

FINANCIAMENTO POLÍTICO-ELEITORAL: VEDAÇÃO A DOAÇÕES EMPRESARIAIS NA AMÉRICA LATINA

POLITICAL-ELECTORAL FINANCING: THE PROHIBITION OF CORPORATE DONATIONS IN LATIN AMERICA

Richard Pae Kim¹

Nísia Pudwell²

RESUMO

Na América Latina e no Caribe, a proibição do financiamento político-eleitoral por empresas ocorre apenas no Brasil e em outros seis países: Chile, Costa Rica, República Dominicana, México, Paraguai e Peru. A proposta deste trabalho é apresentar a regulamentação desses países sobre o tema, buscando resgatar os motivos que conduziram às mudanças de suas respectivas regras, em especial, no Brasil. Para tanto, fez-se pesquisa documental sobre a legislação eleitoral em vigor nesses países e revisão da literatura a respeito de suas reformas. Como resultado, observou-se que escândalos de corrupção de alcance internacional desempenharam um papel significativo na condução de mudanças legislativas na América Latina.

Palavras-chave: Financiamento político-eleitoral; empresas; América Latina; corrupção.

ABSTRACT

In Latin America and the Caribbean, the prohibition of political-electoral financing by companies is a reality not only in Brazil, but also in six other countries:

¹ Doutor e Mestre em Direito pela USP. Pós-doutorado em políticas públicas. Professor e Coordenador Pedagógico do curso de pós-graduação em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral da Escola Judiciária Eleitoral Paulista (EJEP). Conselheiro da EJEP – TRE/SP. Coordenador da área de Direito Eleitoral da Escola Paulista da Magistratura (EPM). Professor do Curso de Mestrado em Direito da UNISA. Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Juiz Substituto em Segundo Grau do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP.

² Mestre e doutoranda em Estudos Clássicos (ramo Mundo Antigo) pela Universidade de Coimbra. Pós-graduada (lato sensu) em Direito do Estado pela Uniderp e Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela EJEP.

Chile, Costa Rica, Dominican Republic, Mexico, Paraguay and Peru. This study aims to identify the political contexts in which these countries made this choice. As a methodological approach, documentary research was carried out on the electoral legislation in force in these countries and a review of the literature on their reforms. The conclusion is that corruption scandals played a significant role in driving legislative changes in Latin America.

Keywords: Political-electoral financing; companies; Latin America; corruption.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Empresas e política, uma relação inevitável? 2. Em busca de uma visão mais ampla: a participação financeira de empresas na política na América Latina; 2.1 Costa Rica (2009); 2.2 México (2014); 2.3 Chile (2016); 2.4 Peru (2017); 2.5 Paraguai (2018); 2.6 República Dominicana (2019); 2.7 Argentina (2009 / 2019); 3. Regras mais restritivas são mais eficientes? 4. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Existe certo consenso sobre a assertiva de que o sistema político democrático exige alto custo para a sua manutenção. Por sua vez, costuma-se afirmar sobre o tema que o dinheiro pode e tem exercido influência sobre a democracia, e que a contenção dos danos necessariamente deve passar por um rígido controle do seu fluxo financeiro. Para este desiderato, o ordenamento jurídico há de exigir, pelo menos: o estabelecimento de limites ao financiamento de campanhas eleitorais e aos partidos políticos; mecanismos eficientes de fiscalização dos aportes; a transparência de todo o processo; e até mesmo a proibição de ingresso dos recursos de determinadas fontes.

O financiamento político se constitui, portanto, numa questão importante e estratégica para qualquer sistema democrático, na medida em que o seu mau uso pode importar em sérias ameaças à própria democracia.

Segundo Daniel Zovatto (2005, p. 289), “é indispensável que seja o sistema democrático que controle o dinheiro e não o oposto”. Este se mostra como sendo o grande desafio a ser enfrentado por qualquer país. Dependendo das escolhas feitas, o sistema de financiamento de uma nação pode importar num intransponível obstáculo ao amadurecimento da democracia ou se consolidar como o maior risco à sua manutenção.

O monitoramento da opinião pública ao longo dos anos tem evidenciado um forte descontentamento dos cidadãos com os seus partidos e os agentes políticos. As evidências de corrupção com impacto nas campanhas eleitorais têm

colocado a questão do financiamento no centro da agenda política em vários países do mundo, e têm estimulado reformas eleitorais em muitos deles, às vezes, com amplas mudanças³.

Desde o final dos anos 1970, a América Latina tem se destacado por sua atividade reformista muito intensa, que Zovatto bem sintetiza da seguinte maneira:

A América Latina é a região do mundo que mais reformas eleitorais foram realizadas nas últimas quatro décadas. A diferença de outras regiões onde as elites foram conservadoras e resistentes à mudança (Lijphart, 1995; Katz, 2005; Norris, 2011), os países latino-americanos promoveram pelo menos 265 reformas em cinco dimensões-chave de seus sistemas eleitorais entre 1978 e 2018. Da avaliação desse ativismo reformista pode-se intuir diversas crenças neoinstitucionalistas das elites políticas: as regras formais são importantes, essas regras condicionam os comportamentos dos atores que participam do jogo político e das elites podem mudar constantemente os apoios que proporcionam de essas regras acomodam o cenário de jogo estratégico de acordo com suas preferências e interesses (Zovatto, 2005, p. 288).

Uma das organizações não-governamentais que se dedica a investigar o desenvolvimento da democracia, a 9, com sede em Santiago do Chile, tem se utilizado de indicadores de opinião pública que medem atitudes, valores e comportamentos, e publica um relatório periódico, cujos dados podem ser utilizados por atores sociopolíticos da América Latina, governos e meios de comunicação social. O Informe 2023, que traz uma relevante análise sobre as condições das democracias na América Latina, indica claramente que há uma recessão democrática em curso na região. E esse relatório aponta a influência nefasta do dinheiro sobra a política como um dos motivos para essa recessão, a saber:

Os personalismos e a fraqueza dos partidos políticos que dão ainda mais poder às pessoas em posições de responsabilidade são alguns dos elementos mais perversos que minam a democracia. A corrupção distorce o poder do voto ao intervir nas campanhas eleitorais com enormes somas de dinheiro e causa concorrência desleal. A corrupção do poder a nível presidencial é uma forma brutal de minar os alicerces da democracia, porque traz para a presidência pessoas que sem estes fundos ilícitos não o teriam conseguido (Latinobarómetro, 2023, p. 13).

³ Sobre reformas, vide Freidenberg & Mendoza, LAS REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA (2015-2018) (2019).

Diante da inegável influência do poder econômico sobre a política, a ponto de determinar o sucesso ou o fracasso de uma democracia, os sistemas de financiamento político tornaram-se um objeto de estudo dos mais relevantes. Organizações internacionais e projetos acadêmicos⁴ que se dedicam ao acompanhamento e análise dos regimes de governo têm esse tema como objeto de pesquisa, coletando dados e avaliando as regras de financiamento político-eleitoral. Como exemplo, podemos citar que a Organização dos Estados Americanos (OEA) toma o sistema de financiamento político-eleitoral como objeto em suas missões de observação eleitoral, e promove recomendações quando são identificadas práticas antidemocráticas (OEA, 2012). Como se verá adiante, a pressão de organismos internacionais é um fator exógeno a estimular reformas políticas, que ocorrem também após forte pressão popular.

Outro organismo dedicado ao apoio e ao estudo das democracias no mundo, o *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA), sediado na Suécia, oferece um banco de dados sobre o tema, que será utilizado como referência neste trabalho. O IDEA, a exemplo do Latinobarômetro e da OEA, reconhece que a influência do dinheiro é um dos principais fatores que impedem que o processo político alcance os ideais democráticos em muitos países, por estar sendo utilizado como ferramenta para influenciá-lo indevidamente, mediante compra de votos, ou, para direcionar decisões políticas por meio de suborno. Do mesmo modo, em casos até extremos, interesses estrangeiros ou até de grupos criminosos vêm se utilizando do dinheiro para manipular a política a seu favor, enquanto partidos do governo usam recursos públicos para manter controle sobre o poder⁵ (IDEA, 2015, p. 24).

Os dados fornecidos pelo IDEA⁶ demonstram que a maioria dos 180 (cento e oitenta) países pesquisados estabelece algum tipo de vedação à participação de interesses privados estrangeiros, sindicais ou empresariais na política, e indicam um movimento internacional consistente no sentido de se aumentar o controle sobre os recursos destinados a influenciar a política, principalmente em função do aumento da transparência nas transações.

Reformas eleitorais, em especial, as que têm por objeto regras de financiamento político, são normalmente o resultado de pressão popular motivada pela

⁴ Tais como o *V-Dem Institute* da Universidade de Gothenburg-Suécia.

⁵ IDEA. Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político / Editores Elin Falguera, Samuel Jones, Magnus Ohman; colaboradores Julie Ballington. [et al.]. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

⁶ *Data - Political Finance Database.* International IDEA. Acesso em 12.11.2023.

insatisfação com as condições sociais e políticas de um país, como revela a experiência relatada nos diagnósticos acima mencionados.

No Brasil, embora não se trate de alteração legislativa, o nosso Supremo Tribunal Federal utilizou-se também dos argumentos acima delineados para reconhecer que o sistema constitucional não admitia, quando do julgamento de uma ação direta de inconstitucionalidade, da ADI 4650, Relator Min. Luiz Fux, j. 17.9.2015, um regime normativo que estimulasse manobras políticas mediante a utilização de dinheiro. Assim, de forma inédita, uma Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que admitiam as doações empresariais a partidos políticos e campanhas eleitorais, definindo uma nova sistemática de financiamento eleitoral para um país. E, como se verá adiante, o Brasil não esteve isolado nesse movimento, que ocorreu, com poucos anos de diferença, mas pela via legislativa em países vizinhos influenciados pelos mesmos fatos investigados pela Operação Lava Jato⁷, que tinham extensas ramificações internacionais.

A questão que se põe, diante desse novo desenho de financiamento político é saber se este é, de fato, um meio eficaz para corrigir as distorções provocadas pelo abuso do poder econômico. Entender isso exige que a atenção se volte também aos problemas causados pelo excesso de regulamentação⁸, assim como às formas de influxo de recursos de outras naturezas, de difícil controle, tais como os gastos realizados por terceiros nas mídias sociais.

Vale observar que a América Latina passou por intenso processo de reformas político-eleitorais nos últimos 50 (cinquenta) anos, e os países que modificaram o sistema de financiamento político, adotando restrições ao financiamento privado por empresas, o fizeram no contexto de reformas mais amplas. O tema do financiamento político é considerado menor, ou “mais técnico”, mas há que se reconhecer que, na prática política, terá grande influência sobre a configuração dos partidos e o desempenho eleitoral de seus candidatos, com impactos sobre quem são as pessoas que terão acesso aos cargos de representação (Freidenberg & Mendoza, 2019, p. 198).

Diante desse cenário, a proposta deste trabalho é apresentar os ordenamentos jurídicos de sete países da América Latina no que toca à participação ou não de empresas no financiamento político-eleitoral, buscando resgatar os motivos

⁷ Este caso, que envolve uma rede de corrupção, abalou políticos e empresários de alto nível, principalmente em vários países da América Latina. Após intensa investigação, encontraram sérias evidências que levaram ao financiamento de campanhas eleitorais de candidatos presidenciais em diversos países latino-americanos.

⁸ Ver IDEA, 2015, p. 26-27 sobre a inexistência de correlação entre alta regulamentação e efetividade das regras.

que conduziram, respectivamente cada uma de suas nações, à implementação das novas regras, e apresentar algumas reflexões sobre o modelo mais restritivo.

Por fim, há que se registrar que a corrupção é o segundo fator que tem derubado as democracias nos últimos anos na América Latina, acarretando a incrível marca de 21 (vinte e um) presidentes condenados por corrupção⁹, em nove países, desde o início das transições democráticas (*Latinobarómetro*, 2023, p. 17). Daí porque podemos concluir que os desafios para a democracia foram e continuam a ser enormes.

1. EMPRESAS E POLÍTICA, UMA RELAÇÃO INEVITÁVEL

A intersecção entre dinheiro e política tem sido uma questão controversa e de longa data nas democracias modernas. Apesar de não ser um problema novo, o tema vem ganhando, no Brasil, a atenção dos cientistas políticos a tal ponto que já pode ser reconhecido como um campo próprio de estudo¹⁰.

De acordo com pesquisa promovida por Rodrigo Horochovski e Wagner Mancuso (2021) a respeito da produção acadêmica sobre as relações entre dinheiro e política, o aumento de interesse sobre o tema foi estimulado pela disponibilização dos dados completos das prestações de contas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a partir de 2002. A transparência permitiu a realização de estudos aprofundados sobre a dinâmica financeira nos processos eleitorais e possíveis correlações com a atividade política dos eleitos. Porém, os autores destacam que há pouco diálogo com a literatura internacional, o que seria justificado pelas especificidades do sistema político-eleitoral brasileiro. No entanto, para se compreender as razões da recente alteração no sistema de financiamento político-eleitoral brasileiro é útil, e mesmo necessário, observar a experiência dos países vizinhos que implementaram regramentos semelhantes, e também, o caso em que houve desistência desse modelo, como ocorreu na Argentina em 2019¹¹.

Para melhor delinear o objeto deste trabalho, cabe especificar que serão consideradas exclusivamente as doações feitas por empresas com fins lucrativos.

⁹ Observando-se que são, em verdade, 20 (vinte) condenações no total, pois o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) confirmou no dia 15 de abril de 2021 a decisão do Ministro Edson Fachin que, ao declarar a incompetência da 13ª Vara da Justiça Federal, anulou as ações penais propostas contra o então ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no julgamento do HC nº 193.726.

¹⁰ Em trabalho de 2004, Daniel Zovatto indica que o estudo do tema é novo na região, e que, por essa razão, enfrenta limitações metodológicas e práticas.

¹¹ Para mais detalhes sobre as reformas eleitorais na América Latina, vide Freidenberg, F. y Uribe Mendoza, C. (2019). *Las reformas político-electoral en América Latina (2015-2018)*. Revista de Estudios Políticos, 185, 191-223.

Daniel Zovatto (2004) classifica o financiamento privado como um conjunto de cinco principais tipos, a saber: a) contribuições de filiados; b) doações individuais; c) doações de grupos de interesse ou instituições econômicas (empresas, corporações, associações, sindicatos, sindicatos); d) créditos; e) atividades partidárias que gerem algum tipo de lucro. O autor esclarece que o problema das doações privadas decorre da diferença essencial que existe entre as contribuições que são feitas por um indivíduo que apoia um determinado partido ou candidato e uma doação mais expressiva, seja ela feita por indivíduos, por uma empresa ou por grupos de interesse. Essa doação mais volumosa poderia dar ensejo à influência sobre a tomada de decisões ou favorecer o acesso aos tomadores de decisão para obtenção de favores específicos, como contratos públicos, por exemplo. Essas são as intenções que consistem no “agir estratégico” dos grandes doadores, com o objetivo de capturar o processo político pelo poder econômico, para usar as palavras da ementa do v. acórdão na referida ADI 4650, da qual transcrevemos os seguintes excertos:

[...] MÉRITO. DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. “PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. [...]

7. Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada “plutocratização” do processo político.

8. O princípio da liberdade de expressão assume, no aspecto político, uma dimensão instrumental ou acessória, no sentido de estimular a ampliação do debate público, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos.

9. 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 republicano.

10. O telos subjacente ao art. 24, da Lei das Eleições, que elenca um rol de entidades da sociedade civil que estão proibidas de financia-

rem campanhas eleitorais, destina-se a bloquear a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre aludidas instituições e o Poder Público, de maneira que a não extensão desses mesmos critérios às demais pessoas jurídicas evidencia desequiparação desprovida de qualquer fundamento constitucional idôneo.

11. Os critérios normativos vigentes relativos à doação a campanhas eleitorais feitas por pessoas naturais, bem como o uso próprio de recursos pelos próprios candidatos, não vulneram os princípios fundamentais democrático, republicano e da igualdade política. [...]

19. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade de parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.

Nessa linha, Zovatto (2004, p. 773) alerta que é, portanto, a diversidade de intenções que levanta a necessidade de se estabelecer a diferença entre as contribuições que refletem “uma simples ‘participação no financiamento dos partidos’, e aquelas que visam a ‘compra de acesso ou influência’ (...)”. O objetivo fundamental da introdução de limites e proibições seria, então, reduzir ou eliminar a ocorrência de doações feitas com objetivos escusos.

A maior disponibilidade de dados sobre as finanças partidárias e de campanhas eleitorais tem favorecido o estudo sobre as fontes de financiamento político. E é razoável inferir que essa maior transparência está diretamente relacionada à crescente preocupação da opinião pública com a corrupção na política, pois se tornou claro que a participação financeira de empresas ocorria segundo padrões suspeitos, como, por exemplo, doações feitas a campanhas concorrentes.

A evidência de alianças questionáveis que ameaçam a qualidade democrática do país pautou de forma incisiva o debate público na última década, a ponto de haver culminado, no Brasil, no questionamento da constitucionalidade do financiamento privado perante o Supremo Tribunal Federal, e igualmente, em alguns outros países latino-americanos, a implementação de uma legislação mais restritiva ao financiamento político da modalidade privada.

Durante o julgamento da ADI 4.650, apesar das posições em contrário, prevaleceu o entendimento de que eram inconstitucionais as regras relativas a doações de empresas privadas para campanhas eleitorais e partidos políticos.

Em palavras simples, entendeu-se que a influência financeira de pessoas jurídicas nas eleições constitui um malefício à democracia. Essa decisão promoveu alteração no modelo de financiamento político-eleitoral que, embora já fosse misto, ocasionou um aumento significativo da proporção do dinheiro público nas campanhas (FGV, 2019).

O v. acórdão na ADI 4.650 ainda reconheceu a presença, no Brasil, de desafios que são também globais, como por exemplo, a profissionalização e aumento do custo das campanhas eleitorais e a crescente influência do dinheiro privado de origem empresarial na política.

Vale notar que o encarecimento dos custos de campanha ao longo dos anos já era evidente nas prestações de contas regulares desde 2002, quando os dados se tornam acessíveis e as pesquisas comparativas permitiram identificar essa tendência. Os recursos de origem ilícita, por sua vez, puderam ser estimados a partir de investigações, a exemplo dos dados obtidos na Operação Lava Jato. Segundo estudo da FGV (2019),

o financiamento eleitoral ilícito provavelmente foi da ordem de pelo menos R\$ 194 milhões a R\$ 965 milhões durante o período da investigação da operação Lava Jato (pelo menos entre 2006 e 2012). Essas estimativas, baseadas apenas nos documentos da Lava Jato e nas metodologias indicadas no estudo, permite constatar que o financiamento ilícito pode constituir pelo menos entre 6% e 46% do financiamento legal no período 2002-2014.

Na Argentina o tema foi, igualmente, objeto de importante julgamento ocorrido em 2002, que resultou no Acórdão nº 3.010 da *Cámara Nacional Electoral*, no qual importantes orientações foram definidas sobre o procedimento de fiscalização e sobre as medidas para garantir a publicidade da informação patrimonial dos grupos políticos. Além disso, o acórdão discorreu sobre as razões para se regular e controlar o financiamento dos partidos. Vale a pena reproduzir uma citação nele contida:

Foi expresso a este respeito que as contribuições privadas feitas com objetivos finais têm o seu melhor antídoto na transparência dos rendimentos dos partidos; o risco de a opinião pública tomar conhecimento da existência de contribuições com objetivos semelhantes é muito mais dissuasor do que limitar substancialmente essas fontes da renda ou aumento dos subsídios estatais. (Pilar del Castillo Vera, *A Financiación de los Partidos Políticos: Propuestas para una reforma.*, in ob. cit., p. 91). (Fallo 3.010/2002).

Há, portanto, dois elementos em jogo no debate: a) a entrada de recursos muito volumosos, ainda que dentro dos limites legais, quando doados por uma única fonte ou por um grupo pequeno de fontes que sinalizaria uma aliança problemática ou duvidosa entre o setor privado e o poder público, e b) as entradas ocultas, de fontes que assim desejam permanecer porque constituem a evidência de alianças feitas para fins escusos.

Mas um contraponto interessante nos debates sobre as relações entre dinheiro e política é feito por Valdez Zepeda (2018, p. 329), ao salientar que a democracia não é produto de um maior financiamento dos partidos políticos, uma vez que não existe uma relação direta entre o montante do financiamento e o desenvolvimento de uma democracia, sendo a democracia o produto de outros tipos de fatores e circunstâncias de natureza histórica, cultural e política, que têm sido apresentados como parte de um processo global de mudança política democrática.

2. EM BUSCA DE UMA VISÃO MAIS AMPLA: A PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DE EMPRESAS NA POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA

O banco de dados sobre financiamento político construído pelo IDEA¹² (*Political Finance Database*) foi formado por um conjunto de informações coletadas junto a 180 (cento e oitenta) países. Integram esse grupo os estados-membros da Organização das Nações Unidas (um total de 193), excluídos aqueles onde os partidos políticos são legalmente proibidos, ou onde não foram realizadas eleições durante os últimos 30 (trinta) anos.

O *Political Finance Database* é um levantamento de dados sobre regulamentação do financiamento político, que é composto de 43 (quarenta e três) variáveis divididas em quatro conjuntos: a) proibições e limites de financiamento privado; b) fundos públicos; c) regulação de gastos e d) relatórios, controles e sanções. No primeiro grupo, as variáveis dizem respeito à doação a candidatos e partidos políticos de recursos dos seguintes tipos: de origem estrangeira; de empresas/corporações; de associações sindicais; anônimas; e de empresas com contratos com o governo.

Como o objeto deste trabalho é conhecer apenas uma parcela do cenário mundial quanto ao financiamento político por empresas, apenas as variáveis relativas ao primeiro grupo, que diz respeito às proibições e limites ao financiamento privado, serão consideradas nesta análise, mais especificamente as que dizem respeito a doações de empresas¹³.

¹² IDEA. *Political Finance Database*. Acesso em 12.11.2023.

¹³ Vide “Modelos de financiamento de sistemas eleitorais e partidários: notas de pesquisa para o desenvolvimento de estudos

Mas antes de fazer o recorte, vale apreciar os números no conjunto geral dos países pesquisados pelo IDEA:

Número de países que vedam doações de empresas¹⁴.

Pergunta	Sim	Não	Não se aplica/ não há dados/outros
Existe vedação à contribuição de empresas a partidos políticos?	49 (27,22%)	127 (70,56%)	4 (2,23%)
Existe vedação à contribuição de empresas a candidatos?	42 (23,33%)	130 (72,22%)	8 (4,45%)

FONTE: IDEA. POLITICAL FINANCE DATABASE.

Vê-se que no cenário mundial, menos de um terço (1/3) dos países estabelecem restrições a doações por empresas na política, embora a maior parte estabeleça algum tipo de restrição quanto à origem das contribuições privadas, predominando as proibições de doações de governos, instituições ou indivíduos estrangeiros (72%) de fornecedores do Estado (50%) e de fontes anônimas (50%). E, apesar de não haver vedação absoluta, alguns países estabelecem limites ao montante das contribuições privadas (Zovatto, 2005, p. 295).

Mas aqueles que proíbem as doações empresariais, importa saber quais são, a partir de quando, e porque o fazem. Estados Unidos e Canadá, por exemplo, adotam a regra da restrição total à presença de recursos empresariais, tanto em campanhas quanto fora delas. Os Estados Unidos, contudo, apresentam um sistema que admite a entrada de forma indireta de recursos privados em campanhas. Na América Latina e Caribe, observamos que apenas sete fazem essa proibição.

A seguir, veremos a situação desses países e, de forma breve, o contexto em que ocorreu a mudança legislativa que passou a restringir doações de pessoas jurídicas com fins lucrativos.

comparados" TEORIA E SOCIEDADE n° 23.2 - julho - dezembro de 2015. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Bruno-Reis-14/publication/293652666_Modelos_de_Financiamento_de_Sistemas_Eleitorais_e_Partidarios_notas_de_pesquisa_para_o_desenvolvimento_de_estudos_comparados/links/56ba40c308ae3af6847d6e21/Modelos-de-Financiamento-de-Sistemas-Eleitorais-e-Partidarios-notas-de-pesquisa-para-o-desenvolvimento-de-estudos-comparados.pdf?origin=journalDetail&_rtd=e30%3D Acesso em 17.11.2023.

¹⁴ A diferença quanto às contribuições a partidos políticos e a candidatos deve-se, na maior parte, às especificidades dos sistemas. Por exemplo, na Argentina, todos os recursos financeiros devem correr à conta dos partidos políticos, por isso não existe vedação expressa ao recebimento de recursos de pessoas jurídicas por candidatos.

Na América Latina, as doações por empresas a partidos políticos e campanhas eleitorais sofreram restrições segundo reformas ocorridas nos seguintes anos: Costa Rica e Argentina em 2009, México em 2014, Brasil em 2015, Chile em 2016, Peru em 2017, Paraguai em 2018 e República Dominicana em 2019. Argentina afrouxou a proibição em 2019. A seguir, algumas notas sobre essas reformas.

2.1 Costa Rica (2009)

A República da Costa Rica, país da América Central, independente desde 1847, tem a sua Constituição vigente desde 1949, quando já estabelecia que as contribuições privadas aos partidos políticos estariam submetidas ao princípio da publicidade (art. 96). Em 1956, tornou-se o segundo país do mundo, depois do Uruguai, a legislar sobre financiamento público de partidos políticos (Zamora, 2013, p. 108). Atualmente, a vedação a doações empresariais está contida no Código Eleitoral, instituído pela Lei nº 8.765 de 2009¹⁵.

Mas a vedação a doações empresariais decorreu, como demonstra a experiência de outros países, de décadas de insatisfação pública com o sistema vigente. Mas não impediu a ocorrência de problemas relativos ao financiamento político, tais como o uso de “caixa 2” ou a existência de “estruturas paralelas” (Sánchez, 2022).

Dois estudos sobre a política costarriquense, feitos com 10 anos de diferença, indicam os mesmos problemas relacionados com financiamentos ilegais nas eleições, de Romero-Pérez (2013) e Sánchez (2022).

Chacon-Mendoza (2022, p. 23), por sua vez, noticia uma série de escândalos de corrupção em grande escala que foram desencadeados desde 2012, com a investigação judicial sobre pagamentos de presentes e acordos ilegais com empresários e funcionários públicos, o chamado “Caso Cementazo” sobre o tráfico de influências, o “Caso Asteca” sobre a alegada infiltração de dinheiro do tráfico de drogas em instituições públicas e governos locais¹⁶, o “Caso Diamante” sobre alegados atos de corrupção na gestão pública para favorecer empreiteiros privados, além do “Caso Cochonilha”, envolvendo suborno e peculato entre funcionários de obras públicas e empresas de construção.

¹⁵ ARTÍCULO 128.- Prohibición de la contribución de extranjeros y personas jurídicas. Prohíbese a los extranjeros y a las personas jurídicas de cualquier naturaleza y nacionalidad efectuar, directa, indirectamente o en forma encubierta, contribuciones, donaciones o aportes, en dinero o en especie, para sufragar los gastos de los partidos políticos. A los extranjeros, sean personas físicas o jurídicas, también les está prohibido otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier otra operación que implique beneficio de cualquier clase para los partidos políticos. Los miembros del comité ejecutivo superior serán responsables de velar por el cumplimiento de esta norma.

¹⁶ Vide ZAMORA (org.). *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*.

Vale anotar que a Costa Rica possui um esquema de individualização de responsabilidade civil e criminal para com tesoureiros e chefes de campanha, ordenamento que foi elogiado pela MOE/OEA no seu relatório sobre as eleições de 2022, não obstante o órgão faça recomendações no sentido de que haja melhorias no sistema de financiamento, cujo desenho, segundo as conclusões desse relatório, desfavorece a igualdade entre os candidatos (OEA, 2022, p. 9).

2.2 México (2014)

No contexto de uma ampla reforma constitucional em matéria político-eleitoral realizada em 2014, foi publicada a *Ley General de Partidos Políticos*, em que passou a vedar as contribuições de qualquer tipo de pessoa jurídica tanto para os partidos políticos quanto para as campanhas eleitorais, como explicita o seu artigo 54¹⁷. Esse modelo, em que há predominância do financiamento público, apresenta dificuldades de outra ordem. Valdez-Zepeda (2018) explora o problema da confiança nos partidos, que considera haver se reduzido depois de instituída a primazia dos recursos públicos nas atividades político-eleitorais, diante dos poucos ou nulos benefícios que a sociedade mexicana recebe das instituições partidárias; e Arredondo et. al. (2019) propõem a reforma desse modelo de financiamento, tendo em vista que não há garantias de que o recursos privados empresariais continue a influenciar decisões políticas pelas vias ilícitas.

Freidenberg & Mendoza (2019) consideram o México, assim como o Peru, um país que tem hiperatividade reformista. Esses dois países foram igualmente impactados pelo caso Odebrecht, considerado o caso mais emblemático de corrupção na América Latina. Envolveu dezenas de políticos, empresários e obras públicas, com forte influência sobre as decisões governamentais na adjudicação de contratos.

2.3 Chile (2016)

Atualmente, o artigo 33 da *Ley Orgánica Constitucional de Los Partidos Políticos*, Ley nº 18.603 de 1987, contém a vedação a contribuições de qualquer natureza de pessoas jurídicas¹⁸, e a Ley nº 19.884, intitulada *Ley Orgánica Consti-*

¹⁷ Article 54. 1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: (...) f) Las personas morales.

¹⁸ Chile. LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, Artículo 33. LEY Nº 18.603: “(...) Los partidos políticos no podrán recibir aportes de cualquier naturaleza de personas jurídicas. (...)”

tucional sobre Transparencia, Límite y Control Del Gasto Electoral, proíbe, no seu art. 27, as doações a campanhas¹⁹.

Claudio Fuentes (2018) informa que, desde o regresso à democracia em 1990, o Chile registrou três conjunturas de mudança institucional. A primeira em 2003, quando foi estabelecida pela primeira vez uma legislação sobre gastos eleitorais com a Ley n° 19.884 (em sua redação original). Até aí, não existia norma específica que regulamentasse as contribuições para campanhas políticas. Isso ocorreu na sequência de um escândalo sobre financiamento ilegal de campanhas políticas, quando acabou por ser costurado um acordo entre o governo socialista de Ricardo Lagos e as forças da oposição com a finalidade de promover uma série de reformas para fortalecer a alta gestão da administração pública do Estado e estabelecer, pela primeira vez, um marco regulatório para campanhas políticas. Entre outras disposições importantes, a lei continha incentivos fiscais para contribuições empresariais. Mas Fuentes esclarece por que essa solução não foi satisfatória:

Ao permitir incentivos fiscais para que as empresas fizessem doações, a maior parte das contribuições foi canalizada através de empresas que fizeram doações em valores significativos. Como os partidos de direita tinham maiores ligações com o setor privado, receberam um maior número de contribuições, numa proporção de 3:1 em relação aos partidos de centro-esquerda (Fuentes 2011). Outro problema do modelo referia-se à opacidade, visto que grande percentual das doações foi feita de forma “reservada”, questão que afetou a transparência do processo. Essa modalidade permitia que os doadores privados entregassem sua doação ao Serviço Eleitoral, que por sua vez fazia o repasse ao partido ou candidato, fragmentando a contribuição, de forma que o destinatário não soubesse ao certo a identidade do contribuidor, gerando uma forte assimetria de informação (Camacho 2015). Finalmente, o sistema concebido carecia de mecanismos de supervisão para evitar possíveis violações da lei. (Fuentes, 2018, p. 116)

¹⁹ Artículo 27- No podrán efectuar aportes para campaña electoral las personas jurídicas de derecho público o derecho privado, con excepción de los que realicen los partidos políticos y el Fisco, en la forma en que lo autoriza la ley.

Se considerará aporte todo desembolso o contribución avaluable en dinero y, tratándose de contratos onerosos, las diferencias manifiestas entre el valor de la contraprestación y el precio de mercado.

No se considerará aporte de personas jurídicas la facilitación gratuita de inmuebles de propiedad de personas jurídicas sin fines de lucro destinados habitual y gratuitamente a encuentros de la comunidad, para la realización de actividades propias de campaña. Este uso deberá ser autorizado por escrito por el representante legal de la entidad respectiva, debiendo enviarse copia de esta al Servicio Electoral por el partido, candidato o sus administradores electorales.

Depois, em 2006, o governo chileno apresentou um projeto que não recebeu apoio legislativo e, por fim, em 2016, o regime jurídico original foi modificado, alterando substancialmente a matriz ao passar de um modelo de financiamento majoritariamente privado e não controlado para um modelo de financiamento principalmente público e sujeito a fortes controles.

A proibição de doações de empresas, junto com outras alterações como limites de gastos, mais controles e sanções, foi implementada em 2016, no terceiro ato dos movimentos reformadores que trouxeram respostas cada vez mais incisivas aos escândalos de corrupção. As últimas reformas, aprovadas com grande apoio político, fazem parte de um pacote mais amplo de reformas, proposto pela sua Comissão Anti-Corrupção. Nesse contexto,

as reformas chilenas incorporam uma noção emergente crucial: a ideia de que as regras de financiamento político devem ser vistas como parte de um “ecossistema” muito mais amplo que promove a integridade. Na ausência de tal sistema, as regras de financiamento político têm um valor limitado para proteger a integridade das instituições políticas, por mais rigorosas que sejam no papel (ZAMORA, 2016, p. 4).

2.4 Peru (2017)

O Peru passou por reformas eleitorais intensas no período entre 1975 e 2022, com aproximadamente 75 alterações na legislação eleitoral, em um processo descrito por Cristian Jaramillo (2022) como “irregular, drástico e, ocasionalmente, contraditório”²⁰. A norma vigente sobre financiamento partidário é a *Ley de Organizaciones Políticas* n°. 28.094, publicada em 1º de novembro de 2003, modificada pela Lei n° 30.689, de 30 de novembro de 2017. Foi essa modificação de 2017 que incluiu entre as fontes proibidas as doações de quaisquer empresas, com ou sem fins lucrativos²¹.

²⁰ Neste mesmo período, o Peru realizou um Referendo Nacional e promulgou duas Constituições Políticas, sendo considerado um dos países com hiperatividade reformista.

²¹ Artículo 31º.- Fuentes de financiamiento prohibidas

Las organizaciones políticas no pueden recibir aportes de ningún tipo provenientes de:

- a) Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este.
- b) Confesiones religiosas de cualquier denominación.
- c) Personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras. d) Personas jurídicas nacionales sin fines de lucro.
- e) Personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, excepto cuando los aportes estén exclusivamente destinados a la formación, capacitación e investigación.
- f) Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de

A alteração de 2017 corresponde a uma terceira onda de reformas, ocorrida entre 2015 e 2017, que teve como influência o escândalo da construtora brasileira Odebrecht, que teria feito aportes durante a campanha eleitoral, resultando em investigações promovidas em face dos partidos beneficiários e políticos em razão da possível ocorrência de financiamento ilegal (Jaramillo, 2022, p. 10).

Jaramillo (2022) discorre sobre esta última onda de reformas no sistema eleitoral peruano, apontando que, a exemplo do México, o escândalo Odebrecht levou à investigação de organizações e figuras políticas pelo Ministério Público peruano e, na época, à prisão preventiva de Ollanta Humala, ex-presidente do Peru, e de Keiko Fujimori, líder da Fuerza Popular. As consequências políticas daquelas investigações deram ensejo a uma profunda discussão sobre o sistema partidário peruano e, principalmente, ao financiamento político, tendo sido a Odebrecht a catalisadora de uma mudança radical nas regras eleitorais. Assim, em 2017, toda a seção sobre financiamento partidário foi modificada, estabelecendo maiores proibições, classificando as infrações conforme sua gravidade, proibindo contribuições anônimas e limitando contribuições individuais.

O impacto do escândalo Odebrecht e da operação Lava Jato são analisados em detalhe por Zoila Ponce de León e Luis García Ayala no artigo *Perú 2018: la precariedad política en tiempos de Lava Jato*.

2.5 Paraguai (2018)

Desde o primeiro estatuto eleitoral, datado de 1981, que o Paraguai manifesta intensa produção legislativa na área, com alterações sucessivas no campo do financiamento político e prestação de contas (Caballero, 2021, p. 28), prevalecendo o financiamento público. Após o encerramento da ditadura de Stroessner em 1989, e nova constituição em 1992, teve suas primeiras eleições democráticas em 1993.

O código eleitoral paraguaio foi estabelecido pela Lei nº 834 de 1996, que sofreu pesada modificação pela Lei nº. 4.743 de 2012. Houve nova alteração em 2018 pela Lei nº. 6.167, de tal modo que o texto atual prevê que os partidos, movimentos políticos ou alianças não podem aceitar ou receber, direta ou indiretamente, contribuições ou doações de pessoas jurídicas, salvo quando, sendo nacionais,

personas, lavado de activos o terrorismo.

La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena.

Asimismo, las organizaciones políticas no pueden recibir aportes anónimos de ningún tipo.

[Portal Jurado Nacional de Elecciones](#). Acesso em 12.11.2023.

essas doações sejam destinadas a cobrir os gastos com atividades de formação, capacitação e investigação do partido ou movimento político²². Existe, portanto, uma condicionalidade, mas não um impedimento às doações empresariais aos partidos políticos.

Quanto às campanhas eleitorais, o código eleitoral paraguaio (Lei nº 834/1996) ao tratar das doações de campanha, previa, para pessoas físicas e jurídicas, inicialmente, o limite de 5 mil diárias mínimas²³ para atividades não especificadas. Esse valor aumentou para 7 mil, conforme a alteração sofrida em 2012 pela Lei nº. 4.743, e então para 10 mil diárias, como alterado pela Lei nº. 6.167/2018²⁴.

Em que pese os dados do IDEA indicarem a existência da proibição de doações empresariais, o que existe é, na realidade, um limite a essas contribuições para campanhas, que dobrou no período entre 1996 e 2018. Em relação aos partidos, não há proibição, mas um critério quanto ao destino dessas doações, que somente podem ser usadas para as finalidades de formação, capacitação e pesquisa.

2.6 República Dominicana (2019)

A República Dominicana passa a proibir doações de pessoas jurídicas para partidos políticos a partir de 2019. Porém, não faz vedação expressa em relação a candidatos, o que se deve ao fato de que apenas os partidos podem movimentar os recursos de campanha.

A Lei nº 33-18, conhecido como *La Ley de los Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos*, registra, em seu Capítulo VII, ao tratar do patrimônio, financiamento e supervisão de fundos dos vários tipos de agremiações políticas previstos naquela lei, a participação de pessoas físicas e recursos públicos,

²² Art. 68. Los partidos, movimientos políticos, alianzas o concertaciones no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:

a) Contribuciones o donaciones de entidades extranjeras como gobiernos, fundaciones, partidos, movimientos políticos, instituciones y personas físicas o jurídicas, salvo que tratándose de personas físicas o jurídicas las mismas fijen residencia o domicilio en el país y el destino de su contribución o donación sea cubrir los costos de actividades de formación, capacitación e investigación del partido o movimiento político.

²³ Valor que se obtém pela divisão por 30 do salário mínimo, cf. [Resolución MTESS nº 855/2023](#). Acesso em 12.11.2023.

²⁴ Art. 282. En la recaudación de fondos destinados a la campaña electoral le está absolutamente prohibido a los partidos, movimientos políticos, alianzas y concertaciones: [...] f) recibir contribuciones o donaciones de personas comprendidas en las disposiciones contenidas en el artículo 68, inciso g) de la presente ley. En este caso, los funcionarios o electores, que tengan conocimiento del hecho deberán comunicar inmediatamente el mismo al Ministerio Público para su investigación. Estas mismas prohibiciones regirán para los candidatos y movimientos internos de las organizaciones políticas."

proibindo, no primeiro parágrafo do art. 59 a entrada de recursos de pessoas jurídicas e outros recursos públicos não previstos²⁵.

2.7 Argentina (2009 / 2019)

Desde 1957 vigorava na Argentina o sistema de financiamento misto (Corcuera, 2011, p. 71). A reforma constitucional de 1994 contemplou os partidos políticos no seu art. 38, reconhecendo a essas entidades o caráter de “instituições fundamentais do sistema democrático” e estabelece que o Estado “contribui para o sustento económico das suas atividades e para a formação dos seus dirigentes”²⁶. Até então, havia poucas disposições contábeis de caráter geral, que previam as fontes de recursos a que os partidos podiam recorrer. A partir do reconhecimento dos partidos na Constituição Nacional de 1994, a “publicidade quanto à origem e destino dos seus fundos e patrimônio” é obrigação estabelecida no mesmo artigo.

Apesar do novo *status* constitucional dos partidos, foi apenas em 2002, como parte da resposta à crise de confiança institucional de 2001, que foi promulgada uma lei específica sobre o financiamento dos partidos, a Lei nº 25.600 de 12 de junho de 2002. Pouco antes da edição dessa lei, em março de 2002, a *Cámara Nacional Electoral* proferiu importante acórdão²⁷ que apontava as imperfeições do regime jurídico até então vigente e a necessidade de se fortalecer a publicidade e fiscalização sobre as finanças partidárias. “A demanda social por reformar o sistema político havia aumentado e, como resposta às exigências cidadãs, sancionou-se tal norma que vigorou até janeiro de 2007” (Lázzaro, 2015, p. 137; Corcuera, 2011, p. 73).

Novas modificações foram introduzidas pela Lei nº. 26.215/2007²⁸, intitulada *Ley de Financiamiento de los Partidos Politicos*, e, posteriormente, nova lei trouxe

²⁵ Artículo 59.- Patrimonio.

[...] Párrafo I.- Será ilícito que los partidos, agrupaciones y movimientos políticos reciban cualquier otro tipo de financiamiento directo o indirecto del Estado, o cualesquiera de sus departamentos, dependencias u organismos autónomos o descentralizados; de los ayuntamientos o entidades dependientes de estos, o de empresas públicas y privadas, así como de empresas de capital extranjero.

²⁶ ARTÍCULO 38.- Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.

²⁷ Fallo CNE nº 3010/2002. Acesso em 12.11.2023.

²⁸ Ley 26.215/2007. Acesso em 12.11.2023.

ainda outras modificações. Trata-se da Lei 26.571, de 2009, a *Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral*. Sua inovação mais importante talvez tenha sido provavelmente a proibição (art. 43) de contratar espaços de publicidade privada em meios de comunicação de massa - devendo ser utilizados apenas os espaços públicos outorgados e a proibição de receber - em campanhas eleitorais - aportes de pessoas jurídicas (art. 44 bis).

A Lei 26.215/2007 estabelece uma dupla restrição: por um lado, limita o volume das contribuições e, por outro, restringe as fontes. Quanto ao volume, por ano calendário, ficam os partidos políticos limitados a receber doações de até 1% ou 2% de pessoas físicas ou jurídicas, respectivamente (art. 16). Calcula-se o limite de gastos multiplicando-se o número de eleitores por um módulo eleitoral de acordo com o valor estabelecido pela *Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional* do ano respectivo (art. 45). Para campanhas, não é permitido receber valor que supere a quantia que resulte da diferença entre o limite de gastos de campanha e a quantia de aporte público que corresponda a cada partido (art. 44). Observa-se que, na Argentina, os partidos são os únicos intervenientes autorizados a receber fundos e a reportar as suas despesas.

Em 2019, a legislação foi modificada, aumentando a transparência nas transações e passando a admitir a doação de pessoas físicas e jurídicas. Conforme o art. 4º do *Código Electoral Nacional*:

Artículo 4º- Modifícase el artículo 14 de la ley 26.215, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 14: Financiamiento privado. Los partidos políticos podrán obtener para s financiamiento, con las limitaciones previstas en esta ley, los siguientes aportes del sector privado: [...]

b) Donaciones de otras personas humanas -no afiliados- y personas jurídicas; [...]²⁹

Eliminou-se, portanto, a proibição que existia desde 2009, impeditiva de que as pessoas jurídicas fizessem aportes às campanhas. O argumento principal para essa proposta, sustentado tanto por dirigentes políticos quanto por muitos especialistas, teve a ver com a ineficácia da proibição.

A ideia de que os aportes de empresas ocorrem de qualquer forma, e que é melhor torná-los visíveis para que sejam registrados e não ocultados impul-

²⁹ Artículo 4. Ley 27.504: Modificaciones Ley 26.215: *Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos*, 2019. Acesso em 12.11.2023.

sionou essa modificação, seguramente a mais importante em termos políticos para o partido do então presidente Mauricio Macri, na opinião de Gamboa e Quintero (2023). Segundo esses autores, o partido Proposta Republicana (PRO) queria que as empresas pudessem contribuir de forma lícita, podendo registrar tais doações nas prestações de contas de campanha. Os autores recordam que a proibição estabelecida em 2009 envolvia somente as doações de campanha, mas não os aportes aos partidos para seu desenvolvimento institucional e que a existência de uma porcentagem importante de doações não registradas de empresas à atividade política tem sido historicamente um fato estabelecido da política argentina, do qual existem múltiplas evidências. Ficou evidente que a proibição não havia sido efetiva em lograr seus objetivos, pois,

[a] sucessão de normas sobre financiamento na Argentina tem seguido uma tendência inequívoca, a uma regulação cada vez mais exaustiva e detalhista. Os partidos parecem continuar a qualquer custo reservando-se a possibilidade de não querer contar toda a verdade sobre o que ocorre em suas relações com o dinheiro, e de não levar a sério seus próprios discursos sobre transparência. [...] A democracia argentina – como tantas outras – segue tendo no campo do financiamento político enormes desafios (Gamboa & Quintero, 2023, p. 7).

Os autores pontuam ainda não haver se produzido um debate nem jurídico, nem político, nem ao menos filosófico sobre a conveniência de que em uma democracia as pessoas jurídicas estejam habilitadas a doar dinheiro aos partidos (Gamboa & Quintero, 2023, p. 7).

A experiência argentina nos conduz de volta à indagação que esteve presente no julgamento da ADI 4.650, pela nossa Suprema Corte.

3. REGRAS RESTRITIVAS SÃO MAIS EFICIENTES?

Essa breve pesquisa sobre os países da América Latina e Caribe que, assim como o Brasil, optaram por restringir a participação de empresas nas campanhas eleitorais permite identificar, além da razão imediata de que uma norma surge somente depois que abusos são cometidos, um segundo aspecto: é necessário que esses abusos sejam conhecidos para que causem a comoção popular necessária e suficiente para impulsionar as mudanças legislativas com o objetivo de coibir esses abusos. Porém, uma vez feita a reforma, há que se avaliar a sua eficácia.

Em relação ao primeiro aspecto, Freidenberg e Mendoza (2019), no seu estudo sobre as reformas eleitorais na América Latina, pontuam que

[q]ualquer reforma requer certo consenso quanto à existência de um problema específico no funcionamento das regras atuais, o que Shugart (2001) chama de “condições inerentes às reformas”. Nesse sentido, as elites políticas iniciarão e apoiarão reformas desde que “os custos de não reformar sejam maiores do que os de reformar” (Scherlis, 2015), que a mudança possa ser justificada para melhorar a eficiência do sistema político e que os líderes não percebam que a opinião pública pode pensar que estas reformas servem apenas para acumular mais poder. Aqueles que controlam as instituições não costumam promover reformas, mesmo quando possuem maiorias legislativas, se perceberem que isso será desaprovado pela opinião pública (Negretto, 2010).

Diante da natureza conservadora do poder, reformas não serão implementadas a não ser que sejam por ela intensamente demandadas ou que tragam um efetivo benefício perante a opinião pública.

Reformas eleitorais podem ter origem endógena ou exógena, como classificam Freidenberg e Mendoza (2019). Endógenas, quando se originam das experiências e movimentos internos de cada país; exógenas quando são resultado de pressões decorrentes da difusão de ideias políticas no âmbito internacional, um produto da moda ou da pressão de agentes externos. A coincidência de reformas com o mesmo conteúdo nos vários países sugere uma comunicação entre os motivos, o que não torna as reformas nem endógenas, nem exógenas, mas, no caso da maior parte dos países analisados acima pode-se identificar um evento complexo, tal como a ocorrência de escândalos de corrupção³⁰.

Parece não haver dúvidas de que os escândalos associados ao financiamento irregular da política tenham gerado condições para alterar o *status quo* nesses países. No entanto, para Fuentes (2018), a ocorrência de denúncias não é suficiente para explicar a direção nem a profundidade dos escândalos, que abrem a oportunidade para a ação política reformista, nem tampouco a determinam.

Ainda que possa ser difícil precisar a correlação entre os escândalos de corrupção e as reformas políticas, os debates nos âmbitos judiciário e parlamentar revelam a necessidade de se dar ao público uma satisfação quanto ao saneamento

³⁰ Cada um dos países vistos acima tem um histórico particular de corrupção nas suas estruturas internas. Mas as investigações da Operação Lava Jato, que tiveram início em março de 2014, revelaram ramificações extensas que ensejaram investigações internacionais e pedidos de cooperação de 41 outros países (vide [Lava Jato- MPE](#). Acesso em 12.11.2023)

da atividade política. Assim, as reformas eleitorais, em especial as que impactaram a participação de empresas na política, podem ser atribuídas à necessidade de se dar respostas à população, sinalizando a moralização da atividade política, que, como citado anteriormente, é objeto de grave desconfiança pela opinião pública.

Nesse sentido, destacamos a posição do saudoso Min. Teori Zavascki:

Foi justamente no rumo dessa segunda alternativa, ou seja, com essa deliberada finalidade de tentar disciplinar, limitar e dar transparência às contribuições de pessoas jurídicas que o legislador editou os preceitos normativos objeto de ataque na ADI 4.650. Não nos iludamos, portanto, e insisto no ponto: o problema da abusiva interferência do poder econômico na política e nas campanhas eleitorais – que é uma realidade e que precisa ser combatido – não está no marco normativo, mas no seu sistêmico descumprimento. Não é a norma, e sim o seu descumprimento, que propicia fenômenos sobejamente conhecidos da nossa história política, dos tipos eufemisticamente chamados, em tempos recentes, de recursos não contabilizados (AP 470), mas que, em todo o tempo, se conhece popularmente como contribuições de caixa dois e que, no passado, deu origem às malsinadas sobras de campanha (CPI do governo Collor de Mello). A solução, conseqüentemente, não é eliminar a norma, mas estabelecer e aplicar mecanismos de controle e de sanções que imponham a sua efetiva observância (Zavascki, 2016, p. 746).

Que a reforma seja a melhor resposta para uma crise é uma afirmação controversa. Jaramillo (2022) descreve esta dinâmica:

Os países latino-americanos passam por problemas ligados à falta de institucionalidade, à percepção de má representação, à crise partidária e institucional, entre outros temas. Estes problemas produziram crises políticas ou surtos sociais que, por sua vez, geraram discussões sobre mudanças na legislação. Estas modificações ou reformas têm sido vistas como a solução mais adequada para as crises. Desta forma, a reforma tornou-se a solução preferida dos decisores. Estes intervenientes identificaram mudanças na legislação como uma forma de sair das crises ou de responder às exigências. Na maioria dos casos, estas reformas foram realizadas sem um diagnóstico adequado ou sem considerar os seus possíveis impactos (Freidenberg, 2022). Assim, os efeitos das reformas foram heterogêneos e, em algumas ocasiões, as reformas sofreram tentativas imediatas de contra-reforma (Jaramillo, 2022, p. 3).

O caso da Argentina é exemplificativo de como a norma restritiva pode ser ineficaz para o fim a que foi proposta - redução da corrupção -, a ponto de se considerar retornar ao modelo anterior. Estudo de 2004 de Daniel Zovatto já divisava a tendência latinoamericana de se estabelecer limites de gastos e maiores restrições à participação de recursos privados na política, indicando quais seriam os possíveis efeitos colaterais decorrentes da implementação dessas restrições: a) grupos ou indivíduos que possuem algum tipo de proibição ou limite para participar diretamente no financiamento dos partidos, em geral, tendem a buscar mecanismos para contornar essas barreiras, apoiando os partidos e candidatos por intermédio de algum tipo de financiamento indireto ou de gastos independentes, os quais são difíceis de detectar pelos órgãos de controle ou por outros partidos; b) os limites geralmente produzem mecanismos e práticas contábeis “patologicamente criativas” que tornam esses limites menos eficazes; c) e os limites destinados a diminuir a influência de interesses específicos sobre as decisões governamentais podem aumentar a influência de novos interesses à custa dos outros, o que impede de garantir uma maior independência dos poderes públicos na definição e implementação de suas políticas (Zovatto, 2007, p. 775).

Contudo, parece haver consenso para outros pesquisadores de que mais eficiente do que a regulamentação demasiado restritiva é garantir a fiscalização do sistema:

Além disso, o ideal seria a adoção de um sistema de regulamentação que privilegiasse a transparência e a imposição de penalidades severas em caso de abuso de poder econômico. Para nós, portanto, o ponto central reside não na origem dos recursos (público ou privado, pessoa física ou jurídica), mas sim na transparência, na eficácia da fiscalização e na punição daqueles que comentem abusos. Desse modo, a proibição de doações por pessoas jurídicas caminha na contramão da necessidade de que o eleitor tenha meios para conhecer os reais financiadores das campanhas eleitorais (Jorge e Soares, 2017, p. 99).

A experiência brasileira nesse tópico indica a sua complexidade e guarda semelhanças com o que vem sendo vivenciado pelos países vizinhos cuja história foi brevemente visitada. Desde 1965, quando foram criadas as primeiras regras de financiamento dos partidos políticos pela Lei n. 4.740, de 15/7/1965, já se vedava o recebimento direto ou indireto, sob qualquer forma ou pretexto, de contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa (art. 56, IV). Por consequência dos escândalos de corrupção na década de 1990, a necessidade de transparência orientou a mudança de sentido, que se materializou com a promulgação das Leis n. 9.096 e 9.100 em 1995, pelas quais passou a ser autorizada a participação empresarial no financiamento partidário

e de campanhas eleitorais. No ano anterior, em 1994, durante o julgamento da ADI 1.076 pelo Supremo Tribunal Federal, o Ministro Sepúlveda Pertence já havia expressado ceticismo sobre a possibilidade de impedir completamente doações por pessoas jurídicas³¹.

A discussão sobre a proibição de doações empresariais ganhou força novamente no início dos anos 2000, quando surge “um segundo ciclo de reações aos escândalos de corrupção”, que teve “novamente o caixa-dois do financiamento eleitoral como causa”, como nos anos 90 (Viana et. al., 2020, p. 22). O esquema conhecido como “Mensalão”, veio à tona em 2005, e no ano seguinte uma minirreforma foi aprovada (Lei n. 11.300/2006), que implementou melhorias no sistema de fiscalização dos recursos de campanha e divulgação obrigatória na internet dos relatórios de despesas.

Em 2009, no âmbito do financiamento político e eleitoral, a Lei n. 12.034 vedou as doações de todas as entidades esportivas. Em 2010, a iniciativa popular levou à aprovação da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/2010), mais uma clara demonstração de força da opinião pública a motivar reformas políticas. As manifestações populares ocorridas em 2013 ensejaram ainda outra minirreforma eleitoral (Lei 12.891/2013) e, em momento de crise econômica e forte impopularidade da presidente Dilma Rousseff, nova mudança foi introduzida pela reforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015), que foi objeto das mencionadas decisões proferidas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI 4.650 (Viana et. al., 2020, p. 23).

Esse rápido histórico reflete a preocupação constante sobre o papel do financiamento corporativo na política brasileira e o papel essencial da pressão

³¹ Ementa: Financiamento de campanhas eleitorais: vedação de contribuições de entidades sindicais ou de classe (L. 8.713/93, art. 45, VI): arguição de inconstitucionalidade por violação do princípio da isonomia: (...). 1. Considerações gerais sobre o problema da regulação e da tentativa de redução à medida do inevitável da influência do poder econômico nas eleições - desafio mais dramático do Direito Eleitoral contemporâneo - e acerca do ensaio de solução da L. 8.713/93, que, reconhecendo a superação do ingênuo modelo proibitivo da legislação anterior, rendeu-se - com a permissão das contribuições eleitorais de pessoas jurídicas e particularmente das empresas privadas -, à realidade incontornável da interferência do poder econômico na disputa do poder político, a fim de buscar discipliná-la. (...) 5. Divisão do Tribunal quanto à plausibilidade da arguição de ofensa à isonomia, no tocante à proibição imposta às entidades não sindicais de classe: a) votos majoritários que entenderam razoável a discriminação, à vista da distinção constitucional entre entidades de classe e associações civis em geral (v.g., CF, art. 5º, LXX); b) votos vencidos, a partir do relator, no sentido da falta de congruência lógica entre o fator de *discrimen* - o cuidar-se de entidades de classe - e a discriminação legal questionada, no contexto de uma lei, que facultou amplamente o financiamento de campanhas eleitorais às organizações privadas de todo o tipo, independentemente de sua forma e regime jurídicos e do seu objeto social, pouco importando a falta de conexão deste com a atividade política partidária. (ADI 1076 MC, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 15-06-1994, DJ 07-12-2000 PP-00003 EMENT VOL-02015-01 PP-00115)

popular para garantir maior transparência e equidade no processo eleitoral, mas que não necessariamente responde ao questionamento posto neste artigo. Ainda estamos em um período de observação, mas não há dúvida de que em breve se poderá, com maiores dados e com um diagnóstico mais apurado, avaliar se as modificações vêm garantindo a normalidade e a higidez do sistema de financiamento político e eleitoral em nosso país.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi possível observar no levantamento feito para este trabalho, que não se pretende que seja exaustivo, houve um movimento reformador intenso na última década na América Latina, do qual o financiamento político corresponde a uma pequena, porém significativa parcela. Nesse período, as reformas também têm abrangido outros aspectos essenciais à democracia, tais como a participação política pela promoção da igualdade de gênero, eliminação da eleição presidencial ou o redesenho do sistema eleitoral (Freidenberg e Mendoza, 2019, p. 204).

Verificou-se que nos países examinados muitas das alterações nas regras de financiamento restaram desencadeadas por uma comoção social em resposta a um ambiente de corrupção que estava permeando o meio político de cada um deles. No entanto, as respostas legislativas imediatas para atender às demandas populares por uma política mais ética pareceram, por vezes, insuficientes, e resultar em reformas que oscilaram de direção, como observado nos casos da Argentina e do Brasil, onde houve alternância entre momentos de proibição e de permissão da participação empresarial na política.

Outro aspecto digno de registro é a intercomunicação dos eventos: os processos de reforma política, ao menos na área do financiamento, ainda que sejam particulares aos contextos nacionais, podem apresentar fontes comuns em razão da internacionalização de estruturas ou mecanismos que viabilizam relações escusas entre governos e empresas. As investigações da Operação Lava Jato foram consideradas um fator de influência sobre tais reformas, destacadamente no México e Peru.

Por conseguinte, a discussão atual ultrapassa a simples ponderação entre permitir ou proibir doações empresariais a partidos políticos ou a campanhas eleitorais. Ela se estende à eficácia de tentar limitar essa participação, considerando a inevitabilidade da influência do poder econômico na política. Essa discussão permeou o julgamento da referida ADI 4.650 pela Suprema Corte brasileira, e seus argumentos permanecem pulsantes nos debates atuais, que cada vez mais tomam o tema do financiamento político como objeto de interesse acadêmico em âmbito global.

REFERÊNCIAS

ARREDONDO, V., VEGA, R. M., VILLEGAS, M. T., y ÁLVAREZ, R. C. (2021). Nueva propuesta de financiamiento público a partidos políticos en México. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXVII(1), 84-98. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7817684>. Acesso em 12 nov. 2023.

CABALLERO HELLIÓN, Karina Eliz. Consideraciones preliminares en torno al financiamiento de la política en Paraguay. (2021). *Revista jurídica. Investigación En Ciencias jurídicas Y Sociales*, 1(11), 16-39. Disponível em <https://ojs.ministeriopublico.gov.py/index.php/rjmp/article/view/206>. Acesso em 12.11.2023.

CHACÓN-MENDOZA, Daniela. Panorama político -institucional de Centroamérica y República Dominicana Investigadora: San José | 2022. Disponível em https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8367/Chacon_D_panorama_politico_institucional_Centroamerica_Republica_Dominicana_IER_2022.pdf?sequence=1. Acesso em 12.11.2023.

CORCUERA, Santiago. El Financiamiento Político en Argentina. 2011 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3014/6.pdf>. Acesso em 12.11.2023.

Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765, del 19 de agosto. Publicada en el Alcance n.º 37 de La Gaceta n.o 171 del 2 de setiembre.

ENCARNACIÓN, Kenyi Martinez. Dinero, poder y política: financiamiento electoral como clave en la influencia de Odebrecht en Perú y México. *Politai: Revista de Ciencia Política, Lima-Peru*, v. 10, n. 18, p. 128-168, 2019. Semestral.

FGV. O poder do dinheiro nas campanhas eleitorais. Disponível em https://www.cepesp.io/uploads/2019/05/Brava_Eleitoral_AF_Web.pdf. Acesso em 12.11.2023.

FREIDENBERG, F. y URIBE MENDOZA, C. (2019). Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018). *Revista de Estudios Políticos*, 185, 191-223. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>

FUENTES, Claudio. «Cortándose las alas. Factores que explican la reforma al financiamiento electoral en Chile», *Colombia Internacional* [En línea], 95 | 2018, Publicado el 01 julio 2018, consultado el 29 octubre 2023. URL: <http://journals.openedition.org/colombiaint/7136>. Acesso em 12.11.2023.

GAMBOA, Fabián Silva; QUINTERO, Luis Enrique Mata. Legitimación democrática, abstencionismo y financiamiento de partidos políticos: propuesta de reforma del sistema de financiamiento electoral. *Revista de Derecho Electoral*, n. 35, p. 7, 2023.

HOROCHOVSKI, R. R., & MANCUSO, W. P. (2021). Estudando a relação entre dinheiro e política: uma análise de artigos apresentados em encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais, (94). Disponível em <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/150/144> Acesso em 12.11.2023.

IDEA. Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político / Editores Elin Falguera, Samuel Jones, Magnus Ohman; colaboradores Julie Ballington. [et al.]. – Rio de Janeiro : FGV Editora, 2015.

IDEA. "Political Finance Regulations Around the World." *International IDEA*, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-regulations-around-the-world.pdf>. Acesso em 12.11.2023.

JORGE, André Guilherme Lemos; SOARES, Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: a influência do poder econômico sobre a democracia. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 216, p. 87-104, out./dez. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p87>. Acesso em 12.11.2023.

JARAMILLO, Cristhian. Entre avances y retrocesos: las reformas al sistema electoral peruano (1975-2022). Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Cristhian-Jaramillo-2/publication/365471588_Entre_avances_y_retrocesos_las_reformas_al_sistema_electoral_peruano_1975-2022/links/6376530654eb5f547cde82d7/Entre-avances-y-retrocesos-las-reformas-al-sistema-electoral-peruano-1975-2022.pdf Acesso em 12.11.2023.

LATINOBARÓMETRO. Informe 2023. Disponível em <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=724>. Acesso em 12.11.2023.

LÁZZARO, Alejandra. El financiamiento de la política en la República Argentina. *Pensar en Derecho* n° 7. 2015. Disponível em <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/7/revista-pensar-en-derecho-7.pdf> Acesso em 12.11.2023.

OEA (2022). Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA para la segunda vuelta en Costa Rica. Recuperado de <http://www.oas.org/fpdb/press/MOE-Costa-Rica---InformePreliminar-2a-Vuelta-FINAL.pdf>. Acesso em 12.11.2023.

OEA. *Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 2012.

Otaola, M.A.L. & Kawas, G. (2021), The cost of politics in Honduras: Implications for political participation and development. London: Westminster Foundation for Democracy. Disponível em https://www.wfd.org/sites/default/files/2023-04/cop_honduras_english_09.06.22.pdf. Acesso em 12.11.2023.

ROMERO-PÉREZ, Jorge Enrique. El financiamiento de los partidos políticos. El caso de Costa Rica. Revista de Ciências Jurídicas da Universidad de Costa Rica. 2013. Disponível em: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/12543> . Acesso em 12.11.2023.

ROZÓN-GARCIA, Vladimir. El financiamiento de partidos políticos y campañas electorales frente a la corrupción política en República Dominicana una visión nacional frente al ámbito internacional. 2021. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=307645>. Acesso em 12.11.2023.

SÁNCHEZ, José Mario. Estructuras paralelas y financiamiento electoral en Costa Rica. Revista de Derecho Electoral, ISSN-e 1659-2069, N°. 34, 2022. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8647392> . Acesso em 12.11.2023.

VALDÉZ ZEPEDA, Andrés. El financiamiento de los partidos políticos y la confianza ciudadana en México. Intersticios Sociales El Colegio de Jalisco marzo-agosto, 2018 núm. 15.

VIANA. João Paulo Saraiva; HEILER, Jeison G.; BOREL, Marcelo Barbosa; SANTOS, Rodrigo Dolandeli. O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO BRASIL: NOTAS PARA O DEBATE SOBRE A REFORMA POLÍTICA. Suffragium - R. Trib. Reg. Eleit. do Ceará, Fortaleza, v. 11, n. 18, jan./jun. 2020, p. 9-39.

ZAMORA, Kevin Casas. The state of political finance regulations in Latin America. International IDEA Discussion Paper 12/2016. Disponível em <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-state-of-political-finance-regulations-in-latin-america.pdf> Acesso em 12.11.2023.

ZAMORA. 'Costa Rica: Four decades of campaign finance scandals', in K. Casas-Zamora (ed.), Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2013b)

ZAVASCKI, Teori. FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE PARTIDOS POLÍTICOS: A QUESTÃO CONSTITUCIONAL. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (org.). Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros: estudos em homenagem ao ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016. Cap. 36. p. 737-757.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, 2005, p. 287-336. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/LCZbd6MjbsctTPcmmKkJsSc/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 12.11.2023.

ZOVATTO, Daniel. EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL: SUBVENCIONES Y GASTOS in Treatise on Compared Electoral Law of Latin America. IDEA. 2004. Disponível em <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina-chapter-29.pdf>. Acesso em 12.11.2023.