, em vez de promover a participação democrática, excluiu as pessoas jurídicas privadas do direito à livre expressão política ao proibir suas doações e financiamentos de campanhas

⁴⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF.** Rel.: Ministro Luiz Fux. Julgada em: 17. set. 2015. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>>. Acesso em: 15. mai. 2024.

⁴⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF.** Rel.: Ministro Luiz Fux. Julgada em: 17. set. 2015. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>>. Acesso em: 15. mai. 2024.

eleitorais e partidos políticos. A decisão foi baseada em princípios que apontam um conflito com as regras eleitorais vigentes, as quais anteriormente permitiam tais doações.

A atuação política da Suprema Corte nesta decisão ultrapassa os casos anteriores de ativismo judicial, efetivando uma verdadeira reforma política, ou pelo menos iniciando-a, sem a participação democrática. A Corte apontou as pessoas jurídicas privadas como a principal fonte dos problemas do sistema político.

Atualmente, as campanhas eleitorais demandam investimentos significativos, exigindo que candidatos, partidos e seus financiadores desembolsem grandes quantias. Os custos incluem comícios, propaganda impressa, empresas de marketing, produção de programas eleitorais para rádio, televisão e redes sociais, além de assessoria contábil, jurídica, de imprensa e logística para deslocamento de candidatos e apoiadores.

Isso transformou as campanhas em grandes operações estruturadas. Aqueles que conseguem se expressar visualmente de forma mais eficaz, têm programas eleitorais bem elaborados e presença física em múltiplos locais, visitando vários estados, cidades ou bairros em um único dia, dispõem das melhores assessorias e, conseqüentemente, levam vantagem substancial sobre os demais candidatos.

Porém, embora a política dependa de recursos financeiros, a forma de apresentação das campanhas não deve suplantiar a importância do conteúdo. Quando isso acontece, resulta na eleição de governos com legitimidade questionável, um fenômeno conhecido no mundo ocidental como crise de representação. Isso transforma as eleições em uma espécie de ficção, servindo apenas para legitimar o poder estabelecido.

O debate centraliza-se no modelo de financiamento político que os cidadãos brasileiros desejam e necessitam para garantir a democracia, a legitimidade das eleições e a representatividade. A questão é se esse financiamento deve ser exclusivamente público, privado, por meio de doações de pessoas físicas ou jurídicas, ou misto, como tradicionalmente sempre foi no Brasil.

A fundamentação da ADI 4650/DF⁴⁰³ baseia-se na premissa de que financiar campanhas eleitorais é um exercício dos direitos políticos dos cidadãos, não se estendendo às associações empresariais, que são consideradas ficções legais sem opiniões próprias e sem direitos políticos iguais aos dos cidadãos⁴⁰⁴.

Entretanto, essa premissa é contestável, pois a participação política no financiamento de campanhas não confere direitos políticos às associações empresariais, mas sim o direito de influenciar as eleições.

Os direitos políticos ativos e passivos são próprios das pessoas naturais, que expressam suas opiniões, ideias e projetos também por meio de suas pessoas jurídicas. Se uma sociedade comercial é uma ficção, então seus recursos pertencem, em última análise, aos seus sócios, cidadãos que exercem seus direitos políticos ao fazer doações.

As pessoas jurídicas, sempre constituídas por pessoas naturais, possuem legítimos interesses no desenvolvimento político do país, incluindo políticas públicas, economia, educação, saúde e meio ambiente. Embora não tenham cidadania, isso não lhes retira o direito de contribuir e de participar politicamente para o bem-estar social, influenciando inclusive seus próprios lucros legítimos.

A visão de que empresas, desde microempresas até grandes corporações, são incapazes de contribuir politicamente parece desconectada da realidade do mundo liberal atual.

Ana Claudia Santano⁴⁰⁵ observa que a noção moderna de participação política vai além do perfil jurídico de direito fundamental individual expresso pelo voto, sendo também percebida na esfera coletiva, por meio da organização de cidadãos em grupos ou de outras formas, motivados por interesses comuns. Isso fortalece suas demandas e supera a limitação da influência individual de cada um. Escolher como essa participação política será realizada também é um exercício desse direito, que não pode ser injustamente restrito à atuação individual.

⁴⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Rel.: Ministro Luiz Fux. Julgada em: 17. set. 2015. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>>. Acesso em: 15. mai. 2024.

⁴⁰⁴ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

⁴⁰⁵ SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política**: Teoria Geral e experiências no direito comparado. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

No Brasil, o sistema tributário incentiva as pessoas físicas a transformarem suas atividades profissionais em pessoas jurídicas, independentemente da natureza dos seus serviços, comerciais ou industriais.

O Estado brasileiro promove a formalização de pessoas jurídicas como meio de inclusão social, criando figuras como microempresas, firmas individuais, sociedades individuais de responsabilidade limitada, pequenas empresas, sociedades de advogados e outros profissionais liberais. A tributação sobre pessoas físicas é substancialmente maior do que sobre pessoas jurídicas, atraindo a maior parte do capital e das riquezas para este segmento.

Não se pode demonizar o dinheiro na política, assim como as pessoas jurídicas, que são as maiores detentoras de capital. A política não funciona sem dinheiro, especialmente em um país vasto como o Brasil, onde os custos de campanha são elevados devido a comícios, longos deslocamentos, despesas com impressos e produção de programas para rádio, televisão e redes sociais. Ignorar essa realidade seria imprudente.

Uma maior participação dos cidadãos, seja pessoalmente ou mediante suas empresas no financiamento de campanhas, que têm interesses legítimos, pressupõe uma maior representatividade social no processo democrático, aumentando a legitimidade dos representantes.

O problema não é o dinheiro na política, mas o abuso do poder econômico. O financiamento empresarial privado não deve ser visto como o vilão do abuso do poder econômico na política, pois este abuso não deriva necessariamente de pessoas jurídicas, podendo também ser cometido por pessoas físicas.

Além disso, o abuso de poder econômico pode ocorrer sem registro contábil, como demonstrado em vários escândalos políticos, por meio de caixas dois, três ou outras práticas clandestinas. Medidas restritivas desse tipo incentivam práticas irregulares ao limitar as fontes legais de financiamento.

Portanto, não se defende a liberação indiscriminada e ilimitada de recursos de pessoas jurídicas, mas sim a possibilidade de doações que incentivem a participação política de cidadãos e suas empresas, que possuem interesses políticos legítimos. Cabe ao Estado a fiscalização e o controle dessas atividades.

Os fundamentos da decisão do STF⁴⁰⁶ levantam o questionamento a respeito da liberdade de expressão das pessoas jurídicas poder ser comprometida em conflito com os princípios republicano e democrático.

Santano⁴⁰⁷ observa que a lógica democrática atual reconhece as pessoas jurídicas como atores significativos na esfera pública deliberativa, impactados por políticas públicas como o resto da sociedade. Elas têm o direito democraticamente legitimado de defender seus interesses e de participar da política da maneira que acharem adequada.

Portanto, dado que esse direito está profundamente ligado à ideia de democracia, a tendência deveria ser ampliar suas formas de realização, não restringi-las, defendendo uma participação ampla, com a presença de agentes sociais, individualmente ou em grupos, de maneira igualitária.

A sociedade busca uma experiência política mais ativa, que vá além do voto e permita a exposição dos interesses econômicos, políticos e financeiros. Atualmente, há uma crescente desconexão entre a sociedade e seus representantes, caracterizada pela "crise de representação". Excluir a liberdade de expressão e a manifestação dos interesses das associações empresariais, comunitárias e sindicais não corresponde ao direito fundamental de liberdade de expressão em seu sentido amplo.

Esse direito à manifestação foi reconhecido, como no famoso caso *Citizen United vs. FEC*⁴⁰⁸ pela Suprema Corte dos Estados Unidos, já tratado nesta dissertação, ainda que não totalmente aplicado ao financiamento de campanhas.

Ressalte-se que uma cultura de participação política plena depende da transformação das relações de poder, que têm gerado concentração de renda, de informação e de conhecimento.

Da mesma forma, essa transformação deve ocorrer nas relações sociais, fortalecendo organizações sociais e comunitárias e desenvolvendo novos estilos de

⁴⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Rel.: Ministro Luiz Fux. Julgada em: 17. set. 2015. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>>. Acesso em: 15. mai. 2024.

⁴⁰⁷ SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política**: Teoria Geral e experiências no direito comparado. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

⁴⁰⁸ UNITED STATES OF AMERICA. Federal Election Commission. Court cases. **Citizen United vs. FED**. 2010. Disponível em: <<https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/citizens-united-v-fec/>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

gestão pública e ação coletiva, permitindo a inclusão da população nos processos decisórios políticos.

Como não existem regras que proíbam explicitamente o financiamento político por pessoas jurídicas privadas, não é possível invocar um conflito entre regras que resultaria na aplicação de um modelo puramente preto e branco, levando à invalidação de uma delas.

Dworkin⁴⁰⁹ argumenta que, quando duas regras entram em conflito, uma delas deve ser considerada inválida, e a decisão sobre qual deve ser abandonada ou reformulada deve ser tomada com base em considerações que vão além das próprias regras.

Assim, a decisão da ADI nº 4.650/DF⁴¹⁰ foi acusada de conflitar com as normas de financiamento de campanha e com os princípios constitucionais que regem o sistema democrático brasileiro.

Como não havia um conflito claro entre os princípios elencados e as regras específicas que permitem a participação de pessoas jurídicas privadas como financiadoras de campanha, e sim com aquelas que permitem a desigualdade de financiamento entre os financiadores (pessoas jurídicas e físicas), ela foi caracterizada pelo que Streck⁴¹¹ chamou de pan-principiologismo, que ocorre quando os juristas utilizam exageradamente argumentos baseados em princípios para contornar o que foi estabelecido democraticamente pelo processo legislativo.

Não havia, na época da decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade, um conflito claro entre regras e princípios, especialmente na parte declarada como inconstitucional, relacionada à participação de pessoas jurídicas privadas como financiadoras de campanhas, que exigisse uma predominância dos princípios sobre as regras.

⁴⁰⁹ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

⁴¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Rel.: Ministro Luiz Fux. Julgada em: 17. set. 2015. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>>. Acesso em: 15. mai. 2024.

⁴¹¹ STRECK, Lênio Luiz. Do pan-principiologismo à concepção hipossuficiente de princípio: Dilemas da crise do direito. **Revista de Atualizações Legislativas**. Senado Federal, Brasília, ano 49, n.194, p.8-9, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496574>>. Acesso em 04 de jun. 2024.

Assim, a reforma política, especialmente no que diz respeito ao financiamento político, foi influenciada e liderada pelo Supremo Tribunal Federal, que, ao considerar-se com maior experiência, assumiu um papel reformador, sob a justificativa de avaliar suposta validade jurídico-constitucional das normas relativas ao financiamento de campanhas eleitorais, modificando o que foi decidido democraticamente ou o que deveria ser decidido exclusivamente pelo processo legislativo, com base em um senso de justiça próprio.

Contudo, contrariamente ao que foi determinado, ficou comprovado que as corporações, como entidades legalmente constituídas, também devem gozar do direito à liberdade de expressão, incluindo o direito de contribuir financeiramente para apoiar candidatos e questões políticas de seu interesse.

Uma das principais justificativas para essa posição é a noção de que as corporações são compostas por indivíduos que compartilham interesses comuns e que, portanto, têm o direito coletivo de se expressar politicamente, assim, as restrições ao financiamento de campanhas por corporações violam os princípios fundamentais da liberdade de expressão e limitam injustamente o direito de grupos organizados de se envolverem no processo político.

Além disso, as contribuições financeiras das corporações são uma forma legítima de expressão política protegida pela Constituição Federal; por meio de uma interpretação expansiva da liberdade de expressão, fica claro que pode abranger não apenas a fala individual, mas também ações coletivas, como doações políticas corporativas, como manifestações de liberdade de expressão.

Enfatiza-se, igualmente, o papel das corporações na promoção do pluralismo e da diversidade de opiniões no debate político. Nesse sentido, as restrições ao financiamento corporativo de campanhas eleitorais podem, na verdade, prejudicar a liberdade de expressão, limitando a capacidade de diferentes grupos de expressar seus pontos de vista e de influenciar o processo político de forma legítima.

No entanto, é importante reconhecer que existem preocupações legítimas sobre o potencial de influência desproporcional das corporações e o risco de distorção do processo democrático devido ao grande volume de recursos que podem ser mobilizados por essas entidades. A transparência, o controle e a prestação de contas são elementos-chave que muitos argumentam serem necessários para mitigar esses riscos e para garantir a integridade do sistema político.

Em suma, esse é um tema complexo e multifacetado, que não pode ser analisado de forma leviana, pois envolve ponderações entre os direitos individuais de expressão e os princípios democráticos de igualdade e de representação, mas deve ser reconhecido, possibilitando uma participação mais ampla destas no processo político, reconhecendo sua liberdade de expressão e o direito de se manifestarem como doadoras, de maneira abrangente, inclusiva e limitada em termos quantitativos e igualitários, atendendo aos princípios republicano e democrático.

4.4. INFLUXO DAS PESSOAS JURÍDICAS NO PROCESSO ELEITORAL

Neste tópico, tratar-se-á do financiamento eleitoral por parte das pessoas jurídicas, considerando as particularidades de cada forma encontrada para que estas continuem a ser atores no cenário político da democracia brasileira.

4.4.1. PARTICIPAÇÃO DAS DOAÇÕES EMPRESARIAIS EM CAMPANHAS ATÉ A SUA VEDAÇÃO PELO STF

Nos dizeres de Santano⁴¹², após o processo de impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello, o financiamento da política se tornou o foco central na discussão sobre uma nova legislação eleitoral.

A CPI que levou ao impeachment destacou a importância desse tema, já que as investigações se concentraram nas atividades do tesoureiro de campanha de Collor, nas doações ilegais e no tráfico de influência entre doadores e governo.

Na época, foram intensamente debatidas as causas do aumento dos gastos eleitorais e as deficiências da legislação, resultando na elaboração de um relatório com um capítulo específico sobre financiamento, acompanhado de sugestões para resolver essas deficiências.

A primeira lei eleitoral, de caráter temporário, após a CPI, visava regular as eleições de 1994, incorporando algumas propostas da CPI e introduzindo novos dispositivos, como mecanismos para uma maior fiscalização dos gastos e o

⁴¹² SANTANO, Ana Cláudia. Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil. **Direito Público**, v. 17, n. 91, p. 229-262, 2020. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2758>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

estabelecimento de penalidades. Uma mudança significativa foi a permissão de doações de empresas, com limites estabelecidos.

Segundo Speck⁴¹³, até a proibição pelo Supremo Tribunal Federal, durante duas décadas, o financiamento político operou sob novas regras. Uma das mudanças foi o aumento do valor do Fundo Partidário. Introduzido durante o governo militar, o Fundo Partidário recebia recursos insignificantes antes de 1995.

A nova Lei de Partidos Políticos⁴¹⁴ criou um modelo de financiamento que alocava recursos significativos para as organizações partidárias. Além do aumento dos valores, os recursos para os partidos seriam garantidos por lei, calculados com base no número de eleitores registrados e protegidos contra a inflação.

Conforme o autor⁴¹⁵, quanto à distribuição, a maior parte seria alocada proporcionalmente à porcentagem de votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados e o restante seria dividido igualmente entre todos os partidos.

Seguindo a regra anterior, o Fundo Partidário seria destinado aos diretórios nacionais dos partidos, fortalecendo essas instâncias em relação aos diretórios estaduais. Os diretórios nacionais também ganharam autonomia para definir a alocação de recursos entre diferentes níveis do partido.

Santano⁴¹⁶ esclarece que, apesar desses avanços importantes, o sistema de financiamento da política estabelecido nova legislação foi alvo de muitas críticas e frequentes alterações por meio das “minirreformas” eleitorais e das resoluções do TSE.

Essas regras apresentavam diversos problemas de aplicabilidade, o que comprometeu a dinâmica econômica das eleições. Contudo, na tentativa de combater a corrupção e de reagir aos escândalos, a legislação foi construída como uma “colcha de retalhos”, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Judiciário, perdendo a coerência em alguns pontos e aumentando a judicialização de suas disposições.

⁴¹³ SPECK, Bruno Wilhelm. **Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil**. Revista de Estudios Brasileños, v. 3, n. 4, p. 125-135, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.3232/REB.2016.V3.N4.1834>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

⁴¹⁴ BRASIL. Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁴¹⁵ SPECK, Bruno Wilhelm. 2016. *Op cit.*

⁴¹⁶ SANTANO, Ana Cláudia. 2020. *Op. cit.*

Durante esse período, também ocorreram mudanças na forma de julgar questões eleitorais, conferindo um poder excessivo – e muitas vezes mal utilizado – aos juízes eleitorais, resultando em decisões pouco democráticas, como a substituição do legislador ou, em algumas situações, do próprio eleitor.

Speck⁴¹⁷ esclarece que o impacto do Fundo Partidário na vida intrapartidária varia entre os partidos, em alguns casos afetando até a disputa entre facções internas. O Fundo Partidário era visto como uma fonte de recursos para manter as organizações partidárias e não para financiar campanhas eleitorais, apesar de não haver uma limitação rigorosa para seu uso em campanhas.

Comparando os recursos mobilizados durante e fora das campanhas eleitorais, fica claro que o Fundo seria insuficiente para cobrir uma parte significativa dos custos das campanhas e, em média, cobria metade ou mais das despesas anuais dos diretórios nacionais.

Embora o ajuste inflacionário mantivesse os valores reais, o crescimento do eleitorado resultava em um aumento real do Fundo Partidário. Duas fontes adicionais contribuíam para esse crescimento: as multas aplicadas a partidos e a candidatos, e a alocação de recursos orçamentários acima do valor mínimo, sendo esta última responsável por um aumento real significativo dos valores do Fundo Partidário, primeiro desde 2011 e novamente em 2015.

Esse cenário revela uma mudança substancial no financiamento político no Brasil após a promulgação da nova Lei de Partidos Políticos em 1995. As alterações destacadas, como o aumento significativo do Fundo Partidário e a garantia legal de recursos calculados com base no número de eleitores registrados, marcam uma nova fase no apoio financeiro às organizações partidárias.

Essa transformação é emblemática e representa uma tentativa de estruturar e de fortalecer os partidos políticos, garantindo-lhes uma base financeira sólida, diferentemente, por exemplo, dos Estados Unidos, onde são enfraquecidos.

A distribuição proporcional dos recursos, baseada na performance eleitoral dos partidos na última eleição para a Câmara dos Deputados, introduz uma dinâmica de competição que privilegia os partidos mais votados, visando refletir, de certa forma, a representatividade popular. Contudo, o que ocorre é um monopólio.

⁴¹⁷ Idem.

Ademais, a centralização dos recursos nos diretórios nacionais fortalece essas instâncias em detrimento dos diretórios estaduais, conferindo-lhes maior autonomia na gestão financeira e estratégica. Este aspecto pode influenciar a dinâmica interna dos partidos, potencialmente exacerbando disputas intrapartidárias.

Um ponto crítico levantado é a inadequação do Fundo Partidário para cobrir os custos das campanhas eleitorais, sendo insuficiente frente às demandas financeiras dessas atividades. Tal insuficiência evidencia a necessidade de fontes adicionais de financiamento para campanhas, o que naturalmente abre margem para outras práticas de captação de recursos.

Segundo Speck⁴¹⁸, nesse contexto anterior à proibição do financiamento por parte de pessoas jurídicas, uma nova regra sobre a prestação de contas para campanhas eleitorais surgiu com o objetivo de restabelecer a confiança dos cidadãos na jovem democracia representativa e de garantir que os recursos de campanha fossem efetivamente usados para esse propósito. Escândalos envolvendo "sobras de campanha" haviam lançado dúvidas sobre o destino dos recursos doados aos candidatos. A prestação de contas visava diminuir a suspeita de que candidatos ou coordenadores de campanha estivessem se apropriando dos recursos e enriquecendo às custas dos doadores.

Ele ressalta que a transparência no financiamento das campanhas buscava mais profissionalizar e modernizar a competição política do que atender a uma demanda popular. A prestação de contas ajudaria a restaurar a confiança entre candidatos, coordenadores, partidos e doadores⁴¹⁹.

Ademais, o autor⁴²⁰ esclarece que a prestação de contas ganhou um novo significado com a implementação da nova lei pela justiça eleitoral e a atenção dada aos dados pela mídia e pelas organizações sociais. Nos primeiros anos após a reforma, os dados continuaram sendo entregues em papel e armazenados nas instâncias inferiores da justiça eleitoral. Em 2002, o TSE implementou um sistema de prestação de contas eletrônica, permitindo que vários atores utilizassem esses dados para tornar o perfil de financiamento eleitoral visível e promovê-lo ao debate público.

⁴¹⁸ SPECK, Bruno Wilhelm. 2016. *Op cit.*

⁴¹⁹ SPECK, Bruno Wilhelm. 2016. *Op cit.*

⁴²⁰ SPECK, Bruno Wilhelm. 2016. *Op cit.* p. 128.

O papel do TSE em reinterpretar as leis aprovadas também ficou evidente em 2006, quando os legisladores introduziram uma versão limitada da prestação de contas prévia sobre o processo eleitoral. Os candidatos tinham que relatar o total de receitas e despesas, sem identificar os doadores. A justiça eleitoral formatou essa prestação de contas preliminar de maneira detalhada, semelhante às contas finais, obrigando os partidos a fornecerem informações pormenorizadas.

Em 2012, quando um pedido de acesso à informação foi encaminhado ao TSE, a instituição determinou a divulgação dos dados completos durante as campanhas. Outro exemplo do papel normativo do TSE diz respeito à prestação de contas dos partidos.

Pela lei eleitoral, os partidos deveriam apresentar apenas balancetes periódicos durante as campanhas e depois prestar contas em abril do ano seguinte às eleições. Doadores e políticos descobriram que poderiam ocultar o vínculo entre empresas e candidatos fazendo contribuições aos partidos, que, por sua vez, repassavam os recursos aos candidatos, criando as chamadas doações ocultas.

Em 2010, o TSE fechou essa brecha, obrigando os partidos a prestarem contas no mesmo formato e na mesma data que os candidatos, inviabilizando a ocultação do papel das empresas, em uma tentativa de trazer mais transparência e a integridade do processo eleitoral. Contudo, conforme já mencionado, esse movimento também fez parte de uma profissionalização dos partidos políticos e não meramente como uma resposta aos anseios populares.

Assim, a implementação de novas regras de prestação de contas para campanhas eleitorais no Brasil trouxe um marco significativo para a transparência e a confiança no processo eleitoral. Antes da introdução do sistema eletrônico de prestação de contas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2002, os dados eram entregues em papel e armazenados em instâncias inferiores da Justiça Eleitoral, dificultando o acesso e a análise pública.

Com a digitalização, tornou-se possível visibilizar o perfil de financiamento eleitoral, incentivando o debate público e a fiscalização por parte da mídia e das organizações sociais. A atuação do TSE em reformatar e em detalhar a prestação de contas preliminar em 2006, bem como a obrigatoriedade de divulgação de dados completos em 2012, demonstrou o papel da Justiça Eleitoral na implementação e na

normatização das leis, o que é passível de questionamento com base na análise econômica do direito.

Dando continuidade ao estudo de Speck⁴²¹, compreende-se que, mesmo antes da legalização das doações de empresas e com todos os mecanismos de transparência, elas já eram a principal fonte de financiamento das campanhas eleitorais.

No entanto, não era possível estimar com precisão o volume desses recursos. As primeiras prestações de contas sob a nova lei de 1997, entregues em milhares de documentos em papel, não melhoraram significativamente essa situação. Não havia balanços confiáveis sobre os recursos utilizados nas campanhas desses primeiros anos, mesmo que partidos e candidatos cumprissem a lei.

Somente com a disponibilização dos dados eletrônicos a partir de 2002 foi possível ter uma visão mais clara sobre a origem, o volume e o destino dos recursos nas campanhas, permitindo também estimar seu impacto na disputa eleitoral e sobre os legisladores. Apesar do "caixa 2" continuar sendo uma preocupação, as informações disponíveis proporcionaram importantes *insights* sobre o papel do dinheiro na política.

Nos estudos de Speck, a análise do financiamento das campanhas pelas empresas revelou cinco características principais⁴²²:

1. A arrecadação de recursos das empresas é altamente concentrada, com poucas empresas doando e a maioria das doações vindo de poucos atores.
2. Os recursos são igualmente concentrados em um número reduzido de candidatos, e há uma forte relação entre as doações e o desempenho eleitoral, sugerindo que os recursos são cruciais para o sucesso eleitoral.
3. Os candidatos tendem a depender excessivamente de poucos doadores, sem distribuir o risco entre muitos doadores menores.
4. O papel dos partidos políticos como intermediários dos recursos cresceu, com mais recursos sendo absorvidos pelas organizações partidárias nas últimas eleições. Para os doadores, contribuir para os

⁴²¹ SPECK, Bruno Wilhelm. 2016. *Op cit.*

⁴²² SPECK, Bruno Wilhelm. 2016. *Op cit.*

partidos reduz a taxa de desperdício em candidatos perdedores e aumenta a chance de estabelecer relações de influência de longo prazo. Para os partidos, a intermediação dos recursos significa mais poder sobre os candidatos individuais.

5. O forte engajamento de algumas empresas na política ajudou a criar a imagem da democracia brasileira como uma plutocracia, em que sem dinheiro é impossível ganhar eleições, e sem doações empresariais é difícil financiar campanhas.

Em resumo, a impressão que as doações empresariais geram a percepção de corrupção devido ao dinheiro no sistema é um fator decisivo no debate público.

O desafio vai além de combater a corrupção; é necessário garantir condições justas para a competição política, alinhando a lei aos princípios constitucionais e promovendo uma competição democrática saudável. Nesse contexto, reformas frequentes podem aumentar as fontes de financiamento sem promover igualdade de oportunidades.

Conforme anteriormente exposto, o problema central não reside na presença de dinheiro de empresas privadas nas campanhas eleitorais, mas sim no abuso de poder econômico que pode distorcer a competição política. O capital é meramente um recurso, que pode ser utilizado positiva ou negativamente nas mãos de quem o controla.

Contudo, a geração um ambiente onde a influência do poder econômico se sobrepõe ao mérito e à representatividade, minando a confiança pública na democracia, ocorre mesmo no financiamento público, como foi possível perceber no tópico 4.1.4 – a (falta de) isonomia no processo eleitoral – uma análise do FEFC e sua (in)capacidade de respaldar o princípio.

O FEFC, exemplificativamente, embora com reservas significativas, enfrenta desafios na distribuição eficiente e na promoção de igualdade na competição eleitoral.

Três pontos críticos dificultam a distribuição justa desse fundo: o acesso direto dos candidatos, a distribuição favorecendo grandes partidos e a autonomia das lideranças partidárias na alocação dos recursos, que pode concentrar recursos em certas campanhas, prejudicando a equidade no processo eleitoral.

Portanto, mais do que questionar a fonte do financiamento, que gerará desafios independentemente de qual seja, é essencial estabelecer mecanismos rigorosos de controle e de transparência para garantir que os recursos privados não se traduzam em vantagens desproporcionais, assegurando uma competição justa e igualitária.

4.4.2. OS (NOVOS) CAMINHOS ENCONTRADOS PELAS EMPRESAS DIANTE DOS EFEITOS DA PROIBIÇÃO SOBRE A SUA ESTRUTURA DE INCENTIVOS: A “ÁGUA” SEMPRE DESCOBRE UM MEIO

Apesar dos esforços empreendidos para proibir doações de empresas em campanhas eleitorais, não há como ignorar que outras formas de participação serão encontradas para transpor tal obstáculo.

A retomada do julgamento da ADI 4650 em 2015 motivou o poder legislativo, especialmente a Câmara dos Deputados, a agir buscando promover a aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que inseriria uma cláusula no artigo 17 da Constituição Federal⁴²³ para regulamentar o financiamento empresarial e aprovar um Projeto de Lei (PL) que permitiria doações de empresas a partidos políticos, mas não a candidatos individuais, e proibiria o financiamento por empresas que mantivessem contratos com o governo na mesma área geográfica.

A PEC 182/07⁴²⁴ foi aprovada em duas sessões na Câmara, mas, ao ser enviada ao Senado, não avançou.

Em contraste, o PL 5735/13⁴²⁵, aprovado pela Câmara em 14 de julho de 15, foi encaminhado ao Senado e retornou em 08 de setembro de 2015 com uma emenda que proibiu completamente as doações de pessoas jurídicas. A Câmara reestabeleceu a versão original do projeto e, após nova aprovação, enviou-o para sanção em 10 de setembro de 15.

⁴²³ BRASIL. 1988. Op. Cit.

⁴²⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 182/07** - Reforma Política. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-182-07-reforma-politica>>. Acesso em 18 jul. 2024.

⁴²⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5735/2013**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>>. Acesso em 18 jul. 2024.

Entre o envio do projeto e sua sanção pela Presidente da República, o julgamento da ADI 4650 ocorreu em 17 de setembro 2015. O poder executivo decidiu seguir a decisão do STF, vetando as partes que permitiam doações empresariais e sancionando as demais disposições, resultando na Lei nº 13.165 de 2015⁴²⁶.

Diante da proibição do financiamento empresarial e da consequente escassez de recursos, a Lei nº 13.165/15 focou apenas em ajustar a Lei das Eleições, introduzindo novos critérios para a propaganda eleitoral com o objetivo de reduzir os custos das campanhas.

O período de campanha foi reduzido de 90 para 45 dias, e a duração da propaganda eleitoral gratuita passou de 45 para 35 dias, com alterações na distribuição do tempo entre os partidos.

Para compensar a redução no tempo de campanha, houve uma alteração no artigo 36-A da Lei das Eleições⁴²⁷, que redefiniu de maneira mais abrangente o conceito de propaganda antecipada. Essa mudança, acredita-se, criou dificuldades na definição do período de campanha, pois o novo conceito de propaganda antecipada é bastante flexível e pode incluir uma ampla gama de ações, o que gerou um descompasso em relação ao financiamento.

A Lei nº 13.165/15 também modificou os artigos 17 e 18 da Lei das Eleições para conceder ao TSE a responsabilidade de estabelecer um teto para os gastos de campanha, conforme os limites definidos por lei.

Essa legislação já havia definido esses limites nos artigos 5º a 8º, resumindo-os principalmente à aplicação de percentuais sobre um valor de referência baseado no maior gasto registrado na eleição anterior na mesma circunscrição.

As notícias do período eleitoral indicaram um aumento significativo do "caixa dois" como uma maneira de contornar as restrições ao financiamento estabelecidas pelas regras atuais. Isso não é surpreendente, dado que, ao mesmo tempo, não houve mudanças estruturais no sistema eleitoral que indicassem uma redução nos custos de campanha.

⁴²⁶ BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. **Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em 13 jul. 2024.

⁴²⁷ BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.*

A eleição de 2016⁴²⁸ também foi marcada pelo risco de desequilíbrio no processo eleitoral devido ao elevado autofinanciamento por parte dos candidatos. Com as restrições ao financiamento privado empresarial, os candidatos passaram a depender mais das doações de pessoas físicas e de seus próprios recursos. Isso acabou tornando a competição mais desigual, favorecendo aqueles com maior capacidade financeira.

A escassez de recursos nas eleições de 2016 levou a classe política a buscar uma solução rápida para as iminentes eleições de âmbito nacional. Nesse contexto de predominância do financiamento público, a solução adotada foi aumentar significativamente os recursos do fundo partidário por meio do orçamento. Ou seja, não houve qualquer diminuição nos valores gastos em campanhas eleitorais.

Aliás, em relação ao julgamento supramencionado, para ilustrar os efeitos nas eleições democráticas, o artigo “A Distância entre Intenção e Gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016” de Bruno Pinheiro Wanderley Reis e Felipe Lima Eduardo⁴²⁹, afirma que:

A nova legislação realmente reduziu o volume de dinheiro (declarado) nas campanhas eleitorais. Entretanto, não parece ter resolvido o problema da desigualdade econômica na disputa eleitoral por dois motivos: i) cresceu moderadamente o peso do autofinanciamento entre os candidatos a prefeito, o que, caso se acirre, pode colocar candidatos mais ricos em vantagem; e ii) há indício de que se ampliou a prática do caixa dois, o que coloca em xeque a própria eficácia da reforma.

Aqui, faz-se ressalva em relação às peculiaridades da eleição municipal, contudo, por se tratar da primeira que ocorreu após decisão do Supremo Tribunal Federal, a análise apresentada se fez extremamente relevante.

Segundo os autores⁴³⁰, em relação ao perfil do financiamento de campanha, nas eleições para prefeitos e vereadores, houve uma mudança

⁴²⁸ AMORIM, Felipe. **Veja 6 suspeitas de irregularidade encontradas nas doações para candidatos**. Disponível em: <https://eleicoes.uol.com.br/2016/noticias/2016/10/01/apos-escandalos-doacoes-eleitorais-tem-fiscalizacao-inedita-este-ano.htm>. Acesso em: 13 jul. 2024.

⁴²⁹ REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. **A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016**. 2019. P. 67. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9900/1/bapi_21_artigo_6.pdf. Acesso em 6 jul. 2024.

⁴³⁰ REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. **A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016**. 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9900/1/bapi_21_artigo_6.pdf. Acesso em 6 jul. 2024.

significativa na composição das receitas de campanha em relação à origem dos recursos, incluindo doações de pessoas físicas (PF), de partidos e autofinanciamento pelos próprios candidatos.

Em comparação com as eleições de 2016, as doações por pessoa jurídica não foram consideradas a fim de uniformizar a comparação. Nas eleições para prefeitos, as doações por pessoa física e o autofinanciamento dos candidatos aumentaram consideravelmente em relação aos recursos partidários. Já nas eleições para vereadores, houve um aumento significativo apenas nas doações por pessoa física, enquanto as doações partidárias diminuíram.

Essas mudanças levantam preocupações sobre o possível desequilíbrio em favor de candidatos mais ricos, o que poderia resultar em uma elitização do processo eleitoral, fortalecendo candidatos de classes sociais mais privilegiadas e enfraquecendo aqueles das classes populares. Além disso, a redução do financiamento de origem partidária nas eleições pode aumentar a centralidade dos candidatos nas campanhas, promovendo o personalismo e fragilizando ainda mais o sistema partidário brasileiro.

Conforme o artigo⁴³¹, quanto ao perfil, os candidatos empresários eleitos para prefeito aumentaram de 9% em 2008 para 12% e 15% nas eleições seguintes, indicando uma possível mudança na influência social na política. Por outro lado, não houve mudanças substanciais no perfil dos vereadores eleitos. O aumento dos empresários eleitos para prefeito começou antes da reforma de 2015, sugerindo que não está diretamente relacionado a essa mudança. No entanto, a tendência crescente dos empresários combinada com o autofinanciamento pode levar à tão temida elitização das eleições municipais, que a decisão da ADI 4.650/DF⁴³², supostamente, gostaria de evitar.

Ademais, segundo Reis e Eduardo⁴³³:

⁴³¹ REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. **A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016.** 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9900/1/bapi_21_artigo_6.pdf>. Acesso em 6 jul. 2024.

⁴³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF.** Voto do Ministro Gilmar Mendes. p. 114.

⁴³³ REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. **A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016.** 2019. P. 76. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9900/1/bapi_21_artigo_6.pdf>. Acesso em 6 jul. 2024.

Para além do que os dados e a análise revelaram, e com uma boa dose de especulação, permitimo-nos chamar atenção para duas potenciais consequências indesejáveis, as quais merecem ser objeto de investigações futuras. A primeira é que talvez tenhamos tirado do jogo atores que, em certos contextos, tinham um efeito antes mais desconcentrador que concentrador. Com as pessoas jurídicas fora, e o jogo restrito a pessoas físicas ainda submetidas a um teto proporcional à sua renda, e ainda por cima candidatos limitados apenas pelo teto de gastos da eleição no financiamento das próprias campanhas, candidatos ricos tenderão a se tornar os maiores financiadores, talvez desnivelando ainda mais o campo. A outra consequência é o estímulo a práticas ilícitas de financiamento, haja vista que a reforma não atacou as causas da forte demanda dos candidatos por dinheiro – no caso, os custos elevados de campanha nos grandes distritos. É possível que as novas regras estimulem inclusive a busca de fontes cujos recursos têm origem ilegal, como o narcotráfico e as milícias. Essas organizações sempre estiveram presentes nas franjas do sistema de representação, mas no cenário atual sua influência tende a aumentar.

Os autores⁴³⁴ ainda alegam que a proposta de aumentar significativamente a dependência do sistema político em relação ao financiamento público, embora incerta em sua sustentabilidade fiscal, pode levar a um maior afastamento entre a classe política e a sociedade.

Assim, uma solução eficaz para o problema do financiamento eleitoral exigiria um diagnóstico realista, que reconheça o financiamento de campanhas como um mercado com suas próprias dinâmicas.

Este mercado deve ser sujeito a uma forte regulamentação, mas compreendê-lo é crucial para desenvolver regulamentações eficazes que reduzam a influência do dinheiro, sejam economicamente eficientes e promovam a representação política de forma equitativa. Simplesmente banir atores econômicos poderosos sem conseguir diminuir a influência decisiva do dinheiro pode resultar na substituição de uma plutocracia por outra, possivelmente igualmente prejudicial⁴³⁵.

No meio de intensas mudanças, criou-se o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), que é financiado com recursos orçamentários

⁴³⁴ REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. **A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016.** 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9900/1/bapi_21_artigo_6.pdf>. Acesso em 6 jul. 2024.

⁴³⁵ REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. **A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016.** 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9900/1/bapi_21_artigo_6.pdf>. Acesso em 6 jul. 2024.

da União e estabelece regras para a arrecadação, a distribuição e a gestão de recursos públicos no âmbito desse fundo.

Para sustentar o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), decidiu-se alocar recursos do orçamento da União, baseando-se no valor que anteriormente era concedido como compensação fiscal às emissoras de rádio e TV que transmitiam o horário gratuito para partidos.

Paralelamente, a propaganda partidária gratuita no rádio e na TV, prevista pela Lei Orgânica dos Partidos, foi abolida, junto com a compensação fiscal correspondente. No entanto, a proibição de propaganda política paga (partidária ou eleitoral) pelos partidos foi mantida, eliminando efetivamente a propaganda partidária.

Atualmente, a única forma de propaganda permitida em rádio e TV é a propaganda eleitoral gratuita, sendo que a compensação fiscal para as emissoras de comunicação foi preservada.

Essa mudança gerou controvérsias, pois, apesar de ter sido aprovada com grande apoio legislativo, é vista por alguns estudiosos como uma restrição ao direito constitucional de acesso gratuito dos partidos ao rádio e à TV.

No que diz respeito ao financiamento, a Lei nº 13.488/17⁴³⁶ modificou o artigo 18 da Lei das Eleições para que o teto de gastos fosse definido por lei, cabendo ao TSE apenas a sua divulgação. Além disso, foram estabelecidos limites globais para diferentes tipos de eleição para o pleito de 2018.

A Lei supramencionada também se adaptou às tendências modernas ao permitir a arrecadação de recursos de pessoas físicas por meio de *crowdfunding*.

A questão do autofinanciamento também gerou grande debate. Embora o Congresso tenha revogado a permissão para que candidatos utilizassem recursos próprios até o teto global de gastos, esse dispositivo foi vetado pelo Presidente da República na Lei nº 13.488/17.

⁴³⁶ BRASIL. Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017. **Altera as Leis n.ºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm>. Acesso em: 2 mar. 2018.

O veto foi posteriormente derrubado pelo Congresso, e a publicação final ocorreu em dezembro de 2017, após o período exigido pelo princípio da anualidade da lei eleitoral.

O TSE, ao editar a Resolução 23.553/17⁴³⁷, manteve a regra que permite o autofinanciamento limitado ao teto global de gastos.

Para as eleições de 2020 e subsequentes, a Lei nº 13.878/19⁴³⁸ estabeleceu que os candidatos podem utilizar recursos próprios em suas campanhas apenas até 10% do limite previsto para gastos da campanha no cargo em disputa. A mesma lei também fixou os limites de gastos para as campanhas municipais de 2020, aplicando os limites globais das eleições de 2016 e estabeleceu que, em caso de segundo turno, o limite seria de 40% desse montante.

Além dessas mudanças, a Emenda Constitucional nº 97/17⁴³⁹ alterou o artigo 17 da Constituição Federal para proibir as coligações proporcionais a partir de 2020 e estabeleceu uma cláusula de barreira para o acesso a recursos do fundo partidário e à propaganda em rádio e TV, com aplicação plena prevista para 2030.

4.4.3. DOAÇÕES DE PESSOA FÍSICA: EMPRESÁRIOS CANDIDATOS

No contexto do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, as doações de pessoa física emergem como uma fonte crucial de recursos, especialmente após a proibição de doações empresariais. Nesse cenário, a participação de empresários como candidatos adquire uma dimensão significativa e pode ser vista de maneira positiva para o processo democrático.

Segundo Schaefer⁴⁴⁰, os motivos pelos quais candidatos optam por autofinanciar suas campanhas envolvem fatores tanto do sistema partidário quanto características pessoais dos candidatos.

No contexto de sistemas com baixa competição entre partidos, candidatos enfrentam intensa pressão para garantir a nomeação interna, o que os força a gastar

⁴³⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n.º 23.553**, de 18 de dezembro de 2017. *Op. cit.*

⁴³⁸ BRASIL Lei nº 13.878, de 3 de outubro de 2019. *Op. cit.*

⁴³⁹ BRASIL. Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017. *op. cit.*

⁴⁴⁰ SCHAEFER, Bruno Marques. **Autofinanciamento eleitoral no Brasil: regulação, causas e consequências**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2022.

recursos próprios e até a contrair dívidas. A decisão de autofinanciar também é influenciada pela competitividade do partido, a presença de cadeiras abertas e o tamanho do partido. A teoria do comportamento estratégico sugere que candidatos não investem dinheiro próprio em eleições com baixa chance de sucesso.

Em relação aos atributos pessoais, o autor esclarece que a experiência política e a situação financeira do candidato desempenham papéis significativos. Candidatos com mais experiência ou que já ocupam cargos eletivos geralmente têm menos necessidade de autofinanciamento, pois conseguem atrair doadores externos.

Candidatos com maior renda podem usar seus próprios recursos, mas essa decisão é influenciada pela probabilidade de vitória e pela disponibilidade de outros financiadores. Além disso, candidatos que buscam autopromoção e que estão bem posicionados nas listas partidárias tendem a autofinanciar mais suas campanhas.

Schaeffer⁴⁴¹ pontua que na América Latina, as mudanças na legislação frequentemente ocorrem devido a fatores ambientais como a volatilidade entre partidos e escândalos. No Brasil, a regulação do autofinanciamento ganhou destaque a partir de 2015, após a decisão do STF que proibiu doações de empresas. Isso levou a um aumento no financiamento público e elevou a importância das autodoações. A eleição de um candidato milionário parcialmente autofinanciado em 2016 destacou esse impacto, resultando em um esforço legislativo para regular o autofinanciamento, com uma tentativa frustrada em 2017 e uma bem-sucedida em 2019.

Os debates legislativos mostraram que a eleição de João Dória em São Paulo foi um fator significativo para a discussão sobre o autofinanciamento. Enquanto alguns argumentavam que o autofinanciamento criava desigualdades, outros viam a necessidade de regular esse recurso. A relação entre o autofinanciamento e a votação pela restrição desse recurso não foi consistente, sendo mediada pelos partidos. A vitória de Dória foi um ponto crucial que influenciou o debate sobre a regulação do autofinanciamento, sugerindo que, sem essa candidatura, a discussão sobre o tema não teria sido tão intensa em 2017⁴⁴².

⁴⁴¹ Idem.

⁴⁴² Idem. pp. 78-80.

No mesmo sentido, De Andrade⁴⁴³ et al alegam que, nas eleições de 2016, o autofinanciamento cresceu significativamente, sugerindo que candidatos mais ricos podem ter uma vantagem eleitoral. João Dória, por exemplo, autofinanciou sua campanha para a prefeitura de São Paulo com mais de 4 milhões de reais, correspondendo a 35% do limite de gastos. Esse fenômeno foi chamado de “efeito Dória”, indicando que a capacidade de autofinanciamento é crucial para candidatos ricos.

O aumento no autofinanciamento foi impulsionado pelo fim das doações empresariais, com a porcentagem de autodoações subindo de 30% para 42,7% em 2016. Em resposta, a lei 13.878 de 2019 limitou o autofinanciamento a 10% do teto de gastos. No entanto, para cargos estaduais e federais, os valores de autodoação continuam altos, como exemplificado pelos 45 milhões de reais doados por Henrique Meirelles em sua campanha presidencial de 2018⁴⁴⁴.

Apesar da proibição das contribuições empresariais, a concentração de doações em candidatos ricos permanece alta, o que contraria o objetivo do STF de reduzir a influência econômica nas eleições e de garantir maior igualdade democrática. Mas, novamente, esse movimento não deve ser antagonizado.

O fato é que empresários candidatos possuem várias vantagens competitivas devido à capacidade de autofinanciar suas campanhas. Primeiramente, eles têm uma maior capacidade de financiamento. Empresários com altos rendimentos e grandes patrimônios podem destinar recursos substanciais para suas campanhas, superando os limites impostos às doações de terceiros. Isso lhes permite financiar campanhas mais robustas, com maior alcance e visibilidade.

Além disso, esses indivíduos desfrutam de uma independência significativa dos recursos públicos. Enquanto outros candidatos dependem majoritariamente do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha (FEFC) e do Fundo Partidário, empresários têm a liberdade de utilizar recursos próprios. Isso reduz a dependência da distribuição partidária, que pode ser politicamente motivada ou desigual, e permite que direcionem suas campanhas de acordo com suas próprias estratégias e visões.

⁴⁴³ DE ANDRADE, Leonardo Francisco Navarrete; SERENA, Lucas Salazar; DE OLIVEIRA, Vítor Hilzendeger. **São as empresas as reais vilãs do financiamento político?**. Livro Law Experience – Direitos Fundamentais e a era Tecnológica. 2022.

⁴⁴⁴ Idem.

A capacidade de mobilização rápida é outro benefício. Com acesso imediato a recursos financeiros, empresários candidatos podem responder prontamente às necessidades emergentes de suas campanhas, como a contratação de pessoal, a compra de material publicitário e a organização de eventos. Essa agilidade pode ser decisiva em um ambiente eleitoral dinâmico e competitivo.

Ademais, para além do caso de João Dória, o impacto positivo da renda e do patrimônio de empresários candidatos pode ser ilustrado pelo exemplo de um concorrente à Prefeitura de São Paulo em 2016. O candidato, com um patrimônio declarado de R\$180 milhões, gastou R\$4,4 milhões do próprio bolso em sua campanha e foi eleito no primeiro turno⁴⁴⁵.

Reitera-se que, embora não se possa determinar objetivamente até que ponto o autofinanciamento influenciou a disputa, é evidente que a capacidade de investir recursos próprios substanciais pode contribuir significativamente para o sucesso eleitoral.

O próprio governador do Distrito Federal, Ibaneis Rocha, do MDB, nas eleições de 2018, financiou a própria campanha com 3,5 milhões de reais⁴⁴⁶ e foi reeleito em 2022 no primeiro turno⁴⁴⁷, o que denota aprovação da população em relação a sua primeira gestão, desbancando a narrativa de tentar vilanizar empresários – e, por consequência, pessoas jurídicas –, enquadrando-os automaticamente em situações de abuso de poder econômico, bem como demonstra que o autofinanciamento pode trazer uma luz para o processo eleitoral, sendo mais uma via de participação de pessoas jurídicas, ainda que de forma indireta.

⁴⁴⁵ Segundo estatísticas providas pelo TSE, dentre os 469.308 candidatos aptos a concorrerem as eleições municipais de 2016, as ocupações mais frequentemente indicadas (cerca de 44% do total) foram: “outras ocupações” (17,99%), agricultores (7,24%), servidores públicos municipais (6,58%), comerciantes (6,45%), e empresários (5,22%). BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais 2016 – Candidaturas**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

⁴⁴⁶ FOLHA DE SÃO PAULO. **Após bancar própria campanha no DF, Ibaneis reconhece que disputa é desigual**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/apos-bancar-propria-campanha-no-df-ibaneis-reconhece-que-disputa-e-desigual.shtml>>. Acesso em 22 mai. 2024.

⁴⁴⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Totalização dos votos aponta a reeleição de Ibaneis Rocha (MDB) para o governo no DF**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/totalizacao-dos-votos-aponta-a-reeleicao-de-ibaneis-rocha-mdb-para-o-governo-no-df>>. Acesso em 22 mai. 2024.

Assim, a capacidade de autofinanciamento dos empresários candidatos não apenas nivela o campo de jogo em termos de recursos, mas também pode trazer benefícios adicionais para o processo democrático.

Empresários frequentemente possuem habilidades de gestão, de visão estratégica e uma compreensão profunda das necessidades econômicas e sociais que podem enriquecer o debate político e a governança. Sua participação ativa pode promover uma maior diversidade de ideias e de soluções práticas para os desafios enfrentados pela sociedade.

Além disso, a presença de empresários candidatos pode incentivar uma maior transparência e eficiência no uso dos recursos de campanha. Como gestores acostumados a resultados mensuráveis, empresários podem aplicar princípios de responsabilidade fiscal e gestão eficaz às suas campanhas, elevando o padrão geral do processo eleitoral.

Portanto, a participação de empresários como candidatos, viabilizada pelo autofinanciamento, pode ser vista como um fator positivo que contribui para uma competição eleitoral mais plural e diversificada. Reformas adicionais e uma regulamentação mais rigorosa podem ser necessárias para garantir uma igualdade ainda maior, mas a presença de empresários no cenário eleitoral brasileiro deve ser valorizada como uma oportunidade de fortalecer a democracia, trazendo novas perspectivas e competências para o debate político e a governança.

4.4.4. DOAÇÕES-LARANJA

Segundo os critérios estabelecidos para as doações destinadas a campanhas eleitorais, pessoas físicas têm a permissão de doar até 10% do rendimento bruto obtido no ano-calendário anterior à eleição para cada cargo ou chapa majoritária em disputa⁴⁴⁸.

⁴⁴⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.553, de 18 de dezembro de 2017. *op. cit.* “Art. 29. As doações realizadas por pessoas físicas são limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano-calendário anterior à eleição (Lei n.º 9.504/1997, art. 23, § 1º). § 1º O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre, devendo observar, no caso de recursos financeiros, o disposto no § 1º do art. 22 desta resolução (Lei n.º 9.504/1997, art. 23, §1º).”

Além disso, o candidato tem a possibilidade de utilizar recursos próprios em sua campanha, prática conhecida como autofinanciamento, respeitando o limite de gastos determinado para o cargo que está almejando⁴⁴⁹.

Em ambas as situações, os candidatos poderão recorrer ao financiamento coletivo, conhecido como "vaquinha" ou *crowdfunding*, para arrecadar recursos de campanha pela Internet⁴⁵⁰.

Contudo, esses mecanismos, se não efetivamente regulamentados, tem a possibilidade de atrair diversas doações-laranja⁴⁵¹, conforme foi noticiado como uma grande preocupação nas eleições de 2016, após o julgamento da ADI 4.650, em que o Ministro Gilmar Mendes se manifestou da seguinte forma:

Nós não podemos tornar essa eleição agora um império do caixa 2, um mundo de faz-de-conta, por isso temos um grande desafio e eu acho que isso vai ser o primeiro esforço da Justiça Eleitoral. Eu vou estar assumindo em maio, já em outubro temos eleição, então temos que ter essa visão, mas depois eu vou anunciar as medidas, oportunamente vou anunciar as medidas que vamos tomar no âmbito da Justiça Eleitoral, no sentido de ampliar a sua efetividade⁴⁵².

Foi nesse contexto que ocorreram as eleições municipais de 2016, durante as quais, de fato, surgiram várias irregularidades, incluindo o uso de CPFs de "laranjas" para realizar doações de fontes proibidas.

Além disso, a imprensa relatou novas formas de fraude no sistema de financiamento, como o uso de CPFs de desempregados, pessoas com renda

⁴⁴⁹ *Idem*.

⁴⁵⁰ Santano, informa não haver dúvidas de que o *crowdfunding* (financiamento coletivo ou participativo) é uma nova maneira de mobilização política. Segundo ela, "há diversos projetos que não possuem recursos suficientes para serem viabilizados, sendo necessária esta coleta de dinheiro para realizá-los." Ademais, prossegue a pesquisadora, "[...] não há dúvidas que o *crowdfunding* se refere a um tipo de mobilização cívica de pessoas que sentem que sua participação pode ser mais efetiva e mais direta, criando laços mais profundos entre os componentes da comunidade e fomentando o sentimento de cidadania. Na política, o *crowdfunding* vem sendo uma resposta de novas forças políticas que não são beneficiadas pelo sistema de financiamento tradicional, ou que obtêm poucos recursos pelas vias comuns de arrecadação. Nesta linha, os tipos de estratégias de *crowdfunding* vêm se diversificando, já sendo possível agrupá-los em 4 grupos: a) sistema de doações iguais, em que cada participante adquire a mesma parte do projeto que os demais, não havendo diferença entre quotas; b) coleta de fundos para caridade, entendendo-se aqui por caridade ou altruísmo daquele que doa o dinheiro, sem obter nada de retorno; c) coleta de recursos por meio de empréstimos (*crowdlending*), sendo os valores devolvidos aos participantes, com ou sem juros; d) sistema de recompensa, que é dada aos participantes como um retorno dos recursos investidos." SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 84-85.

⁴⁵¹ DIÁRIO DO CENTRO DO MUNDO. "A campanha eleitoral deste ano vai ser um caos", diz especialista da OAB-SP. Disponível em: <<https://www.diariodocentrodomundo.com.br/a-campanha-eleitoral-deste-ano-vai-ser-um-caos-diz-especialista-da-oab-sp-por-jose-cassio/>>. Acesso em 15 jul. 2024.

⁴⁵² G1. Gilmar Mendes alerta sobre risco do caixa 2 nas eleições de outubro. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/02/gilmar-mendes-alerta-sobre-risco-do-caixa-2-nas-eleicoes-de-outubro.html>>. Acesso em 15 jul. 2024.

incompatível com o valor doado, beneficiários do Bolsa Família e até mesmo de indivíduos que constam como falecidos nos registros oficiais⁴⁵³.

Evidente que a questão tecnológica cada vez mais se embrenha em todas as áreas da vida em sociedade, e no espaço eleitoral não será diferente. É um lugar frutífero para o temido “caixa 2” se não tiver a atenção e mecanismos de prevenção necessários e eficientes.

Especialmente em relação ao *crowdfunding*, cabe destaque nesta dissertação, em razão de deliberação recente, o que pode gerar a mesma preocupação que se teve em 2016.

Conforme notícia datada de 15 de maio de 2024 pelo site oficial do Tribunal Superior Eleitoral⁴⁵⁴, pré-candidatos e pré-candidatas têm a permissão de utilizar o financiamento coletivo, denominado vaquinha virtual ou *crowdfunding* eleitoral, para a arrecadação de recursos via internet. Essa arrecadação, contudo, deve ser realizada exclusivamente por meio de empresas previamente cadastradas e habilitadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Segundo notícia, há determinação para que os pré-candidatos e partidos políticos devam cumprir rigorosamente as diretrizes estabelecidas pela Justiça Eleitoral. A solicitação de votos é vedada, devendo-se observar estritamente as normas relativas à propaganda eleitoral na internet. Caso o registro de candidatura não seja confirmado, os recursos arrecadados devem ser devolvidos aos respectivos doadores.

Durante o período de pré-candidatura, é permitido realizar apenas a campanha de arrecadação de recursos por meio do financiamento coletivo, sem solicitar votos. Esta modalidade, implementada desde a reforma eleitoral de 2017, difere da doação a partidos políticos, que pode ser efetuada ao longo de todo o ano por pessoas físicas, sendo vedadas contribuições de pessoas jurídicas.

As empresas operadoras do financiamento coletivo devem observar uma série de requisitos exigidos pelo TSE, incluindo cadastro prévio na Justiça Eleitoral,

⁴⁵³ G1. **Campanhas receberam R\$16 milhões de inscritos no Bolsa Família, diz TSE.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/09/beneficiarios-do-bolsa-familia-ja-doaram-r-159-milhoes-para-campanhas.html>>. Acesso em: 13 jul. 2024.

⁴⁵⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **VAQUINHA VIRTUAL** - Pré-candidatos podem arrecadar recursos de financiamento coletivo. Disponível em: <<https://www.tre-mt.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Maio/vaquinha-virtual-pre-candidatos-podem-arrecadar-recursos-de-financiamento-coletivo>>. Acesso em 25 mai. 2024.

identificação completa dos doadores, emissão obrigatória de recibos para cada doação e conformidade com as regulamentações do Banco Central. A lista das empresas credenciadas pode ser consultada publicamente.

Ademais, todas as doações devem ser declaradas na prestação de contas, mesmo no caso de indeferimento do registro de candidatura, devendo os recursos arrecadados durante a pré-campanha ser devolvidos aos doadores. Doações que excedam o valor de R\$1.064,10 devem ser realizadas por meio de transações bancárias, e os doadores estão limitados a contribuir com até 10% do seu rendimento bruto anual. Essas doações precisam ser reportadas na declaração de Imposto de Renda.

Contribuições que ultrapassem o limite permitido sujeitam o doador a uma multa correspondente a 100% do valor excedido, e o Ministério Público pode tomar medidas legais para responsabilizar os doadores. Eventuais irregularidades serão verificadas durante a análise da prestação de contas dos candidatos.

Com esse panorama, é possível perceber que o *crowdfunding* é uma forma de pessoas físicas contribuírem com a campanha eleitoral com montantes significativos e tende a ganhar mais destaque nesse momento, ante as limitações das formas de financiamento de campanhas.

Ademais, as doações de pessoas físicas a candidatos, somadas aos recursos públicos, excederem o limite de gastos permitido para a respectiva campanha, o valor excedente poderá ser transferido para o partido do candidato⁴⁵⁵.

Por fim, é necessário destacar os limites de gastos nas campanhas eleitorais, considerando tanto o financiamento público quanto as contribuições privadas, que foram previamente estabelecidos, mas, acima de tudo, faz-se necessário compreender a mutabilidade desses recursos, que costumam ser facilmente corruptíveis.

4.4.5. MÍDIA E CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS

⁴⁵⁵ BRASIL. **Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017**. *op. cit.* “Art. 8º Nas eleições de 2018, se as doações de pessoas físicas a candidatos, somadas aos recursos públicos, excederem o limite de gastos permitido para a respectiva campanha, o valor excedente poderá ser transferido para o partido do candidato.”

No contexto eleitoral contemporâneo, a mídia e as campanhas publicitárias desempenham um papel crucial na formação da opinião pública e na promoção de candidaturas. A utilização estratégica de diversas plataformas de comunicação permite que candidatos alcancem um público mais amplo, moldem suas imagens e divulguem suas propostas de maneira eficaz.

No entanto, este cenário também abre espaço para a influência significativa de pessoas jurídicas no processo eleitoral, apesar das restrições legais existentes, o que, reitera-se, não deve ser condenado, mas sim regulamentado.

Não há como falar de mídia e de campanhas publicitárias sem discorrer a respeito da propaganda eleitoral de rádio e televisão. Ainda que a Internet tenha assumido um papel ascendente nas eleições da última década, essas formas de comunicação ainda merecem destaque neste momento da pesquisa.

Ferreira Filho⁴⁵⁶ explica que a liberdade de ação dos partidos políticos decorre diretamente da liberdade de sua criação.

Essa liberdade de ação é expressa, principalmente, na liberdade de fazer propaganda política, que, no entanto, precisa ter limites. Surge, então, o desafio de garantir igualdade de oportunidades, especialmente no que diz respeito à neutralidade do Estado em relação aos partidos.

Um aspecto importante dessa questão envolve o uso de recursos públicos, em particular os bens sob controle do Estado, como estações de rádio e de televisão, que muitas vezes são de propriedade estatal ou operam sob monopólio.

No Brasil, além de controlar os principais meios de comunicação, como rádio, televisão e imprensa, no que se refere a temas eleitorais, a legislação eleitoral também estabelece regras para a propaganda em emissoras privadas.

Para garantir a equidade entre os partidos, a lei exige que, durante o período eleitoral, as emissoras reservem horários específicos para propaganda política. No entanto, essa regra não impede a propaganda indireta por meio de entrevistas e de reportagens, o que beneficia partidos com mais recursos, capazes de pagar por formas adicionais de divulgação.

As normas que regulam a propaganda eleitoral no rádio e na televisão são de extrema relevância para este estudo, principalmente devido à sua influência

⁴⁵⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

decisiva na formação da opinião pública durante períodos eleitorais e não eleitorais. Esta questão se torna complexa devido ao entrelaçamento entre propaganda política e concentração de propriedade das emissoras de rádio e televisão no Brasil e no mundo.

Além disso, a legislação vigente estabelece um modelo de financiamento público exclusivo para essa forma de propaganda, permitindo que apenas nos períodos especificamente definidos por lei o acesso gratuito às emissoras seja garantido para partidos e candidatos⁴⁵⁷.

Embora a elaboração e o custeio do material transmitido gratuitamente sejam de responsabilidade dos partidos e dos candidatos, essa exclusividade levanta importantes reflexões sobre o tema.

A legislação brasileira histórica, como exemplificado pelo art. 130 do Código Eleitoral⁴⁵⁸, não visava apenas financiar o uso eleitoral da propaganda no rádio, mas assegurar um acesso igualitário das diferentes forças políticas às poderosas emissoras de radiodifusão. Isso era visto como essencial para evitar que a desigualdade na distribuição desse recurso fundamental resultasse em um predomínio injusto de algumas forças políticas sobre outras.

Posteriormente, a Lei nº 4.109/1962⁴⁵⁹, além de estabelecer a gratuidade do acesso ao rádio e à televisão pelos partidos políticos, detalhou o mecanismo de distribuição do tempo de propaganda eleitoral, garantindo sua equidade com base na representação parlamentar dos partidos.

Atualmente, a Lei das Eleições de 1997 e seus decretos regulatórios mantêm a compensação fiscal para as emissoras de rádio e televisão, o que configura um financiamento público direto para a transmissão da propaganda eleitoral.

⁴⁵⁷ BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.*

⁴⁵⁸ BRASIL. Lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950. **Institui o Código Eleitoral**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm>. Acesso em: 5 jun. 2024. Art. 130. As estações de rádio, com exceção das referidas no artigo anterior e das de potência inferior e dez kilowatts, nos noventa dias anteriores às eleições gerais de todo o país ou de cada circunscrição eleitoral, reservarão diariamente duas horas à propaganda partidária, sendo uma delas pelo menos à noite, destinando-as, sob rigoroso critério de rotatividade, aos diferentes partidos, mediante tabela de preços iguais para todos.

⁴⁵⁹ BRASIL. Lei nº 4.109 de 20 de julho de 1962. **Institui a cédula oficial de votação nas eleições pelo sistema proporcional e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4109.htm#:~:text=LEI%20No%204.109%2C%20DE%2020%20DE%20JULHO%20DE%201962.&text=Institui%20a%20cédula%20oficial%20de,promulgo%2C%20nos%20têrmos%20do%20art>. Acesso em: 05 jun. 2024.

A exclusividade desse financiamento público é enfatizada pelo art. 44 da lei⁴⁶⁰, que proíbe expressamente a veiculação de propaganda paga nesses meios durante os períodos eleitorais. Esse modelo visa reduzir desigualdades entre os competidores políticos e minimizar a dependência excessiva de financiadores privados por parte dos candidatos, embora também suscite debates sobre sua eficácia e justificativa.

De modo indutivo, na realidade distante do ideal pregado pelo financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, é possível concluir que o horário eleitoral gratuito contribui para aumentar a desigualdade entre os candidatos, já que as propagandas mais elaboradas, desenvolvidas com o suporte de especialistas em publicidade, destacam-se em contraste com os programas mais simples dos candidatos menos financiados.

Em resumo, a consagração legal do horário eleitoral gratuito como a principal via para as campanhas no rádio e na televisão ilumina as complexas relações entre intervenção estatal para igualização de oportunidades e a persistência de poder econômico concentrado na sociedade.

Esse debate permanece relevante para aprimorar a legislação eleitoral e para fortalecer os fundamentos democráticos, equilibrando a necessidade de acesso justo aos meios de comunicação com os desafios da regulação e da eficácia eleitoral.

A mídia, tanto tradicional quanto digital, constitui um canal fundamental para a disseminação de informações durante o período eleitoral. Reforça-se que a televisão, o rádio, os jornais e as revistas são meios tradicionais que ainda detêm grande importância, especialmente entre públicos mais amplos e diversificados.

Desse modo, entende-se que a pertinência de regulamentar a propaganda política se justifica pelo impacto significativo dos meios de comunicação no processo eleitoral. O controle e a fiscalização desses meios assume um papel importante para

⁴⁶⁰ BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.* “Art. 44. A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta Lei, vedada a veiculação de propaganda paga.

§ 1º A propaganda eleitoral gratuita na televisão deverá utilizar a Linguagem Brasileira de Sinais - LIBRAS ou o recurso de legenda, que deverão constar obrigatoriamente do material entregue às emissoras.

§ 2º No horário reservado para a propaganda eleitoral, não se permitirá utilização comercial ou propaganda realizada com a intenção, ainda que disfarçada ou subliminar, de promover marca ou produto.

§ 3º Será punida, nos termos do § 1º do art. 37, a emissora que, não autorizada a funcionar pelo poder competente, veicular propaganda eleitoral”.

evitar que partidos monopolizem o espaço público, comprometendo a igualdade de condições entre os candidatos.

Contudo, embora a legislação brasileira tente equilibrar o cenário político ao garantir tempo de mídia para todos os partidos, ainda existem problemas. A propaganda indireta e o acesso privilegiado aos meios de comunicação favorecem os partidos que abusam do poder econômico. Novamente, enfatiza-se que possuir recursos não é o problema, mas sim utilizá-los de forma indevida.

Paralelamente, a internet e as redes sociais têm se tornado instrumentos indispensáveis, proporcionando uma comunicação mais direta, acessível e personalizada com os eleitores.

As campanhas publicitárias utilizam esses meios para veicular propagandas, debates, entrevistas e anúncios políticos que visam destacar os pontos fortes dos candidatos e suas propostas. A eficácia dessas campanhas depende de uma abordagem bem planejada que considera o *timing*, o público-alvo e a mensagem a ser transmitida.

A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 23.610/2019⁴⁶¹ passou por modificações significativas este ano com o objetivo de clarificar e de tornar mais transparentes as normas relativas à propaganda eleitoral de candidatos.

A Resolução nº 23.732/2024⁴⁶², aprovada em fevereiro do ano eleitoral corrente, introduziu várias novidades, incluindo um capítulo específico sobre conteúdos político-eleitorais e propaganda na internet.

De acordo com a nova norma, a propaganda eleitoral na internet será permitida a partir de 16 de agosto de 2024⁴⁶³, permitindo a livre manifestação de pensamento por meio da web.

⁴⁶¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610/2019. **Dispõe sobre a propaganda eleitoral.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em 15 jun. 2024.

⁴⁶² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732/2024. **Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>>. Acesso em 15 jun. 2024.

⁴⁶³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610/2019. **Dispõe sobre a propaganda eleitoral.** *Op. cit.* “Art. 27. É permitida a propaganda eleitoral na internet a partir do dia 16 de agosto do ano da eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 57- A).

§ 1º A livre manifestação do pensamento de pessoa eleitora identificada ou identificável na internet somente é passível de limitação quando ofender a honra ou a imagem de candidatas, candidatos, partidos, federações ou coligações, ou divulgar fatos sabidamente inverídicos, observado o disposto no art. 9º-A desta Resolução.

No entanto, essa liberdade poderá ser limitada se houver ofensa à honra ou à imagem de candidatos, de partidos, de coligações ou de federações, ou se forem divulgadas informações sabidamente falsas.

O Capítulo IV da resolução estabelece orientações detalhadas para provedores de internet, candidatos, partidos, coligações e federações durante a campanha das Eleições Municipais de 2024.

Entre os pontos principais, destacam-se:

1. Definição de conteúdo político-eleitoral, abrangendo temas como eleições, partidos políticos, candidatos, propostas de governo, entre outros relacionados ao processo eleitoral⁴⁶⁴.
2. Obrigações dos provedores que oferecem serviços de impulsionamento de conteúdos político-eleitorais, incluindo a manutenção de um repositório desses anúncios e a disponibilização de ferramentas de consulta acessíveis⁴⁶⁵.

A resolução também permite a propaganda eleitoral em *blogs*, nas páginas na internet, em redes sociais e em aplicativos de mensagens, desde que hospedados em provedores estabelecidos no Brasil e informados à Justiça Eleitoral. Ademais, é

§ 2º As manifestações de apoio ou crítica a partido político ou a candidata ou candidato ocorridas antes da data prevista no caput deste artigo, próprias do debate democrático, são regidas pela liberdade de manifestação”.

⁴⁶⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610/2019. **Dispõe sobre a propaganda eleitoral.** *Op. cit.* “Art. 27-A. §1º Para os fins desse artigo, caracteriza conteúdo político-eleitoral, independente da classificação feita pela plataforma, aquele que versar sobre eleições, partidos políticos, federações e coligações, cargos eletivos, pessoas detentoras de cargos eletivos, pessoas candidatas, propostas de governo, projetos de lei, exercício do direito ao voto e de outros direitos políticos ou matérias relacionadas ao processo eleitoral”.

⁴⁶⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610/2019. **Dispõe sobre a propaganda eleitoral.** *Op. cit.* Art. 27-A. O provedor de aplicação que preste serviço de impulsionamento de conteúdos político-eleitorais, inclusive sob a forma de priorização de resultado de busca, deverá:

I - manter repositório desses anúncios para acompanhamento, em tempo real, do conteúdo, dos valores, dos responsáveis pelo pagamento e das características dos grupos populacionais que compõem a audiência (perfilamento) da publicidade contratada;

II – disponibilizar ferramenta de consulta, acessível e de fácil manejo, que permita realizar busca avançada nos dados do repositório que contenha, no mínimo:

- a) buscas de anúncios a partir de palavras-chave, termos de interesse e nomes de anunciantes;
- b) acesso a informações precisas sobre os valores despendidos, o período do impulsionamento, a quantidade de pessoas atingidas e os critérios de segmentação definidos pela(o) anunciante no momento da veiculação do anúncio;
- c) coletas sistemáticas, por meio de interface dedicada (application programming interface – API), de dados de anúncios, incluindo seu conteúdo, gasto, alcance, público atingido e responsáveis pelo pagamento”.

vedada a contratação de disparos em massa de conteúdo, bem como o financiamento por pessoas físicas para impulsionamento de conteúdo político-eleitoral.

A exceção à proibição de propaganda eleitoral paga na internet é o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma clara e contratado exclusivamente por candidatos, partidos, coligações, federações ou seus representantes legais. Além disso, a norma proíbe a veiculação de propaganda negativa e a utilização de dados falsos ou descontextualizados.

Outro ponto relevante são as restrições às *lives* eleitorais, definidas como transmissões digitais realizadas por candidatos para promoção de sua candidatura. A partir de 16 de agosto, mesmo sem menção explícita ao pleito, essas transmissões são equiparadas a atos de campanha eleitoral.

Por fim, a resolução estabelece diretrizes rigorosas para o tratamento de dados sensíveis, exigindo consentimento específico e medidas de segurança para proteção dessas informações durante a propaganda eleitoral.

Essas medidas visam garantir um ambiente eleitoral mais equilibrado, protegendo os direitos dos candidatos e dos eleitores e promovendo uma campanha eleitoral mais transparente e justa.

Assim, desde que sigam o balizamento determinado pelo TSE, pessoas jurídicas também podem se utilizar desse mecanismo para movimentar campanhas eleitorais.

Apesar da legislação eleitoral brasileira proibir explicitamente as doações financeiras de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, essas entidades ainda conseguem exercer influência significativa por meio de outros mecanismos. Entre os principais estão o financiamento de veículos de mídia e a contratação de agências de publicidade.

Empresas podem controlar ou influenciar diretamente os veículos de comunicação, direcionando a cobertura jornalística para favorecer determinados candidatos. Essa influência pode ser exercida por meio da propriedade direta de veículos de comunicação ou por intermédio de investimentos publicitários substanciais.

Além disso, empresas podem contratar agências de publicidade para promover determinadas agendas ou candidatos de forma indireta. As agências, por sua vez, utilizam técnicas avançadas de *marketing* político para criar campanhas que

atingem o público de maneira eficiente, utilizando dados de segmentação para direcionar mensagens específicas.

Reitera-se que não há qualquer vedação que não as da própria lei para esse tipo de conduta, enfatizando-se que a solução para qualquer demanda está na regulamentação e não na proibição de mecanismos que movimentam a democracia.

Seja do rádio e televisão até a internet, mesmo o uso de inteligência artificial⁴⁶⁶ em campanhas eleitorais têm sido alvo de discussão pelo TSE, demonstrando a capacidade adaptativa do sistema diante das demandas insurgentes.

4.4.6. PESQUISAS ELEITORAIS

Segundo o artigo 33 da Lei das Eleições⁴⁶⁷, as entidades e empresas que realizam pesquisas de opinião pública sobre eleições ou candidatos, destinadas ao conhecimento público, são obrigadas a registrar, junto à Justiça Eleitoral, até cinco dias antes da divulgação, as seguintes informações:

- i. quem contratou a pesquisa;
- ii. o valor e a origem dos recursos utilizados;
- iii. a metodologia e o período de realização da pesquisa;
- iv. o plano amostral e a ponderação quanto a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física da realização do trabalho, além do intervalo de confiança e margem de erro;
- v. o sistema interno de controle e verificação, conferência e fiscalização da coleta de dados e do trabalho de campo;
- vi. o questionário completo aplicado ou a ser aplicado; e
- vii. o nome de quem pagou pela realização do trabalho, juntamente com a cópia da nota fiscal correspondente.

As informações das pesquisas devem ser registradas nos órgãos da Justiça Eleitoral responsáveis pelo registro dos candidatos. A Justiça Eleitoral deve, em até 24 horas, divulgar um aviso comunicando o registro dessas informações em seu site na internet e no local habitual, colocando-as à disposição dos partidos ou de coligações com candidatos, que terão acesso livre a elas por 30 dias.

O artigo menciona que a divulgação de pesquisa sem o prévio registro das informações sujeita os responsáveis a uma multa entre cinquenta mil e cem mil UFIR

⁴⁶⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE proíbe uso de inteligência artificial para criar e propagar conteúdos falsos nas eleições**. Disponível em: <<https://www.tre-sc.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/tse-proibe-uso-de-inteligencia-artificial-para-criar-e-propagar-conteudos-falsos-nas-eleicoes>>. Acesso em 17 jun. 2024.

⁴⁶⁷ BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.*

(Unidade Fiscal de Referência) e que a divulgação de pesquisa fraudulenta constitui crime, punível com detenção de seis meses a um ano e multa entre cinquenta mil e cem mil UFIR. Acrescenta que, durante o período de campanha eleitoral, é proibida a realização de enquetes relacionadas ao processo eleitoral.

Segundo o site do Tribunal Superior Eleitoral⁴⁶⁸, para registrar uma pesquisa, é obrigatório utilizar o sistema de Registro de Pesquisas Eleitorais (PesqEle) e todas as entidades e empresas devem se cadastrar nesse mecanismo unificado. O registro das pesquisas é totalmente eletrônico e pode ser realizado via Internet a qualquer momento, independentemente do horário de funcionamento das secretarias dos tribunais eleitorais e as informações e os dados registrados no sistema estarão disponíveis para qualquer interessado por um período de 30 dias.

Segundo Meireles e Russo⁴⁶⁹, no Brasil, há pouca evidência sobre levantamentos eleitorais, o que não impede que o debate público geralmente tenha uma avaliação negativa dos seus resultados. Erros ao longo dos anos levaram o Supremo Tribunal Federal (STF) a declarar inconstitucionais algumas leis aprovadas pelo Congresso para proibir a divulgação de pesquisas eleitorais, apesar disso, estudos sobre pesquisas eleitorais no Brasil até 2010 demonstram que pesquisas não probabilísticas realizadas por sistema de cotas – o tipo mais comum de pesquisa eleitoral no Brasil, conforme detalharemos a seguir – obtiveram resultados tão bons quanto pesquisas totalmente probabilísticas.

No Brasil, a maioria das pesquisas eleitorais é baseada em amostras não probabilísticas, selecionadas por sistemas de cotas. Enquanto nas amostras probabilísticas a probabilidade de seleção é conhecida de antemão, nas amostras não probabilísticas, essa probabilidade não é determinada, pois a seleção dos entrevistados é intencional. Devido à falta de listas exaustivas do eleitorado, os entrevistadores escolhem quem será incluído na amostra, seguindo cotas que refletem proporções demográficas, como sexo, idade e renda⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Pesquisas eleitorais**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/pesquisas-eleitorais>>. Acesso em 14 jul. 2024.

⁴⁶⁹ MEIRELES, Fernando; RUSSO, Guilherme. Pesquisas eleitorais no Brasil: tendências e desempenho. **Estudos Avançados**, v. 36, p. 117-131, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/HpJD5WZ485T56SmKkkwSbRz/>>. Acesso em 14 jul. 2024.

⁴⁷⁰ Idem.

No Brasil, as entrevistas presenciais (face a face) são a principal forma de coleta de dados, similar a outras democracias emergentes, o que terminou sendo facilitado pela tecnologia. Os desenhos amostrais mais comuns combinam etapas probabilísticas de sorteio de locais com recrutamento intencional de entrevistados por cotas. Por exemplo, o Ibope e outros institutos geralmente sorteiam municípios proporcionalmente ao tamanho, depois bairros ou setores dentro desses municípios, e, finalmente, recrutam entrevistados que atendam às cotas demográficas.

Os autores⁴⁷¹ esclarecem que este método tem vantagens logísticas, como a redução de custos ao limitar a área geográfica da pesquisa. Em um país de grande dimensão como o Brasil, cobrir uma área ampla em poucos dias seria inviável. Além disso, devido à desigualdade de renda e ao acesso limitado à internet e à telefonia móvel, o contato pessoal ainda é a forma mais eficaz de alcançar a população. No entanto, há desafios, como o acesso a áreas restritas ou perigosas.

O problema central da pesquisa eleitoral se concentra no fato de que o eleitor, em geral, utiliza uma quantidade limitada de informações para tomar sua decisão, dedicando pouco tempo e esforço ao processo de análise e de definição do voto.

Conforme Pereira e Nunes⁴⁷², em democracias, mudanças tardias no voto podem ser significativas. Nos Estados Unidos, por exemplo, muitos eleitores decidem seu voto presidencial no final da campanha, o que pode explicar discrepâncias entre pesquisas e resultados.

No entanto, o impacto dessas mudanças nas pesquisas varia. O sistema bipartidário dos EUA e o voto facultativo reduzem a frequência de mudanças tardias em comparação com o Brasil, onde o sistema político e as taxas de comparecimento são diferentes.

No Brasil, uma diminuição na proporção de indecisos entre os turnos pode indicar que muitos indecisos se decidiram no primeiro turno, diminuindo o impacto das mudanças no segundo turno.

⁴⁷¹ Idem.

⁴⁷² PEREIRA, Frederico Batista; NUNES, Felipe. **Pesquisas eleitorais e mudanças tardias na decisão do voto**. Opinião Pública, v. 30, p. e3011, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/PTRgFK6cD9yfxPzFsssNFZh/>. Acesso em 20 jul. 2024.

Para os autores⁴⁷³, o "voto útil" no Brasil é semelhante ao conceito de voto estratégico, o qual o eleitor não escolhe apenas com base em suas preferências pessoais, mas considera as decisões dos outros eleitores, quase como em um jogo. O voto estratégico geralmente ocorre quando um eleitor, vendo que seu candidato preferido está em posição desfavorável, decide apoiar um candidato mais competitivo para evitar a vitória de um adversário que rejeita.

Esse comportamento é comum em sistemas eleitorais majoritários, mas também ocorre em sistemas de dois turnos. Em alguns casos, como o "voto estratégico reverso", eleitores podem optar por um candidato menos competitivo se acreditarem que ele tem mais chances de derrotar um adversário que rejeitam fortemente. Além disso, eleitores insatisfeitos podem votar em candidatos menos competitivos para expressar sua crítica aos candidatos principais.

A mudança de voto por estratégia é mais provável em contextos com duas candidaturas competitivas e entre eleitores mais informados. No Brasil, estudos mostram que o voto estratégico é frequente em regiões com eleitores mais escolarizados. Informações sobre pesquisas eleitorais são cruciais para o voto estratégico, e eleitores que acreditam que seu voto será importante têm maior probabilidade de mudar sua escolha.

Em segundo lugar, Pereira e Nunes⁴⁷⁴ afirmam que pesquisas de intenção de voto frequentemente mostram que uma parte dos eleitores permanece indecisa até os últimos dias da campanha. Muitos desses eleitores acabam decidindo seu voto no dia da eleição. A crescente proporção de indecisos ao longo dos anos destaca a importância desse grupo nas eleições recentes, como evidenciado nas eleições dos EUA em 2016, quando os indecisos contribuíram para as discrepâncias entre pesquisas e resultados.

No Brasil, estudos indicam que as pesquisas divergiram mais em eleições com um alto percentual de indecisos e de desigualdade de recursos entre campanhas. Estratégias de campanha, como práticas ilegais, podem influenciar a decisão tardia dos eleitores e afetar a precisão das pesquisas. A ambivalência, uma característica comum da opinião pública, é um fator crucial; eleitores ambivalentes frequentemente

⁴⁷³ Idem.

⁴⁷⁴ Idem.

definem seu voto tardiamente, influenciados por campanhas intensas e por estímulos diversos⁴⁷⁵.

A medição da ambivalência nas pesquisas de intenção de voto é desafiadora. Muitas pesquisas podem forçar respostas, ignorando indecisos ou tratando-os como “ruído” estatístico, o que pode distorcer a distribuição real de votos. Os indecisos frequentemente são influenciados por campanhas e por estímulos de curto prazo, tornando suas escolhas mais instáveis e potencialmente divergentes das pesquisas.

Com esse panorama, as impressões sobre os candidatos, baseadas em experiências passadas, conversas com amigos e familiares, propaganda eleitoral e, principalmente, informações da imprensa, acabam tendo um grande peso na decisão final. Essas percepções são frequentemente formadas sem um conteúdo mais aprofundado, fazendo com que o eleitor acompanhe os acontecimentos eleitorais sem um envolvimento mais profundo com a política e os políticos.

Dessa forma, as pesquisas eleitorais assumem um papel significativo para esses eleitores, que possuem uma visão superficial do processo político. Ao não se aprofundarem e não questionarem o conteúdo programático dos candidatos, esses eleitores acabam formando uma opinião parcial, geralmente nos últimos dias da campanha eleitoral. Assim, baseiam suas decisões na intenção de voto da maioria, conforme os resultados das pesquisas.

4.4.7. LOBBY

Conforme Ricardo Pereira Rodrigues⁴⁷⁶, a origem da palavra *lobby* remonta à Inglaterra, onde o termo “lobbyist” foi inicialmente usado para descrever jornalistas que aguardavam nos saguões da Casa dos Comuns em busca de entrevistas com legisladores. No entanto, o uso moderno da palavra se consolidou nos Estados Unidos durante o século XIX.

⁴⁷⁵ Idem.

⁴⁷⁶ RODRIGUES, Ricardo J. P. **Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2000. Disponível em <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1374>>. Acesso em 17 jun. 2024.

Em 1829, na cidade de Albany, capital do Estado de Nova Iorque, aqueles que buscavam privilégios eram conhecidos como "lobby agents" ou agentes de saguão. Poucos anos depois, o termo foi abreviado para "lobbyists" e passou a ser frequentemente utilizado em Washington, inicialmente com conotação pejorativa. Com o tempo, no entanto, o termo ganhou aceitação e passou a ser utilizado não apenas na Inglaterra e nos Estados Unidos, mas também em grande parte das democracias ao redor do mundo.

Entre as atividades incluídas no *lobby*, estão:

- Audiências com membros do governo ou do Congresso Nacional com o objetivo de apresentar o ponto de vista de um indivíduo, uma empresa ou um grupo em relação a uma legislação ou política pública específica.
- Participar de audiências públicas para expressar opinião favorável ou contrária à legislação em discussão.
- Apresentar sugestões para redação de uma legislação.
- Prover informação política para membros do Congresso Nacional ou do governo a respeito de como se apresenta o cenário em relação ao assunto em pauta.
- Acompanhamento e estatística de votação de projetos de lei por parlamentares.
- Financiamento de campanhas⁴⁷⁷.

Existe uma considerável falta de entendimento sobre a atividade de *lobbying* e um estigma de marginalização, o que, combinado à escassez de informações confiáveis, frequentemente desencoraja pesquisadores e perpetua o estudo do *lobbying* em um limbo teórico⁴⁷⁸.

Lobbying muitas vezes é visto como sinônimo de pressão, tráfico de influência ou corrupção, especialmente associado a grandes corporações que utilizam seu poder econômico para alcançar objetivos específicos. No entanto, essa percepção é equivocada, pois existem práticas de *lobbying* que estão em conformidade com a lei⁴⁷⁹.

Rodrigues⁴⁸⁰ argumenta que nenhuma forma de *lobbying* é mais legítima do que aquela realizada por grupos organizados da sociedade civil, sendo uma

⁴⁷⁷ DA PATRI, Eduardo Carlos Ricardo. Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs. **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 129-144, 2011. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139089>>. Acesso em 17 jun. 2024. P. 142.

⁴⁷⁸ OLIVEIRA, Andréa C. J. 2004. **Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

⁴⁷⁹ Idem.

⁴⁸⁰ RODRIGUES, Ricardo J. P. **Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2000. Disponível em <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1374>>. Acesso em 17 jun. 2024.

manifestação de pressão ascendente, do cidadão para o governante, em prol de causas comuns ou do interesse público. Essas atividades não se limitam ao Legislativo, mas também são praticadas no Executivo e no Judiciário.

Conforme Da Patri, atos e técnicas como o lobby:

Fazem parte do processo democrático e, sobretudo, constituem-se em meios pelos quais a sociedade de forma geral ganha voz e pode expressar seus anseios e temores. A única coisa que não é legítima é a falta de transparência, a falta de regulamentação para que os verdadeiros e sérios profissionais possam ajudar com informações, com organização e com experiência⁴⁸¹.

Assim, em que pese eventuais críticas acerca dessa prática, fica claro que é uma das formas de participação legítimas em decisões políticas nos processos democráticos, sendo que lobbyistas, que representam uma parcela dos grupos da sociedade civil, detém poder de influência no campo eleitoral.

O papel dessas pessoas jurídicas no processo eleitoral, por meio do **lobby**, torna-se evidente quando se considera que muitas empresas e corporações já utilizam essa prática para influenciar decisões políticas e eleitorais.

Por exemplo, ao financiar campanhas eleitorais, empresas podem exercer uma influência significativa sobre os candidatos e, posteriormente, sobre as políticas que esses candidatos defendem e implementam.

Isso cria um influxo de poder econômico no processo eleitoral, em que candidatos com acesso a maiores recursos financeiros têm uma vantagem competitiva sobre aqueles que dependem apenas de financiamento público ou de pequenas doações individuais, o que não quer dizer que essas pessoas jurídicas não agirão em favor do bem comum e da coletividade, porém, é importante pontuar que essa é uma forma de participação no processo democrático por meio de influência.

Em conclusão, apesar das críticas e desafios associados ao *lobby*, é inegável que ele representa uma forma de participação legítima em decisões políticas. Contudo, para que essa prática contribua positivamente para o processo eleitoral e democrático, é crucial assegurar transparência e regulamentação adequada.

⁴⁸¹ DA PATRI, Eduardo Carlos Ricardo. Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs. **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 129-144, 2011. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139089>>. Acesso em 17 jun. 2024. P. 143.

Novamente, a questão da possibilidade de proibição, dos estigmas e dos olhares críticos não altera o que, na prática, já existe e continuará a existir, pois detém legitimidade para tal.

4.4.8. FINANCIAMENTO DE GRUPOS DE INTERESSE

O poder político pode ser exercido de várias formas, principalmente por intermédio do governo, mas também por meio de instituições políticas, partidos, mídia e grupos de interesse, todos utilizando um mecanismo conhecido como representação.

Dallari⁴⁸² explica que a necessidade de governar por meio de representantes implica que a responsabilidade de escolher esses representantes recai sobre o povo. Cada indivíduo possui suas próprias aspirações e interesses, e, mesmo que de forma vaga, tem preferências sobre as características desejadas nos governantes. Quando chega o momento de fazer essa escolha, é natural que surjam grupos de opinião, cada um tentando prevalecer sobre os outros.

Portanto, a representação política é um conceito fundamental na teoria política, referindo-se ao processo pelo qual os interesses, os valores e as preferências dos cidadãos são expressos e articulados por meio de representantes eleitos, sendo que os representantes políticos agem em nome dos eleitores para tomar decisões e para formular políticas que reflitam as vontades e as necessidades da sociedade.

O financiamento de grupos de interesse no Brasil envolve o suporte financeiro dado por organizações, empresas ou indivíduos a grupos que representam interesses específicos na sociedade.

Esses grupos podem incluir sindicatos, associações empresariais, ONGs e movimentos sociais que buscam influenciar políticas públicas e decisões governamentais de acordo com seus objetivos.

Naturalmente, este tema é frequentemente debatido, especialmente no que se refere à transparência e à influência sobre políticas públicas.

⁴⁸² Idem. P. 142.

Contudo, vale lembrar que, em outros momentos, partidos políticos seriam considerados grupos de interesse, portanto, é necessário revisitar esse conceito e a forma como aparece no sistema eleitoral de forma crítica.

Afinal, Almond e Powell Jr.⁴⁸³ defendem que os partidos também realizam outras atividades além da articulação de interesses, tais como a agregação de interesses (a transformação das demandas de segmentos específicos da sociedade em alternativas política gerais), o recrutamento de candidatos que pretendem ocupar cargos públicos e a socialização política dos membros

Para o conceito de grupos de interesse, os autores⁴⁸⁴ oferecem uma definição ampla de grupo de interesse, caracterizando-o como qualquer coletivo de indivíduos unidos por preocupações ou vantagens específicas e que possuem certa consciência desses vínculos.

Essa definição inclusiva abrange todos os tipos de grupos de interesse, sem considerar o tipo de atividade que realizam, seu nível de organização ou as divisões que os formam, sejam elas étnicas, regionais, de classe, profissionais, entre outras.

No entanto, há autores que preferem definições mais restritas, com conceituações que focam apenas nos grupos que apresentam demandas ao poder público.

Salisbury⁴⁸⁵ oferece uma definição restrita que é implícita ou explícita na literatura especializada: um grupo de interesse é uma organização formalmente estruturada que se empenha em influenciar as decisões das autoridades governamentais.

Já Wootton⁴⁸⁶ define grupo de interesse como um agente diferente de um partido político que procura influenciar a opinião pública para atingir seus objetivos.

Embora expressem a ideia de maneira diferente, as definições supramencionadas são, em essência, semelhantes. A principal diferença entre elas é

⁴⁸³ ALMOND, Gabriel A.; POWELL JR., G. Bingham. **Uma teoria de política comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972. P. 52.

⁴⁸⁴ ALMOND, Gabriel A.; POWELL JR., G. Bingham. **Uma teoria de política comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972. P. 53.

⁴⁸⁵ SALISBURY, Robert. Interest groups. In: POLSBY, N.; GREENSTEIN, F. (Orgs.). **Handbook of political science**. v. 4. Ed. Addison-Wesley Publishing Company, 1977. P. 175.

⁴⁸⁶ WOOTTON, Graham. **Grupos de interesse**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972. P. 41.

que Wootton destaca a distinção entre grupos de interesse e partidos políticos e não exige que o grupo seja formalmente organizado.

Além disso, alguns autores preferem usar o termo “grupos de pressão” em vez de “grupos de interesse”, integrando ao conceito a atividade específica que caracteriza esses grupos.

Contudo, consoante versa Salisbury⁴⁸⁷, para a presente tese, opta-se por usar o termo “grupos de interesse” por duas razões principais: primeiro, porque a palavra “pressão” carrega uma conotação negativa significativa, e, segundo, porque “pressão” implica o uso de sanções nas relações entre o grupo e o poder público, o que nem sempre ocorre.

Ademais, apesar das pequenas variações nas definições e na terminologia, os estudiosos de grupos de interesse geralmente concordam com um entendimento básico do conceito restrito: grupos de interesse são entidades distintas dos partidos políticos que buscam interagir com os tomadores de decisão do poder público para influenciar suas decisões.

As decisões políticas que motivam a ação dos grupos de interesse podem ser formuladas dentro de uma única agência ou podem ser descentralizadas, envolvendo várias agências diferentes. Por exemplo, a tramitação de um projeto de lei federal envolve a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e a Presidência da República.

Em ambos os casos, os grupos de interesse podem começar a atuar desde os estágios iniciais, como: a definição das questões que serão incluídas na agenda das agências; a elaboração dos projetos; e o debate e a negociação em torno dos projetos existentes.

Além disso, a articulação pode ocorrer durante o estágio deliberativo e também nas fases posteriores do processo decisório, como na regulamentação das decisões e na avaliação e na revisão das mesmas.

Um dos exemplos de movimentação de grupos de interesse recente pode ser visto no ano de 2024. Conforme notícia do Governo Federal⁴⁸⁸, em 22 de maio de

⁴⁸⁷ SALISBURY, Robert. Interest groups. In: POLSBY, N.; GREENSTEIN, F. (Orgs.). *Op. cit.* p. 176.

⁴⁸⁸ BRASIL. **Acompanhe o Planalto**. Perse: presidente sanciona lei que beneficia empresas de 30 atividades econômicas do setor de eventos. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/05/perse-presidente-sanciona-lei-que-beneficia-empresas-de-30-atividades-economicas-do-setor-de-eventos>. Acesso em 20 jul. 2024.

2024, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou o Projeto de Lei nº 1026/2024, que renova e reformula os incentivos do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), criado em 2021 para apoiar empresas que precisaram interromper suas atividades durante a pandemia de Covid-19.

Durante a cerimônia de sanção no Palácio do Planalto, o ministro do Turismo, Celso Sabino, destacou o esforço do governo e do Congresso Nacional para equilibrar a austeridade fiscal com o suporte ao setor de eventos.

Além disso, mencionou a criação de 240 mil novos empregos no setor de turismo entre janeiro de 2023 e abril de 2024, resultado de programas sociais e de ações dos ministérios da Justiça, Educação, Saúde e Turismo. Ele destacou que o Brasil avançou 24 posições em um *ranking* de segurança para turistas e é agora o primeiro na América do Sul e o 15º no mundo.

O novo projeto estabelece um teto de R\$15 bilhões para os incentivos fiscais até dezembro de 2026 e abrange empresas de 30 tipos de atividades, incluindo turismo, cultura e esportes. Entre as empresas beneficiadas estão hotéis, serviços de alimentação para eventos, aluguel de equipamentos recreativos, produção de espetáculos, restaurantes, bares, cinemas e agências de viagem.

A sanção do Projeto de Lei foi marcada pela presença do presidente da Associação Brasileira dos Promotores de Eventos (Abrape), evidenciando a mobilização ativa desse grupo de interesse. Sua participação demonstra o engajamento na revitalização de um setor que estava sendo negligenciado e que corre o risco de impactar um grande número de funcionários.

Essa situação ilustra que a percepção negativa de grupos de interesse, vistos como entidades que agem exclusivamente em benefício próprio, é incorreta. Na realidade, essas organizações desempenham um papel crucial na economia, promovendo geração de empregos e dando voz a setores amplos da sociedade.

Os grupos de interesse são componentes fundamentais da representação política, e reconhecer a importância de sua atuação é essencial.

O problema não está na articulação desses grupos, mas na possibilidade de abuso de poder econômico, uma questão que deve ser cuidadosamente monitorada, em vez de ser presumida de forma generalizada.

4.5. A (IN)COERÊNCIA DA VEDAÇÃO A DOAÇÕES EMPRESARIAIS VIS-À-VIS AS (NÃO TÃO NOVAS) ALTERNATIVAS ENCONTRADAS: MEDIDA TELEOLOGICAMENTE VÁLIDA OU MERO EMBUSTE?

No conceito de Hans Kelsen⁴⁸⁹, a democracia:

É a palavra de ordem que, nos séculos XIX e XX, domina quase universalmente os espíritos; mas, exatamente por isso, ela perde, como qualquer palavra de ordem, o sentido que lhe seria próprio. Para acompanhar a moda política, acredita-se dever usar a noção de democracia – da qual se abusou mais do que de qualquer outra noção política – para todas as finalidades possíveis e em todas as possíveis ocasiões, tanto que ela assume os significados mais diversos, muitos deles bastantes contrastantes, quando a costumeira impropriedade do linguajar político vulgar não a degrada deveras a uma frase convencional que não mais exige sentido determinado.

A democracia tende a ser categorizada em direta, indireta/representativa e semidireta/mista⁴⁹⁰: a primeira forma pressupõe a participação direta do povo nas decisões governamentais; no caso de haver transferência desse exercício de poder a outro cidadão, estar-se-á diante do segundo modelo, em que o povo escolherá seus representantes no governo; o modelo semidireto/misto, perfilhado pelo Brasil, abarca o modelo anterior, mas prevê mecanismos para intervenção direta dos cidadãos, na forma de institutos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular⁴⁹¹.

De acordo com Duverger⁴⁹², um sistema de partidos permite a formação de novas elites provenientes do povo, substituindo as antigas. Tanto regimes de partido único quanto sistemas pluralistas compartilham a função de criar novas elites e de promover a representação. Embora todo governo tenha uma tendência oligárquica, uma elite originária do povo pode ser mais eficaz.

Ferreira Filho⁴⁹³, por sua vez, argumenta que o reconhecimento dos partidos políticos introduz um intermediário essencial entre o Estado e o indivíduo. O autor sustenta que o indivíduo, isoladamente, não tem a capacidade de formular uma

⁴⁸⁹ KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 25.

⁴⁹⁰ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral. Direito Eleitoral**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. p. 38-40.

⁴⁹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mai. 2024. “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: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

⁴⁹² DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Zahar, 1970.

⁴⁹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos nas Constituições democráticas**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966.

visão clara do bem comum nem de tomar decisões políticas informadas devido à complexidade do mundo moderno.

Portanto, os partidos desempenham um papel crucial ao organizar e ao mediar as diferentes opiniões da sociedade. A ideia de que um único indivíduo possa lidar com questões complexas é considerada simplista, dado o contexto contemporâneo de tecnologia e de globalização. A pluralidade e a mediação proporcionadas pelos partidos ajudam a equilibrar o excesso de confiança nas capacidades racionais individuais.

Para garantir a eficácia democrática, Ferreira Filho⁴⁹⁴ destaca a importância da liberdade de criação e de atuação dos partidos, mas com restrições para evitar a proliferação descontrolada de pequenos grupos que poderiam enfraquecer a estabilidade política, observando que, embora a criação de novos partidos seja permitida, a democracia moderna não visa promover a multiplicação ilimitada de partidos, pois isso pode levar à corrupção e à instabilidade governamental.

No Brasil, desde o período anterior à Constituição de 1988, a legislação eleitoral tentou restringir a formação de pequenos partidos ao exigir um número mínimo de apoiantes e de votos para o registro e a manutenção dos partidos. Contudo, essas medidas não conseguiram estabelecer um sistema bipartidário robusto.

Apesar das tentativas, a regulamentação eleitoral não produziu os resultados esperados e revela as limitações do sistema eleitoral brasileiro em adaptar-se à complexidade da política atual. A busca por uma política mais estável e bipartidária continua sendo um desafio, refletindo as dificuldades de ajustar as normas eleitorais à realidade multifacetada do país.

Por essa perspectiva, conclui-se que a democracia não é incompatível com partidos de massa, mesmo que sejam oligárquicos, pois a natureza oligárquica do governo persiste independentemente da estrutura partidária. A democracia representativa só é efetiva quando operada por partidos de massa. O problema não reside na organização dos partidos, mas na concepção atual de democracia.

Assim, a verdadeira democracia é mais modesta em suas expectativas e mais realista em sua prática, reconhecendo que o governo será sempre oligárquico, com poucos governando sobre muitos.

⁴⁹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos nas Constituições democráticas**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966.

Reconhecendo a oligarquia, abre-se a possibilidade de ter, no poder, grupos que atendem às expectativas e aos interesses da maior parcela popular, ainda que não de forma predominante, e não há nada de antidemocrático nisso, pois a alternância de poder possibilitará o reconhecimento das diversas necessidades desse sistema complexo.

Nesse sentido, a democracia é um sistema dinâmico que evolui para equilibrar as diferentes demandas da sociedade. O papel dos partidos e das elites emergentes é crucial para adaptar as políticas públicas às necessidades em constante mudança. A chave para uma democracia funcional é garantir que esses partidos e elites estejam responsivos e comprometidos com os princípios de justiça e de representatividade, proporcionando uma governança que se baseie no diálogo e na inclusão das diversas vozes da população.

Com essas considerações, o intuito é discorrer acerca das doações empresariais em campanhas eleitorais no regime democrático, sendo primordial recorrer à Análise Econômica do Direito para maior elucidação desse processo.

Nos dizeres de Gico Jr.⁴⁹⁵, o direito é uma tecnologia social fundamental para sociedades complexas, consistindo em um conjunto de regras impostas pelo Estado, que utiliza a coerção (monopólio do uso legítimo da força) para assegurar a paz e a ordem diante de conflitos de interesse. Estas regras são aplicadas por meio de sanções, que servem para manter a estrutura social.

Em uma democracia, é a utilização do direito como mecanismo de estruturação, a organização e a coerção social que garantem a concretização da vontade popular.

As normas jurídicas são elaboradas com o propósito de organizar as relações humanas, definindo o que é permitido e o que constitui um ato ilícito. Assim, as instituições jurídicas funcionam como um farol em meio à incertezas, fornecendo diretrizes claras e seguras para a convivência em sociedade.

Neste contexto, surge a questão de quem exerce a jurisdição e o risco para o Estado de confiar a indivíduos a responsabilidade de prestar o serviço público de adjudicação. Muitas vezes, esses agentes ultrapassam os limites da jurisdição e agem em desacordo com as regras, cujo objetivo principal é resolver os conflitos de

⁴⁹⁵ GICO JR, Ivo T. **Análise econômica do processo civil**. Editora Foco, 2022.

interesse. Este é um desafio constante para o sistema jurídico, que deve garantir a imparcialidade e a eficácia na aplicação das leis, ao mesmo tempo que assegura que os agentes envolvidos no serviço público atuem dentro dos limites estabelecidos.

O processo judicial sempre implicará em algum custo para a sociedade, especialmente quando se prioriza a proteção. O custo social do processo revela que, quanto mais se investe no processo, menores serão os custos com erros adjudicatórios, embora isso aumente o custo da administração, e vice-versa.

Segundo Gico Jr.⁴⁹⁶, o objetivo do serviço público, como uma forma de aplicar o direito, é resolver conflitos. A alocação de bens a quem tem direito garante um resultado alocativamente eficiente, enquanto a adjudicação com o menor custo possível assegura um resultado produtivamente eficiente. Portanto, não se pode falar de processos judiciais sem considerar a eficiência das decisões.

O processo é composto por uma série de procedimentos e etapas, em que cada momento processual requer que pelo menos uma das partes pratique um ato ou tome uma decisão.

O magistrado, como gestor do processo, tem o papel de mediar ou de autorizar determinadas situações, visando resolver o maior número de problemas no menor tempo possível e com a maior economia de recursos. Contudo, é fundamental lembrar que ao Judiciário cabe aplicar a lei e não legislar.

No Brasil, o mecanismo político de agregação de preferências sociais é o Poder Legislativo, um ponto chave do Direito Eleitoral.

De acordo com a Constituição Federal, a estrutura sociopolítica do Estado brasileiro foi construída para ser uma democracia, em que cada cidadão escolhe seus representantes por meio do voto. Esses representantes políticos atuam como agentes do povo na elaboração de leis e na alocação dos recursos públicos dentro do orçamento nacional.

O Congresso Nacional representa a vontade popular da forma mais próxima possível – no modelo de Duverger, é a elite oligárquica que representará o melhor interesse da coletividade, a depender das demandas.

⁴⁹⁶ GICO JR, Ivo T. **Análise econômica do processo civil**. Editora Foco, 2022.

Assim, se o Poder Legislativo e o Poder Executivo refletem a sociedade brasileira, suas escolhas legislativas e executivas devem, logicamente, espelhar os valores e as preferências sociais, ainda que de maneira aproximada.

Da mesma forma como os juízes são agentes do Estado, os políticos são agentes do povo. Há uma relação de agência dupla: o povo (principal) elege seus representantes (agentes) para criar leis e alocar recursos, e os políticos (principal) definem os critérios de seleção dos juízes (agentes) para aplicar essas leis.

A compreensão de que o Poder Legislativo é o mecanismo de agregação de preferências sociais em uma democracia não depende da perfeição do processo legislativo ou da completa adequação da legislação às preferências sociais.

A suposição de que as leis refletem as preferências sociais e são alocativamente eficientes não implica que o legislador não cometa erros ou que as preferências sociais não possam mudar.

Gico Jr.⁴⁹⁷ reforça que o único mecanismo seguro para identificar erros ou mudanças nas preferências sociais é o próprio processo legislativo, que permite alterar as leis. Por isso, os políticos são reavaliados e substituídos periodicamente, enquanto os juízes têm uma estabilidade quase vitalícia.

No direito eleitoral, portanto, a Análise Econômica do Direito é apta a oferecer uma perspectiva crucial para otimizar a eficiência e a justiça no processo eleitoral. Afinal, esse campo busca entender e melhorar as regras e as práticas eleitorais por intermédio de uma lente econômica, avaliando o impacto das normas e das instituições no comportamento dos eleitores e dos candidatos e nos custos associados à administração eleitoral.

A partir dessa abordagem, é possível identificar e minimizar os custos de erros judiciais e administrativos, promover uma maior transparência e integridade no processo eleitoral e assegurar que as regras e procedimentos atendam de forma equitativa e eficiente às demandas do sistema democrático.

Por exemplo, ao analisar o impacto de diferentes sistemas de financiamento de campanhas, a Análise Econômica do Direito pode ajudar a desenhar políticas que reduzam o custo da corrupção e aumentem a competitividade justa entre os candidatos.

⁴⁹⁷ GICO JR, Ivo T. **Análise econômica do processo civil**. Editora Foco, 2022.

Ao se aplicar princípios econômicos ao Direito Eleitoral, busca-se não apenas a melhoria da eficiência do processo, mas também a proteção dos direitos eleitorais e a promoção de uma governança mais democrática e representativa.

Portanto, nesse âmbito, o princípio da eficiência processual no seu aspecto alocativo é satisfeito quando o juiz aplica a lei, pois ela representa o julgamento de valor da sociedade sobre o estado da natureza que prefere, já tendo sido previamente deliberado pelo Congresso Nacional, não passível de alterações drásticas por outras vias.

A partir desse panorama, aplicar-se-á a Análise Econômica do Direito à ADI nº 4.650/DF, retomando alguns pontos importantes de seu julgamento.

Em dezembro de 2013, a Suprema Corte do Brasil iniciou o julgamento da ADI nº 4.650/DF, que foi proposta pelo Conselho Federal da OAB (Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil).

A ação questionava a constitucionalidade de dispositivos das Leis nº 9.504/97 e 9.096/95, que permitiam doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, alegando que essas leis violavam princípios constitucionais fundamentais, como igualdade e democracia, ao permitir que o poder econômico tivesse uma influência desproporcional sobre o processo eleitoral.

Em primeiro lugar, a petição⁴⁹⁸ alegava que a influência excessiva do poder econômico cria desigualdades políticas, favorecendo os candidatos e os partidos com mais recursos financeiros, o que, por sua vez, amplifica a influência dos mais ricos sobre os resultados eleitorais e o desempenho do Estado.

Em segundo lugar, a desvantagem enfrentada pelos candidatos com menos recursos para financiar suas campanhas e a dificuldade de obter doações privadas com influência financeira foram destacadas como problemas significativos. Finalmente, a petição apontava para a possibilidade de surgimento de laços comprometedores entre doadores e políticos, o que poderia resultar em práticas corruptas e favorecimentos indevidos.

A petição ressaltou que a arrecadação de fundos para campanhas eleitorais é um aspecto crucial na política das democracias modernas. Ele observou que isso tem implicações significativas para o equilíbrio da competição política e para

⁴⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Petição inicial do CFOAB.

a formação de redes de compromissos entre partidos, candidatos e doadores privados.

Tais compromissos, alegadamente, poderiam resultar em corrupção e práticas indevidas nas instituições públicas. De um lado, partidos e candidatos precisam de recursos para campanhas caras; do outro, empresários dos setores que dependem de decisões governamentais estão envolvidos no processo, criando uma interconexão que pode levar a práticas corruptas.

O CFOAB argumentou que as doações corporativas violavam princípios de igualdade, de democracia e de republicanismo, transferindo desigualdades econômicas para a esfera política. Empresas, ao doar, esperam receber contrapartidas, o que pode levar a práticas corruptas e ao favorecimento de interesses privados. Essa situação, segundo o CFOAB, prejudica a igualdade de oportunidades entre candidatos e promove um sistema eleitoral desigual que beneficia aqueles com maior acesso a financiamento.

Além disso, destacou que a legislação vigente na época agravava, em vez de corrigir, as desigualdades políticas e sociais. Permitir que indivíduos ricos ou empresas controladas por eles tenham uma influência desproporcional sobre os resultados eleitorais violava o princípio da igualdade e contribuía para a captura do sistema político pelos detentores de poder econômico. A prevalência do financiamento privado supostamente favorecia os detentores de riqueza e criava um sistema eleitoral altamente desigual.

A petição da ADI também argumentava que a legislação violava o princípio da proporcionalidade ao limitar as doações com base na renda individual, impedindo que duas pessoas com rendimentos diferentes pudessem doar quantias iguais.

O voto do relator, Ministro Luiz Fux⁴⁹⁹, enfatizou que, apesar dos avanços democráticos desde 1988, o Brasil enfrentava uma crise de representatividade, com um crescente distanciamento entre cidadãos e políticos.

Fux argumentou que o financiamento eleitoral precisava de reforma para lidar com os altos custos das campanhas e que as doações de pessoas jurídicas eram incompatíveis com o princípio democrático. Ele destacou que tais doações

⁴⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Voto do Ministro Luiz Fux.

aumentavam os custos das campanhas e desequilibravam o processo eleitoral, beneficiando empresas maiores e criando um ambiente propenso à corrupção.

Em contraste, os ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello e Teori Zavascki defenderam a legalidade das doações de pessoas jurídicas desde que houvesse um sistema de controle eficaz para prevenir abusos.

O Ministro Gilmar Mendes⁵⁰⁰ argumentou que o financiamento privado não deveria ser demonizado e que a corrupção não se limitava às campanhas eleitorais. Ele apontou para a necessidade de uma reforma mais ampla do sistema eleitoral e criticou a propaganda institucional que se confundia com propaganda eleitoral, enfraquecendo, assim, a igualdade de chances entre partidos.

Assim, abordou a questão com uma perspectiva crítica, enfatizando que a ideia de que a democracia só se sustenta com financiamento público de campanhas é limitada e não pode ser aceita como verdade absoluta. Ele observou que, se adotássemos essa premissa, países como os Estados Unidos e a Alemanha, que não dependem exclusivamente de financiamento público para campanhas, estariam excluídos dessa definição, o que é problemático. Mendes destacou que a discussão sobre o modelo de financiamento deve ser integrada à reforma do sistema eleitoral e não considerada de forma isolada.

Ele criticou a propaganda institucional brasileira, observando que muitas vezes a publicidade não foca em questões essenciais como saúde e educação, mas em realizações eleitorais, como obras de infraestrutura, associadas ao governo atual. Mendes considerou essa prática uma violação grave da ideia de igualdade de oportunidades, que é fundamental para a democracia partidária.

Por fim, argumentou que é difícil afirmar formalmente que a corrupção está diretamente ligada à doação de campanhas, pois o problema é mais complexo e envolve motivações diversas. Mendes sugeriu que, embora a corrupção exista, associá-la apenas ao financiamento eleitoral seria uma simplificação que não aborda as reais causas da corrupção no país.

Teori Zavascki⁵⁰¹ destacou o paradoxo do financiamento de campanhas: enquanto o dinheiro pode representar uma ameaça à democracia, ele também é

⁵⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Voto do Ministro Gilmar Mendes.

⁵⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Voto do Ministro Teori Zavascki.

essencial para o funcionamento de uma democracia saudável. Zavascki argumentou que encontrar um equilíbrio entre permitir financiamento e evitar corrupção era crucial e que a solução envolveria ajustes contínuos na legislação.

Celso de Mello⁵⁰² concordou com Zavascki que as doações de pessoas jurídicas poderiam ser legítimas se acompanhadas por um controle rigoroso para evitar abusos. Ele enfatizou a importância de não restringir o exercício regular do poder econômico, desde que não prejudicasse a integridade do processo eleitoral.

Os argumentos apresentados pelos ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello e Teori Zavascki reforçam que a necessidade de integrar a discussão do financiamento com uma reforma mais ampla do sistema eleitoral é crucial para evitar que a publicidade institucional distorça a percepção pública e comprometa a igualdade de oportunidades entre partidos.

De fato, o controle rigoroso e a transparência são indispensáveis para garantir que o poder econômico não prejudique a integridade do processo eleitoral, permitindo que a democracia funcione de maneira saudável e equilibrada.

Ademais, a simplificação excessiva que associa a corrupção exclusivamente ao financiamento eleitoral ignora a complexidade das motivações por trás da corrupção e não contribui para uma solução efetiva. Assim, a busca por um equilíbrio que permita o financiamento privado, mas com mecanismos robustos de fiscalização, é a abordagem mais sensata e pragmática para fortalecer a democracia e assegurar a justiça no processo eleitoral.

Em 17 de setembro de 2015, a Suprema Corte⁵⁰³ decidiu que as doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais eram inconstitucionais e proibiu o uso de recursos corporativos em campanhas, mesmo que provenientes de doações anteriores. A decisão levou a intensas discussões legislativas para encontrar alternativas ao financiamento empresarial.

Apesar dos esforços para proibir doações empresariais em campanhas eleitorais, novas formas de participação surgiram. Em 2015, o Legislativo tentou

⁵⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Voto do Ministro Celso de Mello.

⁵⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. *Op. cit.*

regulamentar o financiamento empresarial por meio de uma PEC⁵⁰⁴ e um PL⁵⁰⁵, mas as propostas enfrentaram obstáculos e resultaram na proibição total das doações de pessoas jurídicas em razão da decisão do Supremo Tribunal Federal.

A análise econômica do direito, ao abordar os processos eleitorais, reforça a visão de que uma regulamentação eficaz do financiamento de campanhas deve ir além de restrições simplistas e deve buscar um equilíbrio entre os interesses diversos. Nessa perspectiva, a tentativa do STF de legislar sobre o financiamento de campanhas, uma função que não lhe compete, é problemática.

O papel do STF é interpretar a Constituição e assegurar que as leis vigentes sejam aplicadas corretamente, não criar ou modificar legislações que estão fora de seu escopo.

Quando esse mecanismo do judiciário tenta assumir funções legislativas, pode acabar impondo soluções que não consideram adequadamente as complexidades econômicas e as práticas do financiamento eleitoral. Essa abordagem resulta em regras que não atendem às necessidades reais do sistema eleitoral e não resolvem de forma efetiva os problemas de corrupção e de desigualdade de oportunidades.

Portanto, é fundamental que a Corte Suprema se limite à sua função interpretativa e deixe a elaboração e ajuste das leis eleitorais para o legislador competente, garantindo que qualquer solução adotada seja abrangente e alinhada com a realidade econômica e a prática dos processos eleitorais.

Com essa ressalva, a partir da ADI nº 4.650/DF, a Lei nº 13.165/15⁵⁰⁶ foi sancionada com restrições ao financiamento empresarial e introduziu mudanças como a redução do período de campanha e da duração da propaganda eleitoral gratuita. Contudo, a falta de mudanças estruturais na legislação levou ao aumento do “caixa dois” e ao desequilíbrio na competição, com candidatos ricos se beneficiando mais do autofinanciamento.

A escassez de recursos impulsionou o aumento do fundo partidário, sem diminuir os gastos eleitorais. Conforme se verificou no tópico 4.4 – “Influxo das pessoas jurídicas no processo eleitoral”, apesar da redução do financiamento oficial,

⁵⁰⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 182/07 - Reforma Política. *Op. cit.*

⁵⁰⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5735/2013. *Op. cit.*

⁵⁰⁶ BRASIL. Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015. *op. cit.*

o autofinanciamento e o caixa dois se ampliaram, potencialmente elitizando as eleições e enfraquecendo o sistema partidário.

Como forma de lidar com as demandas emergentes a partir do julgamento da ADI nº 4.650/DF, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), criado pela Lei nº 13.487/17, também conhecido como fundo eleitoral, surgiu como uma resposta à necessidade de viabilizar o custeio das campanhas eleitorais no Brasil.

A medida foi adotada diante da alegação de altos custos das campanhas, das restrições às doações de empresas e da falta de uma cultura de doações pessoais. Inicialmente, o foco das mudanças legislativas era reduzir os custos das campanhas por meio da proibição de práticas específicas, mas essas implementações não foram eficazes. A proibição das doações empresariais e a continuidade dos altos custos das campanhas revelaram a necessidade de uma alternativa de financiamento.

O FEFC é financiado com recursos do orçamento da União e seu valor é determinado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para cada eleição. Em 2018, o fundo foi de aproximadamente R\$1,7 bilhões⁵⁰⁷, aumentando para R\$2 bilhões em 2020⁵⁰⁸ e alcançando R\$4,9 bilhões em 2022⁵⁰⁹.

A distribuição dos recursos é baseada na representação partidária no Congresso Nacional, o que resulta em grandes partidos recebendo a maior parte do fundo. Por exemplo, em 2022, o União Brasil recebeu R\$782,5 milhões, o PT R\$503,3 milhões e o MDB R\$363,2 milhões⁵¹⁰.

Apesar do aumento significativo no valor do FEFC, o sistema enfrenta desafios consideráveis. A principal crítica é que a distribuição dos recursos tende a beneficiar os grandes partidos, dificultando a renovação política e promovendo um cenário de monopólio, o que, segundo o julgamento da ADI nº 4.650/DF, deveria desaparecer juntamente com o financiamento por parte das empresas privadas.

⁵⁰⁷ Equivale a 30% dos recursos da reserva específica de que trata a Lei n.º 13.473/17 (Lei de Diretrizes Orçamentárias). BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.* Art. 16-C, II.

⁵⁰⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2020. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em 18 jun. 2024.

⁵⁰⁹ BRASIL. Lei nº 14.303 de 21 de janeiro de 2022. **Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021.** Disponível em: <<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2022-01-21;14303>>. Acesso em 22 mai. 2024.

⁵¹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

Além disso, os candidatos não têm acesso direto ao FEFC; os recursos são alocados pelos partidos, o que pode favorecer candidatos mais estabelecidos ou influentes dentro das legendas. Mesmo com o aumento do fundo, a influência do dinheiro privado persiste e práticas como o autofinanciamento ainda conferem vantagem a candidatos ricos.

A reforma do financiamento de campanhas enfrenta dificuldades em promover uma competição mais equitativa e em mitigar o impacto do poder econômico.

A estrutura atual do FEFC e a persistência de alternativas privadas de financiamento revelam limitações na criação de um processo eleitoral mais justo e na redução dos abusos de poder econômico. A complexidade do sistema político e as práticas existentes ainda limitam a eficácia do FEFC em alcançar seus objetivos de equidade e justiça nas eleições.

Ou seja, mesmo com todos os esforços para diminuir custos eleitorais e para promover equidade, antagonizando o financiamento por parte das empresas nas disputas, não foi possível atingir esse objetivo.

A decisão da ADI foi, conforme Gico Jr.⁵¹¹ leciona, com base na Teoria do Risco aplicada ao Direito, uma decisão com risco, ou seja, sua deliberação não foi determinística. Na abordagem da Teoria do Risco, as decisões judiciais são vistas como sujeitas a incertezas e variáveis que não podem ser completamente previstas ou controladas.

Nesse contexto, o processo da ADI envolveu uma avaliação dos potenciais impactos e riscos associados às mudanças propostas, mas o resultado não garantiu a redução dos custos eleitorais esperados.

Em outras palavras, a deliberação não foi capaz de assegurar, de forma definitiva, a diminuição dos gastos relacionados ao processo eleitoral, somente por impedir doação de empresas privadas, evidenciando que, apesar das intenções e análises prévias, o risco de não alcançar os resultados desejados se concretizou.

Esse fenômeno ilustra a complexidade das decisões judiciais em um ambiente incerto, em que as expectativas podem não se concretizar devido a variáveis imprevistas ou à dinâmica do próprio sistema jurídico e eleitoral. A decisão da ADI,

⁵¹¹ GICO JR, Ivo T. **Análise econômica do processo civil**. Editora Foco, 2022.

portanto, não foi determinística, pois não houve uma garantia absoluta de que a redução dos custos eleitorais ocorreria como planejado.

Em vez disso, a decisão refletiu uma avaliação de risco em que a probabilidade de sucesso era uma entre várias possibilidades, e, justamente por não serem as doações feitas por empresas privadas a única forma do dinheiro influenciar os processos eleitorais, essa concepção não se concretizou.

Tal perspectiva enfatiza a importância de reconhecer e de gerenciar os riscos associados às decisões jurídicas e políticas, bem como a necessidade de ajustes e de reavaliações contínuas para lidar com a incerteza e de promover melhorias eficazes no sistema eleitoral.

Numa visão teleológica, que visa atingir uma finalidade com tal empreendimento, não foi possível alcançá-la. Como o Ministro Gilmar Mendes acertadamente pontuou, esse tipo de determinação tem o intuito de apontar um suposto vilão para desviar a atenção para outras formas de recursos que continuam a ser utilizadas para financiamento de campanhas.

A questão da vedação das doações empresariais nas campanhas eleitorais, quando examinada sob a perspectiva da análise econômica do direito, revela um cenário de complexidade e de nuances que muitas vezes são subestimadas.

A ideia de restringir ou de proibir doações de empresas pode, à primeira vista, parecer uma solução eficaz para enfrentar a corrupção e para garantir um campo de jogo mais equitativo para todos os candidatos. No entanto, a experiência prática e as críticas argumentam que tal medida não resolve os problemas estruturais subjacentes ao sistema eleitoral.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao intervir de maneira decisiva nessa área, assume um papel que, conforme a crítica, transcende sua função judicial. Ao tentar legislar sobre o financiamento eleitoral, muitas vezes se depara com o desafio de formular soluções que podem não considerar todos os aspectos práticos e econômicos envolvidos.

Novamente, a tentativa de vedar doações empresariais sem uma compreensão completa do impacto econômico e das alternativas possíveis pode levar a soluções que, embora bem-intencionadas, são impraticáveis ou insuficientes para resolver o problema da corrupção e da desigualdade no financiamento eleitoral.

Ressalta-se que as instituições jurídicas devem funcionar como um farol, trazendo iluminação para questões norteadoras, que já foram decididas previamente pelo legislativo, contudo, ao invés de servir como um guia, a Suprema Corte tem se mostrado mais um barco à deriva, tentando controlar a maré de acordo com suas vontades.

Além disso, as alternativas encontradas, como a criação de novas regras e ajustes para permitir doações com controles rigorosos, mostram que há um caminho mais viável do que a proibição completa.

Portanto, a vedação absoluta das doações empresariais pode ser vista como uma resposta simplista para um problema complexo. Em vez de adotar medidas que aparentam ser uma solução definitiva, é essencial desenvolver e implementar reformas que considerem a totalidade do sistema eleitoral e as interações entre financiamento, regulamentação e administração.

Afinal, o cerne do problema no financiamento de campanhas eleitorais não reside exclusivamente na fonte dos recursos, mas sim no abuso de poder econômico que pode distorcer o processo democrático.

Seja o financiamento proveniente de empresas privadas, de doações individuais ou mesmo do fundo público, o risco de que recursos financeiros excessivos sejam utilizados para influenciar de forma desproporcional o resultado das eleições é uma preocupação constante. A questão central é garantir que nenhum grupo ou entidade tenha uma vantagem injusta que comprometa a igualdade de oportunidades entre os candidatos e partidos.

O foco excessivo na proibição de doações empresariais, por exemplo, pode obscurecer a realidade de que o abuso de poder econômico pode ocorrer por meio de outras fontes de financiamento, como foi verificado pela ineficiência do FEFC e do autofinanciamento.

Quando se proíbe uma modalidade específica de doação, mas não se estabelecem mecanismos rigorosos de transparência e de controle para todas as formas de contribuição, o sistema continua vulnerável. Assim, a corrupção e a influência indevida podem se manifestar de maneiras menos visíveis, mas igualmente prejudiciais, como o uso de intermediários, a fragmentação de doações para ocultar sua origem ou o financiamento ilegal por meio de caixa dois.

É essencial que a legislação e as políticas públicas se concentrem em prevenir o abuso de poder econômico em qualquer forma que ele possa ocorrer e não apenas na sua manifestação mais evidente. Isso requer um sistema robusto de fiscalização e de auditoria, que seja capaz de identificar e de punir práticas ilegais, independentemente da origem dos recursos. Além disso, a educação política e a conscientização pública sobre a importância de uma competição justa e transparente são fundamentais para fortalecer a democracia.

Portanto, o debate sobre o financiamento de campanhas eleitorais deve ir além de uma discussão simplista sobre a proibição de doações de empresas privadas. Ele deve englobar uma análise mais ampla sobre como diferentes fontes de financiamento podem ser reguladas de maneira a garantir que a influência do dinheiro não comprometa a integridade do processo eleitoral.

A solução está em criar um sistema equilibrado e transparente que permita a participação financeira de diversos setores, mas que, ao mesmo tempo, previna abusos e promova uma representação justa e equitativa para todos os cidadãos, incluindo as pessoas jurídicas que exercem cidadania de forma indireta.

O fato é que o dinheiro sempre encontrará um caminho para a política, portanto, o que é necessário é repensar como se combate ao abuso de poder econômico, sem encontrar atalhos disfarçados de soluções que, na prática, não encontram qualquer eficiência.

Assim, a regulamentação do financiamento eleitoral é um tema central para garantir a integridade e a equidade do processo democrático. A necessidade de estabelecer mecanismos que equilibrem a liberdade de participação política com a transparência nas contribuições financeiras é fundamental para evitar a captura do poder legislativo por interesses econômicos.

No Brasil, essa questão se torna ainda mais relevante devido às desigualdades sociais e ao potencial de abuso de poder econômico por parte de grupos mais ricos. O desafio, portanto, é encontrar um equilíbrio que permita a participação de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais, sem comprometer a neutralidade do processo.

Nesse contexto, a proposta de um novo Projeto de Lei surge como uma solução para reintroduzir o financiamento privado por empresas, mas com regulamentações que garantam transparência, controle e limites claros.

A ideia é restaurar dispositivos anteriores que permitiam as doações, ao mesmo tempo em que se adaptam às novas exigências tecnológicas e sociais, como a utilização de sistemas de arrecadação online e mecanismos de verificação digital.

Com isso, busca-se não apenas ampliar a participação no financiamento eleitoral, mas também garantir que tal processo ocorra de forma justa e acessível, fortalecendo a democracia participativa sem prejudicar a integridade do sistema eleitoral.

5. SOLUÇÕES POSSÍVEIS: A QUESTÃO DO ABUSO DE PODER ECONÔMICO E A VIABILIDADE DE UM PROJETO DE LEI

No Brasil, em um contexto onde as desigualdades sociais e o potencial de abuso por interesses econômicos são evidentes, a criação de mecanismos que garantam a transparência nas contribuições financeiras se torna ainda mais crucial. O desafio reside em encontrar um equilíbrio entre permitir a participação de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais e manter a neutralidade do processo.

Com essa perspectiva, a regulamentação do financiamento eleitoral é essencial para preservar a integridade e a equidade do processo democrático, assegurando que a participação política seja equilibrada e transparente.

Assim, é necessário encontrar, por meio do Legislativo e do Executivo, um mecanismo que permita uma participação mais ampla e inclusiva, reconhecendo a liberdade de expressão e o direito de contribuição financeira das pessoas jurídicas dentro de limites que garantam a integridade do sistema político.

Uma das maneiras de viabilizar isso é pela via do Projeto de Lei, conceituado como uma proposta formal destinada à criação, alteração ou revogação de uma lei, previsto no artigo 61, *caput*, da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição⁵¹².

Geralmente inicia-se com a redação e a apresentação da proposta por um legislador, grupo de legisladores ou um órgão governamental. Após a apresentação,

⁵¹² BRASIL. 1988. Constituição Federal. Art. 61. *Op. Cit.*

o projeto passa por um processo de discussão e de análise em comissões e em plenário, onde são examinados os detalhes e feitas emendas.

Em seguida, o projeto é submetido à votação. Caso aprovado, pode ser enviado à outra casa do legislativo, se o sistema for bicameral, ou ao chefe do Executivo. O chefe do Executivo pode sancionar o projeto, transformando-o em lei, ou vetá-lo. Após a sanção, a nova lei é publicada e entra em vigor na data estipulada.

Projetos de lei podem abranger uma vasta gama de temas, incluindo regulamentações econômicas, sociais, administrativas e de direitos civis, com o objetivo de formalizar as mudanças nas regras e nas normas que regem a sociedade. Com esse panorama, o projeto pensado para esta tese não proibiria a doação eleitoral por parte de pessoas jurídicas, apenas não toleraria o abuso de poder econômico, como o Ministro Celso de Mello, na ADI 4.650/DF, pontuou perfeitamente:

(...) as doações eleitorais, refiram-se elas a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direito privado, são legítimas, mostrando-se unicamente incompatíveis com o modelo consagrado em nossa Constituição, se e quando efetivadas de modo abusivo⁵¹³.

O que ressoa com o previsto no art. 173 da Constituição Federal:

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular⁵¹⁴.

Assim, o ideal seria um Projeto de Lei que objetivasse restabelecer o financiamento por empresas e adequá-lo às novas exigências de transparência e de controle para fortalecer a democracia participativa e para garantir a integridade do processo eleitoral.

Seria necessário definir normas para doações e contribuições de pessoas jurídicas, visando se adequar às novas realidades do financiamento eleitoral, para que o Estado seja capaz de oferecer respostas a questões suscitadas anteriormente, como o fato de a iniciativa privada ter reconhecido a oportunidade de influenciar o processo legislativo por meio do financiamento eleitoral e a consequente preocupação com uma possível captura do Legislativo pelo poder econômico, forçando-o a agir com vícios advindos do monopólio.

⁵¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Voto do Ministro Celso de Mello. p. 1.

⁵¹⁴ BRASIL. 1988. Constituição Federal. Art. 173. *Op. Cit.*

O primeiro ponto seria permitir que as doações e as contribuições fossem feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou de coligações, limitando o montante das contribuições a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. Além disso, as pessoas jurídicas que excedessem esse limite estavam sujeitas a multas e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público.

Por entender que a letra da lei poderia se aperfeiçoar, e para garantir que o financiamento privado seja transparente e eficaz, o novo Projeto de Lei, que surge como proposta de intervenção no mundo concreto, propor-se-ia a adotar dispositivos complementares que reforçam a prestação de contas e o controle das doações.

Uma das possibilidades é a extensão da aplicação do § 2º do artigo 23 da Lei nº 9.504/97⁵¹⁵, que determina que as doações estimáveis em dinheiro devem ser acompanhadas de recibos assinados pelo doador, ao financiamento privado. Tal exigência visaria assegurar, ainda mais, que todas as contribuições sejam registradas e verificáveis. Adicionalmente, o parágrafo quarto⁵¹⁶ do mesmo dispositivo legal

⁵¹⁵ BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Op. Cit.* Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

(...)

§ 2º As doações estimáveis em dinheiro a candidato específico, comitê ou partido deverão ser feitas mediante recibo, assinado pelo doador, exceto na hipótese prevista no § 6º do art. 28. (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013).

⁵¹⁶ BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Op. Cit.* Art. 23. (...)

§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de: (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006) (Vide ADIN 5970)

I - cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

II - depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

III - mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito, e que deverá atender aos seguintes requisitos: (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

a) identificação do doador; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

IV - instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, que deverão atender aos seguintes requisitos: (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

a) cadastro prévio na Justiça Eleitoral, que estabelecerá regulamentação para prestação de contas, fiscalização instantânea das doações, contas intermediárias, se houver, e repasses aos candidatos; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

b) identificação obrigatória, com o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de cada um dos doadores e das quantias doadas; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

c) disponibilização em sítio eletrônico de lista com identificação dos doadores e das respectivas quantias doadas, a ser atualizada instantaneamente a cada nova doação; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

também poderia ser aplicado, estabelecendo que as doações de recursos financeiros devem ser realizadas por meio de cheques cruzados, de transferências eletrônicas ou de mecanismos de arrecadação online, garantindo que todos os recebimentos sejam devidamente identificados e monitorados.

É importante frisar que, com os avanços tecnológicos, torna-se mais fácil verificar a origem de qualquer doação, independentemente de ser pessoa física ou jurídica.

Não se trata mais do mesmo cenário que se tinha anteriormente ao julgamento da ADI 4.650/DF pelo Supremo Tribunal Federal, pois quase dez anos se passaram desde então, portanto, é possível, e muito necessário, utilizar-se do aparato digital, que se aprimora a cada dia, para a fiscalização do financiamento eleitoral.

Portanto, o Projeto de Lei objetivaria também a atualização das formas de doação, permitindo a utilização de tecnologias modernas, como o financiamento coletivo por meio de sítios na internet e de aplicativos eletrônicos. Estas medidas são cruciais para adaptar o financiamento eleitoral às novas realidades tecnológicas e para ampliar o acesso ao processo de contribuição.

Em termos de controle, o Projeto de Lei reintroduziria sanções rigorosas para a violação dos limites de doação, reforçando a aplicação de multas proporcionais ao montante excedido, o que, na prática, já ocorre quando há violação à ordem econômica. Com isso, percebe-se que o Estado já possui mecanismos de controle que podem ser utilizados para regulamentar o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas.

d) emissão obrigatória de recibo para o doador, relativo a cada doação realizada, sob a responsabilidade da entidade arrecadadora, com envio imediato para a Justiça Eleitoral e para o candidato de todas as informações relativas à doação; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

e) ampla ciência a candidatos e eleitores acerca das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

f) não incidência em quaisquer das hipóteses listadas no art. 24 desta Lei; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

g) 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; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

h) observância dos dispositivos desta Lei relacionados à propaganda na internet; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

V - comercialização de bens e/ou serviços, ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017) (Vide ADIN 5970)

§ 4º-A Na prestação de contas das doações mencionadas no § 4º deste artigo, é dispensada a apresentação de recibo eleitoral, e sua comprovação deverá ser realizada por meio de documento bancário que identifique o CPF dos doadores. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

Ademais, eleger-se-ia uma entidade fiscalizadora, em termos definidos pela lei, de maneira preventiva, para adotar procedimentos para analisar as doações utilizando mecanismos de monitoramento e de seleção, com o objetivo de identificar, de antemão, possíveis suspeitas de irregularidades, como lavagem de dinheiro ou financiamento ilegal de campanhas por pessoas jurídicas interessadas em financiar campanhas eleitorais, o que deve incluir a identificação e a qualificação de riscos das empresas, além de avaliação de atividades e de operações realizadas por elas.

Estabelecer-se-ia um prazo de análise de atividade consideradas suspeitas e, no caso de condutas reiteradamente não corrigidas ou abertamente ilícitas, o Ministério Público Eleitoral e demais órgãos pertinentes seriam comunicados para adotar medidas necessárias.

Sem prejuízo à regulamentação e à fiscalização por parte do Estado, essa autorização para o financiamento privado de campanhas eleitorais estaria condicionada à comprovação, por parte da pessoa jurídica interessada, da adoção e da implementação de políticas, de procedimentos e de controles internos, visando transparência nas doações.

Além disso, interessante repisar que o § 6º do artigo 23⁵¹⁷ já garante que fraudes ou erros cometidos por doadores não resultem na rejeição das contas eleitorais dos candidatos e dos partidos, desde que estes não tenham conhecimento das irregularidades. Ou seja, não haveria um processo eleitoral à mercê da atividade econômica. As searas seriam claramente divididas e cada um responderia na medida de sua concorrência para os atos praticados.

A democracia participativa é um princípio fundamental que permite aos cidadãos exercerem sua cidadania de maneira mais ativa, além do voto. A possibilidade de contribuir financeiramente para campanhas eleitorais representa uma forma significativa de engajamento cívico, permitindo que indivíduos e empresas manifestem apoio direto a candidatos e a partidos que considerem alinhados com suas visões e interesses.

⁵¹⁷ BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Op. Cit.* Art. 23. (...) § 6º Na hipótese de doações realizadas por meio das modalidades previstas nos incisos III e IV do § 4º deste artigo, fraudes ou erros cometidos pelo doador sem conhecimento dos candidatos, partidos ou coligações não ensejarão a responsabilidade destes nem a rejeição de suas contas eleitorais. (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017).

A reintrodução do financiamento privado por pessoas jurídicas deve ser entendida como uma ampliação das formas de participação política, um exercício de cidadania, desde que acompanhada de regulamentações e de limitações que assegurem a transparência e a equidade no processo.

No mais, cumpre reiterar que, em uma sociedade tão desigual como a brasileira, essa forma de financiamento eleitoral surge como uma alternativa para que menos recursos públicos sejam direcionados para vultuosas campanhas políticas, o que é um interesse em comum, já que esse capital pode ser utilizado em outros setores.

Portanto, a reintrodução do financiamento privado por pessoas jurídicas, conforme proposto, deve ser entendida como uma oportunidade para fortalecer a democracia participativa, garantindo ao mesmo tempo a transparência e a integridade do processo eleitoral. Com as devidas regulamentações e controles, o financiamento privado pode contribuir para um sistema político mais dinâmico e representativo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na decisão da ADI 4.650/DF, os Ministros da Suprema Corte do Brasil destacaram a complexidade da relação entre dinheiro e política e a ausência de soluções universais para regulamentar o financiamento de campanhas eleitorais.

A análise do contexto político internacional revelou que cada país adapta seus modelos de financiamento político conforme sua cultura política e especificidades, como formas de governo, sistemas eleitorais, quadros partidários e disposições constitucionais. Isso reforça a ideia de que uma abordagem única não é aplicável globalmente e que cada nação deve encontrar seu próprio equilíbrio entre financiamento público e privado, garantindo transparência e integridade no processo eleitoral.

Como é possível verificar, financiamento de campanhas é um tema controverso e desafiador, especialmente no Brasil, onde há um debate constante sobre o modelo mais adequado para mitigar a influência negativa do poder econômico e para garantir a legitimidade das eleições.

Retomando o sistema eleitoral dos Estados Unidos, que será utilizado como base para as considerações finais desta tese, segundo Santano⁵¹⁸, o modelo norte-americano de financiamento de campanhas é predominantemente privado, devido ao ceticismo histórico em relação aos partidos políticos. Esse ceticismo levou à introdução das primárias, distanciando os candidatos dos partidos e enfraquecendo suas estruturas.

Como resultado, o financiamento privado e o *lobby* tornaram-se predominantes, com os partidos dependentes de recursos externos, já que não possuem uma base significativa de filiados para sustentá-los.

Na nação norte-americana, o sistema de financiamento é considerado uma forma de exercer a liberdade de expressão e o discurso político, com um subsídio público limitado, principalmente direcionado para as eleições presidenciais.

Historicamente, a legislação focava na limitação de gastos e no combate à compra de votos, evoluindo para incluir o financiamento público como uma tentativa de reduzir a influência de grupos de pressão. Santano⁵¹⁹ destaca que o financiamento público visa auxiliar candidatos a divulgar suas ideias e tornar o processo eleitoral mais competitivo, incentivando contribuições de pequeno valor.

Não existe uma solução simples ou única; a reflexão sobre o melhor caminho a seguir é contínua e deve considerar a Análise Econômica do Direito. Esta abordagem sugere que o propósito do serviço público, como meio de aplicar o direito, é resolver disputas de maneira eficiente, garantindo que os recursos sejam alocados corretamente e que as decisões judiciais minimizem os custos sociais e erros⁵²⁰. Nesse sentido, no contexto de campanhas eleitorais, uma alocação eficiente dos recursos é crucial para assegurar uma competição justa e democrática.

O debate sobre o modelo de financiamento político no Brasil gira em torno do fato de que ele deve ser exclusivamente público, privado ou misto.

Conforme sabido, após a Segunda Guerra Mundial, muitas democracias, inclusive a brasileira, optaram por um modelo que combina a arrecadação de fundos tanto privados quanto públicos, pois tal modelo possibilita que os partidos políticos

⁵¹⁸ SANTANO, Ana Cláudia. *Op cit.*

⁵¹⁹ *Idem.*

⁵²⁰ GICO JR, Ivo T. **Análise econômica do processo civil**. Editora Foco, 2022.

busquem recursos na sociedade, incentivando uma maior interação com os cidadãos, ao mesmo tempo em que recebem apoio financeiro do Estado⁵²¹.

Este sistema diversifica suas fontes de financiamento ao combinar recursos públicos e privados. Isso visa promover a participação direta dos cidadãos na política por meio de contribuições ou doações, além de garantir uma competição eleitoral equilibrada e justa entre os partidos políticos e seus candidatos⁵²².

Santano⁵²³ considera que a abordagem mista é a resposta mais eficaz para lidar com as disparidades no financiamento eleitoral, pois, em praticamente todos os cenários políticos atuais, um equilíbrio entre financiamento privado e público é crucial, e a adoção de modelos puramente privados ou públicos já não angaria mais tantos defensores, sendo que as premissas desse modelo estão majoritariamente centralizadas em desenvolver mecanismos que minimizem as desvantagens presentes nos sistemas exclusivamente públicos ou privados.

Por outro lado, há doutrinadores que questionam se o poder econômico realmente deixa de ter influência no financiamento misto. Xavier e Silva⁵²⁴ defendem que, ao optar pelo financiamento misto ou apenas privado nas campanhas eleitorais, o peso do capital privado pode desequilibrar a competição pelo voto, o que poderia levar a uma representação mais alinhada com os interesses dos detentores de capital do que com os desejos e as necessidades dos eleitores.

Alguns críticos argumentam que o financiamento misto pode ser mais prejudicial do que o financiamento exclusivamente privado. Isso porque, ao permitir doações tanto de origem privada quanto pública, abre-se espaço para que candidatos recebam contribuições ilícitas da iniciativa privada e também subsídios públicos para suas campanhas, o que perpetua a corrupção.

Campos e Assis Jr.⁵²⁵, que compartilham dessa visão, advertem que "pagaremos duas vezes por essa conta: uma vez pelo financiamento público e outra pelos reembolsos aos doadores através da corrupção".

⁵²¹ KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 284.

⁵²² *Idem.*

⁵²³ SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 130.

⁵²⁴ XAVIER, Allan Ferreira; SILVA, Matheus Passos. **O Financiamento de Campanha Eleitoral e a sua Influência na Representação Política**. Brasília: Vestnik, 2014. p. 28.

⁵²⁵ CAMPOS, Hélio Sílvio Ourém; ASSIS JUNIOR, Moises Pereira de. Financiamento público de campanhas eleitorais. **Estudos Eleitorais**, v. 7, n.º 2, maio/ago. 2012. p. 42.

A solução para evitar abusos de ordem econômica não reside na exclusão de uma fonte de financiamento em favor de outra, mas sim no estabelecimento de controles rigorosos e de transparência nas doações. Isso inclui a implementação de limites claros para as contribuições privadas, fiscalização eficaz e sanções para violações das regras de financiamento. Dessa forma, o modelo misto pode funcionar de maneira justa e equitativa, garantindo que a influência financeira não comprometa a integridade do processo democrático.

No julgamento da ADI nº 4.650/DF, a Suprema Corte proibiu doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e partidos políticos, argumentando que o financiamento de campanhas deveria ser um direito exclusivo dos cidadãos.

Essa decisão foi vista por alguns como uma tentativa de reforma política sem a devida participação democrática e questiona-se, acertadamente, se o Judiciário teria ultrapassado suas atribuições ao interferir em um domínio que tradicionalmente pertence ao Legislativo.

Afinal, referenciando as lições de Gico Jr.⁵²⁶, a Constituição Federal do Brasil estabelece que o Poder Legislativo é responsável por refletir as preferências sociais e criar leis que governem o processo eleitoral. A relação é de agência dupla: o povo elege os políticos, que, por sua vez, definem os critérios para a seleção dos juízes, assegurando que as leis e regulamentos sejam uma expressão genuína da vontade popular.

O princípio da eficiência processual é atingido quando os juízes aplicam leis que representam o julgamento da sociedade sobre o estado desejado e não quando atravessam determinações previamente deliberadas, como ocorreu com o STF durante a ADI nº 4.650/DF, que, ao advertir que financiamento de campanhas deveria ser um direito exclusivo dos cidadãos, esqueceu do fato de que as pessoas jurídicas são compostas por pessoas e que os interesses das empresas podem se alinhar com os interesses da cidadania.

A realidade das campanhas eleitorais no Brasil, marcada por altos custos, levanta preocupações sobre uma "crise de representação", em que a capacidade de mobilizar recursos pode superar o conteúdo das propostas políticas. A necessidade de grandes investimentos faz com que candidatos e partidos que conseguem

⁵²⁶ Idem.

mobilizar mais recursos tenham uma vantagem significativa. Isso leva a uma situação em que a capacidade de se apresentar de forma eficaz e de se mobilizar recursos pode superar a importância do conteúdo das propostas, resultando em uma "crise de representação".

Assim, considerando que proibições não são a solução, evidentemente a decisão da ADI nº 4.650/DF, no sentido de excluir doações corporativas, deve ser criticada devido a sua interpretação excessiva dos princípios constitucionais. Não apenas a Corte Suprema legislou sobre o que não lhe cabia, como também tornou as doações privadas como bode expiatório para desviar a atenção de outras inúmeras formas de "caixa dois" ou monopólio de interesses.

A verdade é que campanhas eleitorais jamais deixarão de ser financiadas de algum modo, o dinheiro é uma moeda de troca para a defesa de interesses legítimos, portanto, não deve ser demonizado, mas sim regulamentado.

A partir disso, o reconhecimento da liberdade de expressão das pessoas jurídicas, que são compostas por indivíduos com interesses legítimos, é uma medida possível e pertinente para solucionar esse imbróglio.

Revisitando o conceito, a Constituição Federal⁵²⁷ garante a liberdade de expressão em seu artigo 5º, inciso IV, ao definir que "é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato", e no inciso XIV, ao assegurar "a todos o acesso à informação e resguardar o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional".

O artigo 220⁵²⁸ complementa ao garantir que "a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição". Essa liberdade abrange diversas formas de expressão, incluindo pensamento, ideias, informações e expressões não verbais, como comportamentais e artísticas, todas respaldadas pela Constituição.

A proteção constitucional da liberdade de expressão é essencial para debates livres, a formação da personalidade e a participação democrática e é vista como um reflexo da dignidade humana.

⁵²⁷ BRASIL. 1988. Constituição Federal. Art. 5º. *Op. Cit.*

⁵²⁸ BRASIL. 1988. Constituição Federal. Art. 220. *Op. Cit.*

Desse modo, a liberdade de expressão é fundamental para o funcionamento da democracia, permitindo a crítica dos governantes e o pluralismo de opiniões, pois promove a formação de opiniões e o bem-estar psicossocial dos indivíduos, que podem ter suas vozes democraticamente ativas, contudo, isso não deveria se restringir às pessoas físicas.

Afinal, o financiamento privado das campanhas eleitorais pode ser visto como um reflexo da democracia participativa, em que a cidadania ativa vai além do voto e se manifesta na contribuição direta para o processo político. Permitir que empresas participem do custeio de campanhas é uma forma de engajamento cívico que fortalece o sistema democrático, possibilitando a expressão do apoio e da confiança em determinadas plataformas e candidatos.

Quando empresas e cidadãos investem recursos em partidos e campanhas, eles não apenas ajudam a viabilizar a concorrência e a diversidade de propostas políticas, mas também demonstram um interesse genuíno na moldagem da política pública.

A transparência e a regulamentação apropriadas são essenciais para garantir que esse apoio não resulte em influência indevida, mas, quando bem gerido, o financiamento privado pode enriquecer o debate político e promover uma representação mais alinhada com os interesses e as preocupações da sociedade.

Exemplificativamente, no sistema norte-americano, certas fontes de financiamento são proibidas. A respeito disso, Telles⁵²⁹ menciona que é proibido que indivíduos estrangeiros sem *green card* (visto permanente) façam qualquer tipo de contribuição para campanhas eleitorais, sejam elas em nível federal, estadual ou local.

Também é vedado que governos estrangeiros, partidos políticos de outros países, bem como corporações, associações, empresas ou outras entidades constituídas sob leis estrangeiras ou com sede fora dos Estados Unidos, façam doações para campanhas eleitorais.

Essas restrições vão além das contribuições diretas para campanhas, abrangendo qualquer gasto que possa influenciar os resultados eleitorais, mesmo que de forma indireta. Por exemplo, é ilegal fazer uma doação a um cidadão americano

⁵²⁹ *Ibid.* p. 225.

com a intenção de que este, posteriormente, contribua para uma campanha eleitoral em nome do doador estrangeiro.

A autora⁵³⁰ pontua também a vedação de recursos advindos de instituições financeiras, de empresas⁵³¹ e de sindicatos. Contudo, importa destacar que a Suprema Corte dos Estados Unidos não proíbe as empresas de mídia, como jornais, revistas, emissoras de rádio, televisão e internet, de expressar apoio a candidatos por meio da divulgação de notícias, de editoriais ou de comentários.

Esse tipo de atividade não é classificado como doação ou despesa sujeita a restrições legais. Além disso, a proibição de doações por parte de entidades jurídicas foi suavizada por decisões anteriores da Corte Americana, mantendo apenas a proibição das doações diretas, o que permite outras formas de expressão e de participação dessas entidades no processo eleitoral.

Embora as doações individuais sejam permitidas, com um teto de US\$2,6 mil por candidato para cada eleição primária e geral e um limite total de US\$123,200 mil a cada dois anos (independentemente da renda e aplicável a todos os doadores), a Suprema Corte decidiu derrubar o limite total.

A decisão foi baseada na argumentação de que esse teto violava os direitos de liberdade de expressão e não estava suficientemente justificado pelo interesse público na luta contra a corrupção. Com isso, apenas o limite individual fixo foi mantido.

O limite estipulado, conforme versa Telles⁵³², tem como objetivo impedir que o financiamento eleitoral se torne um meio de os interesses especiais influenciarem as decisões governamentais, evitando que os mais ricos façam contribuições financeiras em troca de benefícios futuros.

É possível trazer essa interpretação para o sistema brasileiro, considerando que a proibição determinada pela ADI nº 4.650/DF não debateu a respeito desse ponto.

A participação das pessoas jurídicas no financiamento eleitoral deve ser considerada uma extensão legítima do direito coletivo de influenciar o debate político e de expressar interesses específicos.

⁵³⁰ TELLES, Olívia Raposo da Silva. *op. cit.* p. 226.

⁵³¹ Vedação federal, pois alguns Estados Federados admitem esses recursos.

⁵³² TELLES, Olívia Raposo da Silva. *op. cit.* p. 229.

Essas entidades, que incluem sindicatos, associações e empresas, representam grupos de indivíduos com objetivos comuns e desempenham um papel crucial na ampliação da pluralidade de vozes no processo democrático. A exclusão dessa parcela da sociedade do financiamento eleitoral poderia limitar a diversidade de perspectivas e de interesses, empobrecendo a qualidade do debate público e comprometendo a representatividade das eleições.

Além disso, as contribuições financeiras de pessoas jurídicas podem ser vitais para apoiar candidatos e partidos que defendem interesses de setores econômicos ou sociais específicos.

Em democracias complexas, em que a pluralidade de interesses é fundamental, as doações corporativas ajudam a equilibrar o campo político, permitindo que setores menos favorecidos ou com menos acesso a recursos tenham uma representação adequada. Tal contribuição pode promover uma competição mais justa entre candidatos e partidos, assegurando que uma gama mais ampla de interesses seja considerada no processo eleitoral.

Apesar da necessidade de garantir transparência e controle para prevenir abusos, restringir a participação das empresas pode limitar a riqueza de opiniões e de interesses no debate político.

Nos Estados Unidos, demonstrou-se que mecanismos regulatórios foram implementados para equilibrar a liberdade de expressão indireta por meio de doações com medidas contra abusos de poder econômico, o que pode servir como um modelo para encontrar soluções semelhantes em outros contextos democráticos.

Assim, a experiência norte-americana atesta que é possível reconhecer a contribuição das pessoas jurídicas sem comprometer a integridade do sistema, desde que existam mecanismos adequados de controle e supervisão.

Apesar de serem entidades legais, as pessoas jurídicas são compostas por indivíduos que compartilham interesses e, portanto, têm o direito coletivo de se expressar politicamente. As contribuições corporativas devem ser vistas como uma forma legítima de manifestação política, protegida pela Constituição Federal e não como uma ameaça à integridade do sistema democrático.

Ademais, a proibição das doações de empresas, sob o pretexto de eliminar a influência negativa do poder econômico, não necessariamente resolve os problemas subjacentes de corrupção e de abuso de poder. Ao contrário, como foi amplamente

verificado nesta tese, pode simplesmente deslocar o problema, promovendo a busca por financiamento de campanhas de maneira menos transparente e mais suscetível a práticas ilícitas.

O tema do financiamento político no Brasil é multifacetado e exige um equilíbrio entre direitos individuais, igualdade de representação e uma participação justa no processo democrático.

Assim, a Análise Econômica do Direito sugere a solução no sentido de que o foco deve ser na criação de um sistema de controle eficaz que permita a transparência e a responsabilidade no financiamento de campanhas, independentemente da fonte.

Diante do cenário atual, marcado por desigualdades sociais e pelo potencial abuso de poder econômico, a regulamentação do financiamento eleitoral é crucial para manter a integridade do processo democrático.

A proposta de reintroduzir o financiamento privado por pessoas jurídicas, com uma estrutura de controle e de transparência robusta, representa uma oportunidade de ampliar a participação política sem comprometer a equidade do sistema.

A ideia de um Projeto de Lei visa não apenas restaurar a possibilidade de doações empresariais, mas também integrar as novas exigências tecnológicas e de controle, assegurando que todos os recursos sejam devidamente monitorados e que as sanções contra abusos sejam efetivas.

A utilização de tecnologias modernas para arrecadação e a imposição de limites claros são essenciais para garantir que o financiamento eleitoral continue a refletir os princípios da democracia participativa, permitindo um sistema político mais acessível e justo.

Na decisão da ADI 4.650/DF, a Suprema Corte do Brasil evidenciou a complexidade do financiamento de campanhas eleitorais, reconhecendo que não há uma solução universal para regulamentá-lo. A análise internacional mostra que cada país ajusta seu modelo conforme suas particularidades culturais e políticas, destacando que uma abordagem única não é viável globalmente.

No Brasil, a proibição das doações corporativas pode não resolver os problemas de influência do poder econômico, podendo apenas deslocá-los para fontes menos transparentes.

A experiência de outros sistemas, como o norte-americano, sugere que é possível equilibrar financiamento público e privado com controles rigorosos.

Assim, a reintrodução do financiamento privado, se acompanhada de regulamentações eficazes e de transparência, pode enriquecer o processo democrático, promovendo uma maior participação política e garantindo a integridade eleitoral, bem como redirecionamento de recursos outrora utilizados em campanhas para outros setores e políticas públicas, como as de desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Conceito e Validade do Direito**. Trad.: Gercélia Batista. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

ALMOND, Gabriel A.; POWELL JR., G. Bingham. **Uma teoria de política comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

ALVES, Mário A. Terceiro Setor: as Origens do Conceito. In: **ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**, 2002. Salvador. Anais. Salvador: ENANPAD 2002.

ALVIM, Frederico Franco. Campanha eleitoral: prestação de contas. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

AMORIM, Felipe. **Veja 6 suspeitas de irregularidade encontradas nas doações para candidatos**. Disponível em: <<https://eleicoes.uol.com.br/2016/noticias/2016/10/01/apos-escandalos-doacoes-eleitorais-tem-fiscalizacao-inedita-este-ano.htm>>. Acesso em: 13 jul. 2024.

ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. Sociedade civil e estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/op/a/6pHpmRWCWhM57s9svCdHZyB/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 05 set. 2024.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. Globo Livros, 2008.

BACKES, Ana Luiza. **A legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Trad.: Carmen C. Varriale, Gaetano et. al. Coord. trad.: João Ferreira.

Rev. geral: João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Malheiros, 2012.

BOURDOUKAN, A. Y. **Financiamento público para partidos políticos e campanhas eleitorais no Brasil e seus efeitos sobre o sistema partidário: história e discussão**. Trabalho apresentado ao Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos. Toronto, Canadá, 2010.

BRAGON, Ranier. TSE publica resolução que libera autofinanciamento de campanhas. **Folha de São Paulo**. 12 fev. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/tse-publica-resolucao-que-libera-autofinanciamento-de-campanhas.shtml>>. Acesso em: 8 abr. 2024.

BRASIL. **Acompanhe o Planalto**. Perse: presidente sanciona lei que beneficia empresas de 30 atividades econômicas do setor de eventos. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/05/perse-presidente-sanciona-lei-que-beneficia-empresas-de-30-atividades-economicas-do-setor-de-eventos>. Acesso em 20 jul. 2024.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mai. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. **PEC 182/07** - Reforma Política. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-182-07-reforma-politica>>. Acesso em 18 jul. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5735/2013**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>>. Acesso em 18 jul. 2024.

_____. Decreto-Lei n.º 9.258, de 14 de maio de 1946. **Dispõe sobre o alistamento, os partidos políticos e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9258.htm>. Acesso em 20 mai. 2024.

_____. Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017. **Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm>. Acesso em: 2 mar. 2024.

_____. Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021. **Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares**

concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm>.

Acesso em: 10 de maio de 2024.

_____. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. **Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.** Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm>.

Acesso em: 10 de maio de 2024.

_____. Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990. **Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 4 mar. 2024.

_____. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. **Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>.

Acesso em: 4 mar. 2024.

_____. Lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950. **Institui o Código Eleitoral.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm>. Acesso em: 5 jun. 2024.

_____. Lei nº 4.109 de 20 de julho de 1962. **Institui a cédula oficial de votação nas eleições pelo sistema proporcional e dá outras providências.** Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4109.htm#:~:text=LEI%20No%204.109%2C%20DE%2020%20DE%20JULHO%20DE%201962.&text=Institui%20a%20cédula%20oficial%20de,promulgo%2C%20nos%20termos%20do%20art>. Acesso em: 05 jun. 2024.

_____. Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965. **Lei Orgânica dos Partidos Políticos.**

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm>.

Acesso em: 05 jun. 2017.

_____. Lei n.º 8.713, de 30 de setembro de 1993. **Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8713.htm>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 11 jun. 2024.

_____. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 4 mar. 2024.

_____. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. **Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm#:~:text=%C2%A7%201o%20O%20plebiscito,a%20respectiva%20ratifica%C3%A7%C3%A3o%20ou%20rejei%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 15 abr. 2024.

_____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. **Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em 23 jun. 2024.

_____. Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017. **Altera as Leis n.ºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm>. Acesso em: 2 mar. 2024.

_____. Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019. **Altera as Leis n.ºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13877.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

_____. Lei nº 13.878, de 3 de outubro de 2019. **Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13878.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

_____. Lei nº 14.303 de 21 de janeiro de 2022. **Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021.** Disponível em: <<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2022-01-21;14303>>. Acesso em 22 mai. 2024.

_____. Resolução n.º 22.715, de 28 de fevereiro de 2008. **Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos por candidatos e comitês financeiros e prestação de contas nas eleições municipais de 2008.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2008/RES227152008.htm>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n.º 206, de 2017.** Autoria: Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129782>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n.º 0600252-18.2018.6.00.0000.** Rel.: Ministra Rosa Maria Pires Weber. Julgada em: 22 maio de 2018. Disponível em: <<https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=56ca5bb550d9d6105c47e89a72ca469139b484d172d84d8e>>. Acesso em: 23 maio 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n.º 208-87.2014.6.00.0000.** Rel.: Ministro Henrique Neves da Silva. Julgada em: 22 maio 2014. Publicada no DJe em: 13 jun. 2014. Tomo 110, p. 44. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/123323679/consulta-cta-20887-df?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n.º 274-96.2016.6.00.0000.** Rel.: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Julgada em: 1 jul. 2016. Publicada no DJe em: 5 jun. 2024. Tomo 151, p. 57/58. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/469072500/consulta-cta-2749620166000000-brasilia-df?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Distribuição do Fundo Partidário 2018 - Duodécimos.** Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-fundo-partidario-duodecimos-fevereiro-2018>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2020.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em 18 jun. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais 2016 – Candidaturas.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes>>.

2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 22 mai. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). **Eleições 2024**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-content/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em 18 jun. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Partidário distribuiu mais de R\$ 62 milhões em duodécimos aos partidos em janeiro**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Fevereiro/fundo-partidario-distribuiu-mais-de-r-62-milhoes-em-duodecimos-aos-partidos-em-janeiro>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário Eleitoral**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a>>. Acesso em 20 de maio de 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Parlamentares consultam TSE sobre cota do Fundo Eleitoral para candidaturas femininas**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/parlamentares-consultam-tse-sobre-cota-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-femininas>>. Acesso em: 17 maio 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Pesquisas eleitorais**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/pesquisas-eleitorais>>. Acesso em 14 jul. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas eleitorais**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/processo-eleitoral-brasileiro/contas-eleitorais/prestacao-de-contas-eleitorais>>. Acesso em: 30 maio 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE autoriza transações via PIX para arrecadação de campanha nas Eleições 2022**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Maio/tse-autoriza-transacoes-via-pix-para-arrecadacao-de-campanha-nas-eleicoes-2022>>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE confirma que recursos dos fundos Eleitoral e Partidário podem ser utilizados em campanhas**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/tse-confirma-que-recursos-dos-fundos-eleitoral-e-partidario-podem-ser-utilizados-em-campanhas>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.553, de 18 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.575, de 28 de junho de 2018. **Altera a Resolução-TSE nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2018/resolucao-no-23-575-de-28-de-junho-de-2018>>. Acesso em 09 de maio de 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610/2019. **Dispõe sobre a propaganda eleitoral.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em 15 jun. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732/2024. **Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>>. Acesso em 15 jun. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.665, de 9 de dezembro de 2021. **Altera a Resolução-TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-665-de-9-de-dezembro-de-2021>>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Totalização dos votos aponta a reeleição de Ibaneis Rocha (MDB) para o governo no DF.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/totalizacao-dos-votos-aponta-a-reeleicao-de-ibaneis-rocha-mdb-para-o-governo-no-df>>. Acesso em 22 mai. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE proíbe uso de inteligência artificial para criar e propagar conteúdos falsos nas eleições.** Disponível em: <<https://www.tre-sc.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/tse-proibe-uso-de-inteligencia-artificial-para-criar-e-propagar-conteudos-falsos-nas-eleicoes>>. Acesso em 17 jun. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **VAQUINHA VIRTUAL** - Pré-candidatos podem arrecadar recursos de financiamento coletivo. Disponível em: <<https://www.tre-mt.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Maio/vaquinha-virtual-pre-candidatos-podem-arrecadar-recursos-de-financiamento-coletivo>>. Acesso em 25 mai. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF.** Rel.: Ministro Luiz Fux. Julgada em: 17. set. 2015. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>>. Acesso em: 15. mai. 2024.

CAMPOS, Francisco. Parecer de 19 -5 -1947, RF, 116/396; IN: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CAMPOS, Hélio Silvio Ourém; ASSIS JUNIOR, Moises Pereira de. Financiamento público de campanhas eleitorais. **Estudos Eleitorais**, v. 7, n.º 2, maio/ago. 2012.

CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn B. (org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. São Paulo/Rio de Janeiro: Gife/Paz e Terra, 1997.

CAVALCANTE, Carlos Vinícios de Oliveira. **O custo da democracia: o financiamento privado das campanhas para o Senado em 2010 e suas implicações à competição política**. 2011. 143 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CERVI, E. U. Financiamento político e eleitoral no Brasil: das abordagens acadêmicas às aplicações práticas, o papel do dinheiro na democracia representativa. In: BONIFÁCIO, R. (Org.). **O voto para Presidente no Brasil: 1989 a 2010, condicionantes e fatores explicativos**. Teresina: Edufpi, 2014. p. 43.

COELHO, Simone C. T. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora Senac, 2000.

COHEN, Jean e ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: The MIT Press, 1992.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. Saraiva, 2011.

DA PATRI, Eduardo Carlos Ricardo. Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs. **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 129-144, 2011. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139089>>. Acesso em 17 jun. 2024.

DE ANDRADE, Leonardo Francisco Navarrete; SERENA, Lucas Salazar; DE OLIVEIRA, Vítor Hilzendeger. **São as empresas as reais vilãs do financiamento político?**. Livro Law Experience – Direitos Fundamentais e a era Tecnológica. 2022.

DE MACEDO, Paulo Sérgio Novais. **Democracia participativa na constituição brasileira**. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf>. Acesso em 15 abr. 2024.

DIÁRIO DO CENTRO DO MUNDO. **“A campanha eleitoral deste ano vai ser um caos”, diz especialista da OAB-SP**. Disponível em: <<https://www.diariodocentrodomundo.com.br/a-campanha-eleitoral-deste-ano-vai-ser-um-caos-diz-especialista-da-oab-sp-por-jose-cassio/>>. Acesso em 15 jul. 2024.

DUMA, Jean. **Sobre as elites**: abordagem historiográfica. Tradução Flávio M. Heinz. Revista História. São Leopoldo: UNISINOS, v. 07, n. 08, 2003.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Zahar, 1970.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EVERS, Adalbert. Part of the Welfare Mix: the Third Sector as an Intermediate Area. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 6, n.2, p. 159-182, 1995. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/BF02353995>>. Acesso em: 20 de mai. 2024.

FALGUERAS, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Disponível em: <<https://editora.fgv.br/produto/financiamento-de-partidos-politicos-e-campanhas-eleitorais-um-manual-sobre-financiamento-politico-2836>>. Acesso em 14 jul. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Os partidos nas Constituições democráticas**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966.

FERNANDES, Rubem C. **Privado porém Público**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Após bancar própria campanha no DF, Ibaneis reconhece que disputa é desigual**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/apos-bancar-propria-campanha-no-df-ibaneis-reconhece-que-disputa-e-desigual.shtml>>. Acesso em 22 mai. 2024.

G1. **Campanhas receberam R\$16 milhões de inscritos no Bolsa Família, diz TSE**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/09/beneficiarios-do-bolsa-familia-ja-doaram-r-159-milhoes-para-campanhas.html>>. Acesso em: 13 jul. 2024.

_____. **Gilmar Mendes alerta sobre risco do caixa 2 nas eleições de outubro**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/02/gilmar-mendes-alerta-sobre-risco-do-caixa-2-nas-eleicoes-de-outubro.html>>. Acesso em 15 jul. 2024.

GAMBINO, S. **Partiti Politici e Forma di Governo** – Finanziamento Pubblico e Transformazione del Partito Politico. Napoli: Liguori, 1977.

GICO JR, Ivo T. **Análise econômica do processo civil**. Editora Foco, 2022.

GOMES, José Jairo. Campanha, financiamento e prestação de contas eleitorais. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada**: prestação de contas

de campanha eleitoral. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

_____. **Direito Eleitoral**. 18. ed. Barueri: Atlas, 2022. p. 35. Disponível em: <[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559772056/epubcfi/6/26\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml13\]!/4/50/7:225\[as%20%2C%5E\(ps\)\]>](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559772056/epubcfi/6/26[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml13]!/4/50/7:225[as%20%2C%5E(ps)]>)>.

_____. **Direito eleitoral**. 12. ed., rev. atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2016.

_____. **Direito Eleitoral**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Direito Eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2011.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuindo para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997

HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms**. Cambridge: MIT Press, 1996.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

HALL, John. A. In search of civil society. Em: **Civil Society. Theory, History, Comparison**. Cambridge: Polity Press, 1995.

HERRNISON, Paul S. **The Bipartisan Campaign Reform Act and Congressional Elections**. p.117. Disponível em: < <http://www.mit.edu/~17.261/herrnson.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

HOBBS, Thomas. 2004. **O Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores). [Original de 1651].

KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. IN: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

KEANE, John. **Civil Society: old images, new visions**. Stanford: Stanford University Press, 1998.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEALI, Francisco; FADUL, Sérgio; SASSINE, Vinícius. **O Globo**. 30 set. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dinheiro-como-agua-sempre-acha-um-caminho-diz-torquato-jardim-20205017>>. Acesso em: 2 mar. 2024.

LECHNER, Norbert. **Poder y orden: la estrategia de la minoría consistente**. Santiago de Chile: FLACSO, 1997.

_____. **La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado**. Santiago: FLACSO, 1984.

LECLERCQ, Jacques. **Leçons de droit naturel**. V. 2. L'état ou la politique. **Leçons de droit naturel**, 1958. p. 125.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. **Direito Econômico**. 9. ed. rev., atual., e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LIMA, Sídia Maria Porto. O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, nº 917, 6 jan. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7775>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

_____. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

LORENCINI, Bruno César. **Financiamento Eleitoral: Perspectiva Comparada**. São Paulo: Atlas, 2014. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522488292/pageid/2>>.

MACHADO, Marcela. **Doação ou Investimento?** A atuação legislativa dos parlamentares da Bancada Ruralista e a questão do financiamento de campanhas. 2013. 56 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7449/1/2013_MarcelaMachado.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

MACKENZIE, Iain. **Política: Conceitos-chave em Filosofia**. Trad. Nestor Luiz Beck. Porto Alegre: Artmed, 2011. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788536325811/pageid/0>>.

MARENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. IN: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; e STARLING, Heloisa Maria Murgel (Orgs.). **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MAXIMIANO, Antonio C. Amaru. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELES, Fernando; RUSSO, Guilherme. Pesquisas eleitorais no Brasil: tendências e desempenho. **Estudos Avançados**, v. 36, p. 117-131, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/HpJD5WZ485T56SmKkkwSbRz/>>. Acesso em 14 jul. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 10.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2019.

MICHELS, Robert. **Political Parties**. New York: Dover, 1959.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização**. SADireito, 4 fev. 2002. p. 4. Disponível em: <www.sadireito.com.br/index.asp?lr=area.asp&area=5&texto=416>. Acesso em: 28 mai. 2024.

MOSCA, Gaetano. 1939. **The ruling class**. Elementi di Scienza Politica. New York: McGrawHill Book Company.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política**. Rio de Janeiro, Renovar, 1992.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: 4 mar. 2024.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução n.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html>. Acesso em: 4 mar. 2024.

NETO, Andrei. **Mãos ainda sujas: a semelhança entre Brasil e Itália**. Disponível em: <<http://qualidadedademocracia.com.br/maos-ainda-sujas-a-semelhanca-entre-brasil-e-italia/>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

NICOLAU, Jairo. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil. **Democracia Viva**. n.º 37, dez. Rio de Janeiro: IBASE, 2007.

OHMAN, M. **Political finance regulations around the world: an overview of the International IDEA Database**. Sweden: International IDEA, 2012.

OLIVEIRA, Andréa C. J. 2004. **Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

OYEZ. **Austin v. Michigan Chamber of Commerce**. 1990. Disponível em: <<https://www.oyez.org/cases/1989/88-1569>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

_____. **McConnell v. Federal Election Commission**. 2003. Disponível em: <<https://www.oyez.org/cases/2003/02-1674>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

PATEMAN, Carole. 1970. **Participation and Democratic Theory**. Londres: Cambridge University Press.

PEREIRA, Frederico Batista; NUNES, Felipe. **Pesquisas eleitorais e mudanças tardias na decisão do voto**. Opinião Pública, v. 30, p. e3011, 2024. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/PTRgFK6cD9yfxPzFsssNFZh/>>. Acesso em 20 jul. 2024.

PETRAS, James; VELTEMEYER, Henry. **Social Movements and State Power: Argentina, Brazil, Bolívia, Ecuador**. London: Pluto Press, 2005.

_____. **The new development politics: the age of empire building and new social movements**. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, 2003.

PINTO, Djalma. Recursos na campanha eleitoral. Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal: noções. 5. ed., rev. e atual. de acordo com a Lei n.º 12.034/09, Lei Complementar n.º 135/10 e com as resoluções do TSE São Paulo: Atlas, 2010. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

PODER 360. **Saiba quanto cada partido receberá do fundo eleitoral**. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/saiba-quanto-cada-partido-recebera-do-fundo-eleitoral/>>. Acesso em 18 jun 2024.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

REDECKER, Ana Cláudia; TRINDADE, Luiza Medeiros. Práticas ESG Em Sociedades Anônimas de Capital Aberto: Um Diálogo entre A Função Social Instituída pela Lei nº 6.404/76 e a Geração de Valor. **Revista Jurídica Luso Brasileira (RJLB)**, ano 7 (2021, n. 2. p. 61. Disponível em: <<https://storage.googleapis.com/wzukusers/user-30738189/documents/7d50e0ac85d94a98a4273c616b68f5a5/REVIST~1.PDF>>. Acesso em: 17. jun. 2024.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. **A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016**. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9900/1/bapi_21_artigo_6.pdf>. Acesso em 6 jul. 2024.

RIBEIRO, João Ubaldo. Que coisa é a Política. Como a Política interessa a todos e a cada um. In: **Política: Quem manda, por que manda, como manda**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

RODRIGUES, Mateus Henrique Gonçalves. In: **Direito Econômico-Primeiras Linhas**. Belo Horizonte. DE SOUZA, Gustavo Lopes Pires (coordenador). Expert Editora. 2021.

RODRIGUES, Ricardo J. P. **Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2000. Disponível em <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1374>>. Acesso em 17 jun. 2024.

RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados**. Novos Estudos CEBRAP, n.º 73, p. 5-15, nov. 2005.

SADEK, Maria Teresa. Maquiavel: cidadão sem fortuna, o intelectual de virtù, In: WEFFORT, Francisco (org.). **Os Clássicos da Política**. vol. 1. São Paulo: Ática, 1995.

SALAMON, Lester; ANHEIER, Helmut. In search of the nonprofit sector I: the question of definitions. **Voluntas**, v. 3, n. 2, 1992. Disponível em: <<https://cortecs.org/wp-content/uploads/2016/11/In-the-search-for-the-non-profit-sector.pdf>>. Acesso em 20 de mai. 2024.

SALGADO, Eneida Desiree. **Sistema eleitoral e as propostas de reforma: o avanço do retrocesso**. Disponível em: <<http://www.novoeleitoral.com/index.php/artigos/outrosautores/941-sistema-eleitoral>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

SALISBURY, Robert. Interest groups. In: POLSBY, N.; GREENSTEIN, F. (Orgs.). **Handbook of political science**. v. 4. Ed. Addison-Wesley Publishing Company, 1977.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. **Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 1, n.º 1, set/dez., 2005.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

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

_____. Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil. **Direito Público**, v. 17, n. 91, p. 229-262, 2020. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2758>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

SCHAEFER, Bruno Marques. **Autofinanciamento eleitoral no Brasil: regulação, causas e consequências**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2022.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Amaury. **Reforma eleitoral**. Leme: J. H. Mizuno, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006). **Revista Eletrônica do TRE-SC**. Florianópolis, n.º 3, p.1-1, jan. 2013.

SPECK, Bruno W.; DOLANDELI, R. **A responsabilidade das empresas no processo eleitoral**. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Civil, 2012.

SPECK, Bruno W. O financiamento político e a corrupção no Brasil. IN: BIASON, R. C. (org). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial. 2012.

_____. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudios Brasileños**, v. 3, n. 4, p. 125-135, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.3232/REB.2016.V3.N4.1834>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

STRECK, Lênio Luiz. Do pan-principiologismo à concepção hipossuficiente de princípio: Dilemas da crise do direito. **Revista de Atualizações Legislativas**. Senado Federal, Brasília, ano 49, n.194, p.8-9, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496574>>. Acesso em 04 de jun. 2024.

TAVARES, André Ramos. Campanha eleitoral. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado: Brasil, Estados Unidos, França**. São Paulo: Saraiva, 2009.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial: Teoria Geral e Direito Societário**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

TORRES, Damiana. Sistemas eleitorais brasileiros. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-4/sistemas-eleitorais-brasileiros>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

UNITED KINGDOM. UK Public General Acts. **Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.** Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>>. Acesso em 15 jul. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. Federal Election Commission. **Bipartisan Campaign Reform Act overview.** 2002. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ155/pdf/PLAW-107publ155.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

_____. Federal Election Commission. Court cases. **Citizen United vs. FED.** 2010. Disponível em: <<https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/citizens-united-v-fec/>>. Acesso em 15 de maio de 2024.

_____. Supreme Court. **Buckley vs. Valeo.** 424 U.S. 1 (1976). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/case.html>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

_____. United States Legislative Information. **THE LAW LIBRARY OF CONGRESS.** Global Legal Research Center. Campaign Finance: An Overview: Australia, France, Germany, Israel, and the United Kingdom. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/campaign-finance-overview.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral.** São Paulo: Saraiva, 2009.

WOOTTON, Graham. Grupos de interesse. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

XAVIER, Allan Ferreira; SILVA, Matheus Passos. **O Financiamento de Campanha Eleitoral e a sua Influência na Representação Política.** Brasília: Vestnik, 2014.

ZÍLIO, Rodrigo. **Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidades e inelegibilidades, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública.** Campinas, v. XI, n. 2, p. 287-336, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002>. Acesso em: 9 abr. 2024.