

UMA REFLEXÃO SOBRE AS FORMAS DE FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO NOS ESTADOS UNIDOS À LUZ DAS FORMAS BRASILEIRAS

A REFLECTION ON THE FORMS OF PARTY FINANCING IN THE UNITED STATES IN THE LIGHT OF BRAZILIAN FORMS

Juliana Bastos¹
Cristiano Vilela²

Recebido em 30/10/23 e aprovado em 14/11/23.

RESUMO

A democracia se realiza de algumas formas, entre elas, através da democracia eleitoral, sendo aquela, segundo a pesquisa Variedades Democráticas no Brasil, que envolve o estudo da participação e da contestação popular. Entre muitos elementos que a compõe, possui a liberdade de criação dos partidos políticos, os quais atuam em nome da vontade popular. Eles são facilitadores da convivência de diferentes interesses na sociedade. Para a sobrevivência deles, é necessário ter recursos para sua manutenção e realização de atividades, como as campanhas eleitorais. Nesse sentido, a constante reflexão sobre as formas de financiamento eleitoral se torna primordial para a concretização da democracia, tendo como ponto de comparação as formas de financiamento eleitoral adotadas nos Estados Unidos.

Palavras-chave: financiamento eleitoral, financiamento partidário, democracia, Estados Unidos, Brasil

ABSTRACT

Democracy takes place in a number of ways, including through electoral democracy, which, among many elements that compose it, has the freedom to create

¹ Doutora em Direito Constitucional pela PUC-SP, Vice-Presidente para o Brasil da CAOESTE pela Transparência Eleitoral e membro da Abradep.

² Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Granada, membro da CAOESTE pela Transparência Eleitoral e membro da Abradep.

political parties, which act in the name of the popular will. They facilitate the coexistence of different interests in society. For their survival, it is necessary to have resources for their maintenance and carrying out activities, such as electoral campaigns. In this sense, constant reflection on the forms of electoral financing becomes essential for the realization of democracy, having as a point of comparison the forms of electoral financing adopted in the United States.

Keywords: electoral financing, party financing, democracy, United States, Brazil

Sumário: Introdução. 1. Democracia e formas de financiamento eleitoral. 2. Financiamento Público. 2.1 Fundo Partidário. 2.2 Fundo Especial de Financiamento de Campanha. 3. Financiamento Privado. 3.1 Pessoas físicas. 3.2 Pessoas jurídicas. 4. Conclusões. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

Pensar de forma comparativa é sempre um grande desafio e, ao mesmo tempo, enriquecedor. É preciso esclarecer que a comparação deve acontecer em um espaço de compreensão das particularidades de cada lugar. A cultura política e constitucional de cada espaço enseja a compreensão das escolhas que são feitas quanto a forma de permitir a participação popular.

Os partidos políticos cumprem um papel importante na democracia brasileira, ainda que, claro, tenha os seus desafios. É através deles que as diferentes ideologias da sociedade se apresentam, uma vez que no Brasil não é autorizada a candidatura avulsa. Em outras palavras, cabe aos partidos políticos a representatividade de uma fração da sociedade. Por vontade do constituinte originário, é por meio da organização partidária que os caminhos do processo democrático se edificam.

A democracia brasileira, considerada representativa, apesar da previsão das formas de participação direta, realiza-se por meio dos partidos políticos, os quais ocupam posição de destaque no sistema eleitoral brasileiro, uma vez que a fidelidade partidária é condição de elegibilidade.

Agora, para que os partidos políticos cumpram o seu papel constitucional de representatividade das diferentes vontades sociais, ele tem um custo. E, por isso, o financiamento dos partidos políticos impõe a reflexão como acontece a relação entre dinheiro e política em um determinado país.

Nesse sentido, a proposta é analisar comparativamente as formas de financiamento partidário existentes no Brasil e nos Estados Unidos por serem realidades diferentes, um país desenvolvido e outro em desenvolvimento, mas com Consti-

tuições democráticas, garantidoras da liberdade e da democracia, mas que possuem suas diferenças quanto à adoção das formas de financiamento partidário.

O processo eleitoral deve ser pensado à luz da democracia que sustenta a sua existência e é a motivação para sua razão de ser. A democracia compreendida como sendo o governo do povo, precisa permitir que ele expresse a sua vontade. Portanto, é imprescindível que os partidos tenham condições de colocar em prática suas propostas de governo, como também tenham condições de se manterem no desempenho dessa função.

Para tanto, eles precisam de recursos financeiros e, conseqüentemente, decidir qual seria a melhor forma de realizá-lo, tendo em vista a preocupação da influência econômica no exercício da cidadania. Os processos eleitorais possuem um alto custo, gasta-se muito com campanhas eleitorais. Ainda que o financiamento eleitoral seja fundamental para que a democracia possibilite a aferição da vontade popular, ele impõe reflexões importantes sobre como deve acontecer.

Sendo assim, o presente artigo propõe um estudo sobre as formas de financiamento partidário, a partir da divisão entre o financiamento público e o privado, procurando promover as formas de realização em ambos, os seus desafios e os aspectos comuns e diferentes para com o modelo americano. A definição de regras justas para o recebimento de valores pelos partidos políticos é vista como ponto importante da democracia, uma vez que a preocupação por trás do questionamento sobre qual ou quais as melhores formas ocorrer em razão da preocupação que pessoas sejam eleitas e usem os seus cargos para beneficiar determinados setores e não promover o interesse público.

O estudo leva em consideração o modelo norte-americano a partir do seu maior liberalismo quanto às formas de financiamento partidário e eleitoral que, entre características que se destacam, aponta-se o alto custo apresentado nas últimas eleições gerais de US\$3,2 bilhões (três bilhões e duzentos milhões de dólares americanos), o dobro do arrecadado nas eleições presidenciais de 2006, quando se gastou US\$1,5 bilhão (um bilhão e quinhentos milhões de dólares americanos). A comparação é instigante e interessante na medida que se verifica números cada vez maiores que acompanham as mudanças nas normas jurídicas de financiamento de campanhas, sendo os doadores individuais os que mais contribuem para os fundos de campanhas dos partidos norte-americanos.

1. DEMOCRACIA E FORMAS DE FINANCIAMENTO ELEITORAL

Os partidos políticos possuem relevância inquestionável nas sociedades democráticas modernas, assumindo o papel de elemento necessário para a concre-

tização da participação política da população. Essas agremiações desempenham o papel de organizações capazes de estruturar a manifestação da vontade da sociedade, mediando a participação política e racionalizando o processo de disputa e ocupação de espaços de poder. O advento dos partidos políticos insere-se, nesta medida, no quadro do esforço civilizatório para racionalizar o poder³.

A sua presença está estabelecida na grande maioria dos Estados Democráticos atuais⁴, com especial relevância no mundo ocidental. Não é possível conceber hoje a democracia representativa moderna sem a presença dos partidos, que são parte indissociável de uma estrutura que liga Estado e cidadão no domínio da representação política e do poder⁵.

Historicamente, a presença dos partidos políticos como protagonistas do processo político de forma reconhecida e regulada pelo Estado é um fenômeno relativamente recente, um marco na história dos séculos XIX e XX – e que, outrossim, mantém notoriedade no século XXI – especialmente a partir da ampliação do direito de voto e das garantias de participação política dos cidadãos.

Segundo a doutrina, a origem do partido político, na concepção moderna, data do final do século XVII, na Inglaterra, após o episódio da “Exclusion Bill”, em que se formaram dois grandes grupos para a disputa do poder: os “tories”, representantes dos remanescentes do feudalismo que visavam a manutenção das prerrogativas existentes e os “whigs”, representantes da nova e forte classe da burguesa, urbana e capitalista⁶.

Anteriormente a esse período, há, de fato, menções a partidos políticos, mas isso se deve tão-somente à inexistência de outro termo a ser empregado diante daquela situação fática. Como esclarece Afonso Arinos de Melo Franco⁷,

³ Cfr. AIETA, Vania Siciliano. “Partidos Políticos”. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2006. p.12.

⁴ Para MALAMUD, los partidos políticos poseen en la actualidad la característica de universalidad, no habiendo casi país independiente en el mundo donde haya un sistema político sin partidos, “a no ser por dos casos particulares: un puñado de sociedades tradicionales de estructura familiar patrimonial como las que pueblan el Golfo Pérsico, y las dictaduras militares que son, sin embargo, fenómenos siempre temporarios”. In: MALAMUD, Andrés. “Partidos Políticos”. In: PINTO, Julio (compilador). Introducción a la Ciencia Política. 4ª ed. Buenos Aires: Eudeba. 2003, p. 321.

⁵ Neste sentido: Cfr. TAJADURA TEJADA, Javier. “La dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español”. Revista Teoría y Realidad constitucional. Números 12-13, 2003-2004. p.223-224; Destaque ainda para, MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. “El ordenamiento constitucional de los partidos políticos”. México: Ed. Universidad Autónoma de México. 2001. p.01.

⁶ VILELA DE PINHO, Cristiano; SILVA GOMES, Wilton Luís da; e CAETANO, Flavio Croce. “Elementos de Direito Eleitoral”. São Paulo: Suplegraf. 2010.

⁷ MELLO FRANCO, Afonso Arinos de. “História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil”. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1980, p.9-11.

os tradutores da “Constituição de Atenas”, de Aristóteles, fazem tais citações, porém referindo-se a classes sociais e não propriamente aos partidos políticos, que segundo sua concepção, trata-se de uma organização teórica e prática, em que se pressupõe a existência de um instrumento de ação inexistente nas antigas lutas de classe.

Concretamente, é a partir da segunda metade do século XIX que os partidos políticos foram se desenvolvendo como associações políticas. Para Duverger⁸, “o desenvolvimento dos partidos políticos parece associado ao da democracia, isto é, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares”.

Do ponto de vista histórico, a crescente universalização do voto no século XX, juntamente com a consolidação das organizações partidárias de massas no período pós-guerra, tornaram cada vez mais premente a necessidade de recursos econômicos como forma de divulgação das mensagens partidárias. Como observa Karl Lowestein, a análise histórica leva a concluir acerca da existência de uma conexão causal entre os partidos políticos e a integração da massa eleitoral no processo de poder através da ampliação do sufrágio. Para o autor, os partidos políticos se constituíram dessa forma como um elemento de união indispensável entre o eleitorado, o parlamento e o governo. A entrada dos partidos políticos no cenário político caracterizaria, dessa maneira, o marco transacional de um sistema oligárquico-burguês para a concretização da democracia constitucional moderna⁹.

Note-se que os partidos políticos têm um papel constitucional muito relevante, uma vez que constituem o sujeito intermediário entre a sociedade e o Estado à luz de uma sociedade democrática. Portanto, este papel requer uma capacidade organizacional e estruturante na qual esta função possa ser alcançada.

A relevância e a amplitude das funções desempenhadas pelos partidos políticos geram evidentemente a necessidade de desembolsos financeiros compatíveis com o pleno exercício destas atividades. Sob a égide de Estado capitalista contemporâneo, especialmente com grandes populações e com a necessidade de utilização de dispositivos tecnológicos capazes de atingir um grande número de pessoas, é patente que o exercício da política não pode ser algo “artesanal” como resultado da simples dedicação voluntária de seus partidários, apoiantes e filiados, como no século XIX ou nos primeiros anos do século XX, mas sim necessita ser constituído de forma profissional e capaz

⁸ DUVERGER, Maurice. “Los partidos políticos”. México: Fondo de Cultura Económica. 1957. p.19-20)

⁹ LOWESTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel. 1965, p. 93-5.

de atingir eficazmente os cidadãos, que na realidade são o objetivo último da atividade partidária e democrática.

A democracia requer a capacidade de influenciar, onde as opiniões são formadas pelo povo e se desenvolvem até que a vontade do Estado seja desenvolvida. Os partidos são as organizações especializadas na concretização destas estruturas de insumos no aparelho de Estado. Sem a ação dessas organizações praticamente não seria possível realizá-los. Além disso, é necessário, antes de tudo, que a recepção, a soma e a articulação de interesses e concepções, bem como a sua formulação em objetivos políticos específicos, ocorram através dos partidos¹⁰.

Portanto, nas sociedades ocidentais que evoluíram e constituíram uma estrutura democrática complexa, é fundamental que os partidos políticos sejam capazes de desenvolver as suas atividades com elevado grau de profissionalização e com a utilização de instrumentos capazes de atingir a grande maioria das pessoas. Assim, os partidos têm avançado com uma evolução crescente em suas estruturas e em seus custos de forma exponencial ao longo dos anos. A evolução tecnológica e a incorporação de novas técnicas de comunicação, especialmente com a utilização em larga escala de grandes meios de comunicação capazes de atingir as massas, têm contribuído para o aumento das despesas, bem como para o desenvolvimento da necessidade de uma forma mais sofisticada de apresentar à sociedade suas bandeiras políticas.

A questão do financiamento político, portanto, requer atenção especial para definir regras que estabeleçam formas adequadas e eficazes de controle e financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. O estabelecimento de regras claras em matéria de financiamento eleitoral é uma medida de fundamental importância pela destacada relevância do papel constitucional que desempenham os partidos e aos efeitos nocivos que o gasto irregular e extravagante pode ter sobre a paridade de forças nas disputas eleitorais.

¹⁰ Cfr. MORLOK, Martin. La regulación jurídica de la financiación de los partidos en Alemania. Teoría Y Realidad Constitucional, Madrid, UNES, Número 6, p.45. Ainda, segundo o mesmo autor, aos partidos cabe influenciar “a través de los procesos de formación de la voluntad y de la opinión en los ámbitos más diversos. La actividad de los partidos se orienta hacia la publicidad, hacia la opinión pública, y hacia la formación de la voluntad a través de los representantes políticos de la sociedad, democráticamente legitimados. Para ello, asumen, de un lado, la preparación, preselección y presentación del personal de dirección política con el fin de enviarlo a los parlamentos (*función de reclutamiento*). De otro lado, actúan como intermediarios entre las diferentes concepciones políticas de la población, y quienes están habilitados para adoptar decisiones y los órganos estatales a quienes se confía su puesta en práctica. Contribuyen determinadamente a la formación de la voluntad de abajo hacia arriba – tal y como demanda el principio democrático –, así como a la retroacción comunicativa de las decisiones parlamentarias y gubernativas sobre la población (*función de transformación*)”.

2. FINANCIAMENTO PÚBLICO

O financiamento público é o custeado pelo Estado. Adotado no Brasil e nos Estados Unidos, ainda que em relação a este seja quase inexistente essa modalidade na prática, essa forma de financiamento foi pensada para limitar o poder de influência de interesses pessoais nas funções partidárias e no próprio exercício da cidadania.

Sobre sua origem, explica Raimundo Augusto Fernandes Neto que ele nasceu, praticamente, “com a redemocratização do Europa após o final da Segunda Guerra Mundial e a necessidade de garantir o pluralismo político diante das ameaças totalitárias superadas no período pós-guerra”¹¹.

Por conta do modelo federativo descentralizador norte-americano, as eleições para cargos estaduais e locais as regras são, frequentemente, outras. Por isso, levaremos em conta, as eleições federais. Sobre a destinação dos recursos norte-americano, Ana Cláudia Santano atenta que:

[n]os Estados Unidos, o sistema está centrado nas campanhas eleitorais e seus candidatos, enquanto que na Europa está muito mais inclinado à visão institucional dos partidos políticos. (...) Há certa constância de que, em países onde prevalece o sistema majoritário, existe uma tendência ao financiamento privado, e que os países com sistemas proporcionais mais acentuados acabam se inclinndo ao financiamento público¹².

Walber de Moura Agra observa que o financiamento público acontece em quase três quartos das democracias liberais modernas¹³. E, apesar de ser possível nos Estados Unidos, a forma como se implementa é bem diferente do modelo utilizado no Brasil. É possível notar que o enfoque do financiamento é nas campanhas do que propriamente haver uma preocupação com a manutenção das atividades partidárias fora do ano eleitoral. Explica Ana Cláudia Santano que isso acontece por conta do enfraquecimento há muitos anos dos partidos políticos que acaba por levar os candidatos norte-americanos a custearem suas próprias campanhas.¹⁴

¹¹ FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. Partidos Políticos – desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019, p.165.

¹² SANTANO, Ana Cláudia. O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado. Curitiba: Íthala, 2016, p.133.

¹³ AGRA, Walber de Moura. [Financiamento eleitoral no Brasil](#). Enciclopédia Jurídica da PUC-SP.

¹⁴ SANTANO, Ana Cláudia. O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado. Curitiba: Íthala, 2016, p.134.

Nos Estados Unidos, recorrer ao financiamento público é uma escolha, há uma solicitação pelo partido para o recebimento desses valores proporcionados pelo Estado. Nesse sentido, ele não é obrigatório e os partidos políticos podem abrir mão do financiamento público.

Um candidato somente demonstra-se apto ao recebimento de recursos públicos, caso venha a se comprometer a limitar os seus gastos com recursos próprios ao importe de U\$ 50.000,00 e a respeitar um teto nacional de gastos¹⁵.

É possível afirmar que o uso de recursos públicos está entrando em declínio em razão do financiamento privado que ocupa praticamente todo o espaço. A modalidade de subvenção pública é mínima, dependo os partidos norte-americano fundamentalmente dos recursos advindos da iniciativa privada. Os candidatos dos grandes partidos devem se comprometer com o não levantamento de recursos privados para as campanhas, salvo os valores necessários para os custos relativos ao cumprimento do “GELAC Funds”, isto é, *General Electivon Legal and Accounting Compoiance Compliance*¹⁶.

Os candidatos presidenciais nas eleições gerais podem receber fundos públicos ao abrigo da Lei do Fundo de Campanha Eleitoral Presidencial (Lei do Fundo). Em troca do recebimento de fundos públicos, os candidatos devem aceitar um limite de gastos em despesas de campanha qualificadas e devem concordar em não aceitar contribuições privadas para pagar despesas de campanha qualificadas¹⁷.

Os regulamentos da Comissão Eleitoral permitem ademais que candidatos presidenciais com financiamento público aceitem contribuições privadas para uma conta GELAC separada, que pode ser usada para pagar despesas legais, contabilísticas e outras despesas de conformidade incorridas exclusivamente para garantir o cumprimento da Lei Federal de Campanha Eleitoral (FECA) e da Lei do Fundo. Se uma campanha presidencial utilizar fundos públicos para pagar custos de conformidade, o GELAC poderá reembolsar a conta de fundos públicos da campanha por tais pagamentos. Os fundos do GELAC também podem ser usados para outras despesas, como despesas de recontagem¹⁸.

¹⁵ TELLES, Olívia Raposo da Silva. Direito eleitoral comparado: Brasil, Estados Unidos, França. São Paulo: Saraiva, 2009, p.252

¹⁶ Idem.

¹⁷ FEC. *Raising funds for legal and accounting expenses (GELAC fund)*.

¹⁸ Idem.

Os “GELAC Funds” podem ser usados para pagar serviços jurídicos e contábeis prestados exclusivamente para garantir o cumprimento da lei de financiamento de campanha. Além das despesas jurídicas e contábeis, os usos permitidos incluem despesas para custear a parcela do custo da folha de pagamento, despesas gerais, serviços de informática relacionados à garantia do cumprimento da lei de financiamento de campanha.

As contribuições para um fundo GELAC estão sujeitas às vedações da Lei Federal de Campanha Eleitoral e aos limites de contribuição por eleição para candidatos. Além disso, cumpre destacar que as contribuições não poderão ser solicitadas para o fundo GELAC antes de 1º de abril do ano civil em que forem realizadas as eleições presidenciais gerais. As contribuições que ultrapassarem o limite do contribuinte para o primário poderão ser redesignadas para o fundo GELAC, o que poderá ser feito antes de 1º de abril do ano eleitoral. Todas as solicitações de contribuições para o fundo GELAC devem indicar que a lei federal proíbe a utilização de contribuições privadas para a eleição do candidato e que as contribuições serão utilizadas exclusivamente para serviços jurídicos e contábeis para garantir o cumprimento da lei federal. As contribuições feitas durante o período de pagamento equiparado às eleições primárias que não excedam o limite do contribuinte para as eleições primárias poderão ser redesignadas para o fundo GELAC e posteriormente transferidas para o fundo GELAC antes da nomeação apenas se o candidato não se tornar o indicado, todas as contribuições aceitas para o fundo GELAC, incluindo as contribuições redesignadas, serão reembolsadas no prazo de 60 dias após a data de inelegibilidade do candidato¹⁹.

Ainda em análise da situação norte-americana, na esfera estadual, há um número pequenos de Estados que oferecem alguma forma de opção de financiamento público. Segundo a National Conference of State Legislators:

Thirteen states provide some form of statewide public financing option for candidates. Each of these plans require a candidate who accepts public money for their campaign to promise to limit both how much the candidate spends on the election and how much they receive in donations from any one group or individual²⁰.

¹⁹ Idem.

²⁰ Nacional Conference of State Legislators. Tradução: Treze estados oferecem alguma forma de opção de financiamento público estadual para os candidatos. Cada um destes planos exige que um candidato que aceite dinheiro público para a sua campanha prometa limitar tanto o quanto gasta na eleição como o quanto recebe em doações de qualquer grupo ou indivíduo.

A razão para esse modelo de preponderância de recursos privados é indicada como um sinal da concepção liberal que o país possui em muitos sentidos. O financiamento privado acaba sendo a forma que se entende como sendo aquela que garante o exercício da liberdade de expressão e de discurso político. E, por isso, estando o subsídio público mais direcionado às eleições presidenciais²¹.

Para a sua utilização, terão que preencher alguns pré-requisitos como, por exemplo, arrecadar uma quantia inicial por conta própria em um determinado número de Estados antes de receber o dinheiro público para as primárias, bem como esclarecer que aqueles que solicitarem e receberem os subsídios ficam sujeitos ao limite de gastos, inclusive de seus recursos pessoais, não sendo autorizado arrecadar e gastar fundos privados.

A origem dos recursos com destinação às campanhas eleitorais encontra-se em uma taxa voluntária que o eleitor pode pagar no ato da entrega de seus formulários de imposto de renda, mas que tem demonstrado baixa participação. Entretanto, a captação de determinados recursos não é autorizada. Explica Olívia Raposo da Silva Telles que:

Nos Estados Unidos, são proibidos de fazer qualquer contribuição para campanhas eleitorais – seja no plano federal, estadual ou local – os estrangeiros não titulares de *green card* (visto permanente). Além das pessoas físicas, são proibidos (...) de fazer contribuições para campanhas eleitorais os governos estrangeiros e os partidos políticos estrangeiros, bem como as sociedades, associações, empresas, organizações ou outra combinação de pessoas constituída sob leis estrangeiras ou com sede de seus negócios em um país estrangeiro²².

Ainda, importante esclarecer que não são permitidos recursos advindos de instituições financeiras, empresas (com exceção a alguns Estados que admitem esses recursos) e sindicatos. Contudo, é assentada a jurisprudência norte-americana para admitir doações diretas de empresas de mídias – como jornais, revistas, emissoras de rádio, televisão e internet – por meio da divulgação de suas preferências partidárias, sem que isso seja entendido como doação ou gasto sujeito às restrições legais²³.

²¹ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral 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.

²² TELLES, Olívia Raposo da Silva. Direito eleitoral comparado: Brasil, Estados Unidos, França. São Paulo: Saraiva, 2009, p.226.

²³ MELO, João Ozório de. Suprema Corte dos EUA mantém proteção à liberdade de imprensa e de expressão. Data: 11 de outubro de 2023. Ainda: <https://www.brasildefato.com.br/2021/03/10/na-mao-de-poucos-empresarios-midia-dos-estados-unidos-passa-por-crise-de-confianca>

Nos Estados Unidos, eles regulamentam o financiamento dos partidos políticos por meio da Lei Federal de Campanhas Eleitorais de 1971 (*Federal Election Campaign Act of 1971*), ainda que com reformas até os dias atuais e, também, por meio da Lei Bipartidária de Reforma das Campanhas de 2002 (*Bipartisan Campaign Reform act of 2002*).

Apesar de pouco utilizado, a respeitada *American Civil Liberties Unions*, defensora dos direitos humanos, já colocou que: “the ACLU believes that the system of electing candidates to federal office is badly in need of repair. We will continue to advocate for reform of the current system, including in support of our longstanding commitment to public financing of campaigns”²⁴.

É o modelo americano substancialmente diferente da maioria das democracias no mundo no que se refere ao financiamento dos partidos políticos. No Brasil, diferentemente, a regra, desde a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650, é a do financiamento predominantemente público, uma vez que o Supremo Tribunal Federal decidiu ser inconstitucional o financiamento partidário por meio de empresas, motivado pela preocupação da influência do poder econômico no Brasil, especialmente à luz dos casos de corrupção latentes à época.

A característica fundamental do financiamento público é a disponibilização de recursos financeiros pelo Estado, tendo como fonte os recursos públicos. No Brasil, atualmente, são duas as formas públicas de financiamento: por meio do fundo partidário e o fundo especial de financiamento de campanha.

2.1. Fundo Partidário

A Constituição Federal de 1988 não tratou sobre as formas de financiamento da política e de campanhas eleitorais. A origem do fundo partidário decorre da constante reflexão sobre como deve ser o financiamento dos partidos políticos, se com dinheiro público ou privado. A questão levanta se o dinheiro não deveria ser gasto com atividades essenciais como saúde e educação e, de outro lado, a preocupação com a influência do poder econômico no desenvolvimento de eleições limpas e iguais para todos.

Considerando que a importância desses recursos públicos no sistema partidário terá um alcance diferente em cada país, Walber Agra observa que: “na

²⁴ Link de acesso: <https://www.aclu.org/issues/free-speech/campaign-finance-reform>. Tradução livre: A ACLU acredita que o sistema de eleição de candidatos para cargos federais precisa urgentemente de reparos. Continuaremos a defender a reforma do sistema atual, inclusive em apoio ao nosso compromisso de longa data com o financiamento público de campanhas.)

Dinamarca, por exemplo, os fundos públicos constituem apenas 20% (vinte por cento) do total de recursos dos partidos para campanhas eleitorais, enquanto na Finlândia esse valor chega a quase 85% (oitenta e cinco por cento). Alemanha, França e Israel contam com um grande volume de subsídio público, já o Reino Unido disponibiliza valores simbólicos²⁵. Indo além, acrescenta que “fato diverso ocorre no continente africano, onde poucos países instituíram o financiamento público para seus partidos. Em 2010 apenas quatro poderiam dispor de recursos públicos com fins eleitorais, quais sejam: Benin, Mali, Namíbia e África do Sul²⁶”.

No Brasil, com o objetivo de assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal, o fundo partidário é constituído por recursos públicos, em que os valores são repassados mensalmente aos partidos. Acredita-se que dessa forma seja possível amenizar as desigualdades partidárias, conferir maior transparência dos gastos públicos, garantir maior independência dos interesses externos (lobby) e a garantia do exercício das funções constitucionais partidárias²⁷.

Com previsão constitucional no artigo 17 da Constituição Brasileira e regulamentado pela Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), o denominado Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos é composto por verbas provenientes de: a) multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; b) recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; c) doações de pessoa física, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo partidário.

Sobre as vedações, o financiamento público não inclui doações financeiras de entidades ou governos estrangeiros e, também, não pode haver doações por órgão da administração pública direta ou indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; entidades beneficentes ou religiosas; entidades esportivas; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

²⁵ AGRA, Walber de Moura. [Financiamento eleitoral no Brasil](#). Enciclopédia Jurídica da PUC-SP.

²⁶ AGRA, Walber de Moura. [Financiamento eleitoral no Brasil](#). Enciclopédia Jurídica da PUC-SP.

²⁷ FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. Partidos Políticos – desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019, p.165.

organizações da sociedade civil de interesse público (art. 24 da Lei 9.504/1997).

Os recursos são distribuídos de acordo com o artigo 41-A da Lei dos Partidos Políticos, segundo qual determina que 1% do total do Fundo Partidário seja destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 90% do total do fundo partidário distribuídos aos partidos que tenham direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas legislativas para as quais tenha elegido representante, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Foi no final da década de 1990 que cresceu o debate sobre a exclusividade do financiamento público partidário. Explica Walber Agra que a tese do exclusivo financiamento público, partia do princípio de que a concentração no uso dos recursos públicos poderia equiparar o poder de cada cidadão na medida em que a participação do cidadão estaria restrita ao ato de votar, sem qualquer influência do poder econômico e político no direcionamento do voto da população.

Com a reforma constitucional n. 97 de 2017, foi instituída a cláusula de desempenho compreendida não mais pelo impedimento ou restrição ao funcionamento parlamentar do partido que não alcançasse determinado percentual de votos, o que foi considerado como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal por ferir o direito de manifestação política das minorias, mas agora como uma cláusula que condiciona o acesso aos recursos do Fundo Partidário e à propaganda gratuita em rádio e televisão aos partidos políticos que alcançassem pelo menos um dos critérios de desempenho fixados.

Referida cláusula foi prevista para ser implementada de forma gradual a partir de 2018 e terminando o seu ciclo de implementação na legislatura seguinte às eleições de 2026 que determinará o acesso a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, os partidos que alternativamente obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo 2,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% dos votos válidos em cada uma delas; ou tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação.

Atualmente, a regra que se aplicou para as eleições gerais de 2022 e que se aplicará para as eleições municipais de 2024, permite o acesso aos recursos do fundo partidário aos partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em

cada uma delas; ou, tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

O segredo está nas regras de distribuição dos recursos entre os partidos. Concorde-se com Raimundo Augusto Fernandes Neto quando ele afirma que a dificuldade está no estabelecimento dos critérios legais da distribuição dos fundos públicos, inclusive do tempo de propaganda eleitoral subsidiada no rádio e televisão. Que essa definição influencia, sobremaneira, na igualdade de chances dos partidos e, por conseguinte, na qualidade da democracia²⁸.

O alto custo do financiamento público também chamada a atenção no Brasil. Conforme foi divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 2022, o fundo partidário contemplou 24 legendas com o valor total de pouco mais de um bilhão de reais.

2.2. Fundo Especial de Financiamento de Campanha

Criado pela Lei n. 13.487/2017, alterada pela Lei n. 13.488/2017, as quais alteraram a Lei n. 9.504/1997, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, nos artigos 16-C e 16-D, é um fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos e lei; e, ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que é encaminhado no projeto de lei orçamentária anual. Assim, não destina as despesas do dia a dia dos partidos políticos, mas a dar um impulso financeiro aos partidos políticos no ano eleitoral.

O fundo foi pensado como forma de suprir as necessidades financeiras partidárias abaladas pela Declaração de Inconstitucionalidade do Financiamento dos partidos políticos por pessoas jurídicas.

O valor é definido pelo Tribunal Superior Eleitoral a cada eleição e os valores são depositados pelo Banco do Brasil em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito. Não é automático o acesso os recursos desse fundo, o partido político deverá fazer requerimento se desejar recebê-lo. Caso opte pelo não recebimento, nos termos do artigo 16-C, §16º da Lei n. 9.504/1997, o partido comunicará a renúncia ao

²⁸ FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. Partidos Políticos – desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019, p.168.

Tribunal Superior Eleitoral até o primeiro dia útil do mês de junho, sendo vedada a redistribuição desses recursos aos demais partidos. As diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do FEFC são regulamentadas pela Resolução do TSE n. 23.605/2019 e, segundo informações divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, o valor para a eleição de 2022 foi o de R\$ 4.961.519.777,00²⁹.

A distribuição desses recursos aos partidos políticos acontece apenas e ano eleitoral, a partir dos seguintes critérios definidos na Lei dos Partidos Políticos: a) apenas 2% dos recursos do FEFC são direcionados a todos os partidos políticos registrados, independentemente de ter assento ou não na Câmara dos Deputados, e divididos igualmente; b) 35% divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; c) 48% divididos entre os partidos políticos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; d) 15% divididos entre os partidos políticos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares de mandato.

Raimundo Augusto Fernandes Neto observa que nesse fundo “o critério predominante é que utiliza o número de cadeiras obtidas no Parlamento (Câmara e Senado) como critério prioritário”³⁰. E que, por outro lado, “no fundo partidário, o critério que predomina é o de número de votos recebidos pelo partido nas eleições para a Câmara dos Deputados”. Acrescenta que:

As minorias, sem representação política no Parlamento, na maioria das vezes, devem se contentar com a distribuição conjunta com todas as agremiações partidárias dos 5% do Fundo Partidário e 2% do FEFC, o que não reflete critério de compensação de criar igualdade de chances eleitorais, mas tão-somente, resguardar aos partidos políticos detentores do poder político e estatal uma probabilidade de continuidade³¹.

²⁹ Tribunal Superior Eleitoral. [Fundo Especial de Financiamento de Campanhas](#).

³⁰ FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. Partidos Políticos – desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019, p.169.

³¹ FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. Partidos Políticos – desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019, p.169-170.

³² Artigo 16-C, § 7o Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente. (Incluído pela Lei n. 13.487, de 2017)

Agora, a distribuição dos recursos aos candidatos do partido é uma decisão *interna corporis* das agremiações partidárias, nos termos do parágrafo 7º do Artigo 16-C da Lei n. 9.504/97³², o que não enseja uma análise de mérito do Tribunal Superior Eleitoral quanto aos critérios fixados, à exceção do destaque da cota de gênero.

Interessante que, diferentemente do fundo partidário, nos termos da lei, se os recursos provenientes desse fundo não forem utilizados nas campanhas eleitorais, eles deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

Nesse sentido, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha surgiu como meio alternativo para obstaculizar a ocorrência de abuso de poder econômico no processo eleitoral. Assim, resta saber se ele vem cumprindo o seu papel de promover a isonomia na competição eleitoral. Nota-se que o Brasil tem uma preocupação com a influência do poder econômico no processo eleitoral que não acontece nos Estados Unidos, a justificar modelos distintos nos dois países.

3. FINANCIAMENTO PRIVADO

3.1. Pessoas físicas

Como abordado nos parágrafos anteriores, o financiamento da política varia de acordo com a realidade dos países: em alguns locais é permitida apenas a entrada de recursos privados; em outros, com recursos públicos; outros dividem os recursos privados entre aqueles provenientes de uma pessoa física ou jurídica; outros admitem modalidades mistas de financiamento.

Pode-se dizer que a forma de financiamento mais antiga é a privada. Esta forma de financiamento está ligada, sobretudo, à luz de uma concepção liberal de partidos e está mais bem integrada na concepção de partido político sob a natureza de pessoa coletiva de direito privado. Vale destacar que a concepção inicial dos partidos políticos está fundamentada em sua natureza privada. Esta concepção baseia os seus argumentos na abordagem mais próxima do instituto em relação aos direitos e liberdades democráticas dos cidadãos para se organizarem politicamente de acordo com as suas posições, interesses ou ideologias.

O cerne da organização e do funcionamento partidário estaria, portanto, localizado nas garantias aos cidadãos do livre direito de associação e reunião. A possibilidade de atuação através de partidos políticos representaria, assim, a concretização efetiva destes direitos garantidos constitucionalmente.

Em linha com essa matriz de pensamento, a criação e dissolução do partido estaria enraizada na noção de livre acordo de vontades dos seus associados, que se consubstancia através do vínculo jurídico gerado no ato de constituição do partido. Isto permite que os estatutos do partido, por exemplo, estabeleçam nas suas disposições internas condições de filiação a cumprir pelos seus associados que não seriam admitidos num órgão do Estado. Isso remete, inclusive, a possibilidade do estabelecimento de regras de autofinanciamento que não necessitem levar em conta recortes sociais ou outros critérios que porventura sejam estabelecidos pela estrutura do Estado.

Nesse diapasão, o mestre português José Joaquim Gomes Canotilho³³ sustenta que:

Além de não serem órgãos estatais ou constitucionais, os partidos não são corporações de direito público, pois embora lhes seja constitucionalmente atribuída a função política, nem por isso se pode falar em um ‘estatuto singular de direito público’. De estatuto subjetivo deriva sua caracterização como associações de direito privado às quais se reconhecem direitos fundamentais³⁴.

Estando vinculado, portanto, ao direito de associação, a arrecadação privada de recursos financeiros para fazer frente aos gastos partidários e eleitorais originou-se, primeiramente, no rateio de despesas entre os seus associados e, em seguida, passou a buscar o apoio financeiro de terceiros, apoiadores e simpatizantes das mesmas ideias e bandeiras.

Com o passar dos anos e à medida que a estrutura política e a teia de comunicação tornou-se mais sofisticada, a forma de arrecadação privada de recursos oriundos de pessoas físicas extrapolou a simples coleta entre os seus, mas passou a adquirir contornos mais extensos, à medida que se voltou à busca daqueles doadores que não mantivessem necessariamente nenhum vínculo político ou ideológico com a instituição, mas simplesmente que se mostrassem capazes e interessados em aportar recursos financeiros.

³³ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição* 4. Ed, Almedina, Coimbra, 2000, p.313.

³⁴ Vale destacar que Maria Mercedes Iglesias Báñez afirma que o direito de associação política “engloba tres libertades”: a “libertad de creación e inscripción”, “la libertad de autoorganización” e a “libertad externa, del partido frente al Estado”. Sustenta a autora, professora da Universidade de Salamanca que, ao mencionar que os partidos, em sua condição de mediadores entre o povo e o Estado “no tienen como órganos del Estado competencias, sino que gozan, como la sociedad, de libertad de acción”. In: IGLESIAS BÁÑEZ, Maria Mercedes. “La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español”, Editorial Comares, Granada, 2008. p.15.

Mesmo diante desse quadro mais amplo, os defensores do financiamento privado sustentam que esta modalidade seria a mais eficaz contra a corrupção, pois conduz a uma maior transparência na gestão dos recursos privados e, com isso, obriga os partidos a monitorar a sua imagem perante o eleitorado e a realizarem uma melhor gestão financeira³⁵.

Além disso, afirmam que seria uma forma de participação política, ao estimular a relação entre partidos e cidadãos para além dos limites da relação candidato-eleitor, mas sim estimulando a participação como filiados, associados, apoiadores ou defensores de uma causa, de uma política ou um interesse, com os meios legítimos à sua disposição, incluindo os seus recursos económicos. Com isto, seriam criadas condições para uma “igualdade de condições”, que estimularia a participação dos cidadãos e rejeitaria a influência abusiva dos meios financeiros.

Segundo Zovatto³⁶, o financiamento privado deve ser visto, em princípio, como uma prova do enraizamento dos partidos na sociedade em que existem, sempre e quando há limitações quanto à sua origem, limites quanto aos seus valores, mecanismos de controle eficazes e uma série de garantias destinadas a evitar abusos e desigualdades. Além disso, a necessidade de arrecadar dinheiro pode ter efeitos colaterais positivos, pois constitui um poderoso incentivo para recrutar novos membros. Da mesma forma, as atividades de obtenção de fundos têm o efeito de criar redes de apoiantes que, em tempos de campanha, estarão mais bem preparados para cumprir tarefas políticas.

O financiamento privado das atividades partidárias pode ocorrer de diversas formas, por meio de doações, contribuições periódicas (mensais, anuais etc.) entre seus associados, palestras ou jantares promovidos para fins de arrecadação de recursos, entre outros.

A forma mais comum e tradicional de obtenção de recursos privados pelo partido é o pagamento de taxas pelos seus associados. Essa é uma forma de fazer com que os associados participem das obrigações partidárias e renovem sua afirmação e fidelidade ao partido. É uma forma que aproxima muito claramente o partido político da sua natureza de direito privado, pois é a forma clássica e tradicional de financiamento das associações em geral.

³⁵ SANTANO, Ana Claudia. “O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado.” 2ª. Edição. Íthala, Curitiba, 2016, p.51-2.

³⁶ ZOVATTO, Daniel. “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada”. México, IDEA-UNAM, 2006, p.301.

É imperativo, contudo, diferenciar o financiamento privado de acordo com a sua origem e volume. Neste sentido, a arrecadação de fundos através de pequenas contribuições de associados e apoiantes mostra-se positiva, uma vez que está relacionada com o enraizamento da associação na sociedade e com a sua capacidade de recrutar novos associados e colaboradores³⁷.

Nesse sentido, o efetivo pagamento das taxas periódicas tende a uma maior democratização dos órgãos partidários, uma vez que aquele eleitor filiado a um grupo e que se compromete a pagar tais valores, geralmente, exige maiores possibilidades de participação e maior acesso aos instrumentos de tomada de decisão do partido.

Existem ainda outras formas clássicas de arrecadar fundos para a manutenção das atividades do partido, como a publicação e comercialização de livros e periódicos, a realização de jantares ou eventos com ingressos para esse fim.

Muitos são os países, entretanto, que estabelecem limites máximos de valores a serem disponibilizados por cada doador às agremiações. Busca-se, com isso, prestigiar a gênese associativa dos partidos políticos na arrecadação de seus recursos, mas sem permitir que eventuais abusos sejam cometidos como forma de tornar a disputa política desigual. Para Zovatto, a contribuição privada pode-se constituir como prova das raízes saudáveis dos partidos na sociedade em que funcionar, mas somente se existirem limites às contribuições individuais, além de mecanismos de controle eficazes e outras garantias para evitar abusos e desigualdades excessivas³⁸.

Dentre as formas de limitar as doações de valores por parte de pessoas físicas privadas, as mais comuns são as limitações em valores percentuais, como se estabelece no direito brasileiro por exemplo. No Brasil, as pessoas físicas podem doar valores correspondentes até 10% (dez por cento) da importância auferida no ano fiscal anterior, havendo ademais limites máximos de arrecadação a cada cargo disputado.

Há outros países, entretanto, que limitam as doações em números absolutos, como o Uruguai e o Paraguai.

³⁷ PIRONI, Cristiane Rachel. Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais. São Paulo, 2008. Universidade de São Paulo. p. 145. A autora sustenta que “impedir o financiamento privado de pequeno porte seria prejudicial aos laços, já tão tênues, existentes entre partidos políticos e eleitores, além do risco real de estabelecer uma legislação de fachada”. p.147.

³⁸ ZOVATTO. p.756.

No caso dos Estados Unidos, a predominância do financiamento eleitoral é de natureza privada. Existem regras limitadoras e um grande debate público acerca do tema, especialmente por conta dos diversos vaivéns que o tema já ganhou na legislação e nos Tribunais.

A matriz que fundamenta o tema naquele país está vinculada ao pleno gozo da liberdade de expressão, consagrada na Primeira Emenda à Constituição Americana. O aporte de recursos nas atividades eleitorais é interpretado naquele país como sendo uma forma de participação e manifestação de ideias, albergadas, portanto, constitucionalmente dentro do mandamento estabelecido na Primeira Emenda. Com isso, em regra, a legislação embora possa criar critérios e restrições de forma, não poderá reprimir totalmente a prerrogativa do cidadão de participar de se manifestar e participar politicamente através do aporte de recursos financeiros.

Note-se que é entendimento da Suprema Corte dos Estados Unidos que financiar uma campanha se constitui em uma forma de liberdade de expressão. Isso se mostrou patente quando da análise do *Election Campaign Act of 1974*, regramentos referentes ao levantamento de fundos criados após o escândalo de Watergate. Essa legislação promoveu uma série de limites para a arrecadação de fundos destinados às campanhas eleitorais, assim como para a realização de despesas e contribuições diversas. A Corte, nesse caso, entendeu que o gasto com campanhas é uma forma de liberdade de expressão, tendo estabelecido algumas diretrizes sobre as eventuais restrições: “as despesas com campanhas não devem sofrer limitações, porém as contribuições individuais, assim como (e principalmente) a de empresas e grupos corporativos, devem ser limitadas para evitar a corrupção³⁹.”

Nos Estados Unidos, o valor limite que cada indivíduo pode doar diretamente aos candidatos é de US\$ 3.300,00 nas eleições gerais. Os indivíduos podem, além disso, contribuir com até US\$ 41.300,00 por ano para o comitê de cada partido político nacional e US\$ 10.000,00 por ano para a conta federal do comitê de cada partido estadual. Ademais, podem doar US \$5.000, por ano para cada PAC (*Political Action Committees*), que são organizações de simpatizantes destinadas ao levantamento de recursos financeiros para as campanhas eleitorais⁴⁰.

³⁹ SARAIVA, Carolina Zenha. Daniel Farber: The First Amendment. *Direitos Fundamentais & Justiça*. Ano 05 N 17. Out/Dez 2011. p 325-346.

⁴⁰ <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/contribution-limits/>

Existe ainda um limite de US\$ 100 para contribuições em dinheiro de uma fonte específica com relação a qualquer campanha de indicação para eleição ou eleição para cargo federal; um limite de US\$ 50 para contribuições anônimas, de modo que qualquer quantia superior a esse montante deve ser descartada imediatamente e não pode ser usada para qualquer propósito legal não relacionado a qualquer eleição, campanha ou candidato federal. O valor de uma contribuição em espécie — o encargo habitual e normal — conta para o limite de contribuição, tal como uma doação em dinheiro. Além disso, como qualquer outra contribuição, as contribuições em espécie contam para o limite do contribuinte para a próxima eleição, a menos que sejam designadas de outra forma⁴¹.

Os limites de contribuições aos candidatos aplicam-se separadamente a cada eleição federal em que o candidato participa. Uma eleição primária, geral, segundo turno e especial são consideradas, cada uma, uma eleição separada com um limite separado. As campanhas presidenciais devem ter em conta que todas as eleições primárias presidenciais realizadas durante um ano civil são consideradas uma eleição para efeitos dos limites de contribuição. Sob certas circunstâncias, podem ser convocadas eleições adicionais que resultem em limites de contribuição adicionais por eleição. Por exemplo, uma eleição separada pode ocorrer quando uma decisão judicial cria uma nova eleição. Uma eleição especial também pode envolver eleições primárias, gerais e/ou de segundo turno separadas, cada uma com um limite de contribuição em separado.

Um candidato tem direito a um limite eleitoral apenas se concorrer a um cargo nessa eleição. Assim, um candidato que perde as primárias (ou não participa das eleições gerais) não tem um limite separado para as gerais. Se um candidato aceitar contribuições para as eleições gerais antes da realização das primárias e perder as primárias (ou não participar de outra forma nas eleições gerais), o principal comitê de campanha do candidato deverá reembolsar, *redesignar ou reatribuir* as contribuições para as eleições gerais no prazo de sessenta dias após a eleição primária ou a data em que o candidato se retira publicamente da corrida primária⁴². Os candidatos que concorrem às eleições gerais, no entanto, podem gastar contribuições primárias não utilizadas para despesas eleitorais gerais. As contribuições continuariam a ser aplicadas dentro dos limites dos contribuintes para o primário. Além disso, a campanha de um candidato às eleições gerais pode utilizar contribuições eleitorais gerais para dívidas eleitorais primárias; as contribuições ainda contariam para os limites eleitorais gerais do contribuinte.

⁴¹ Idem.

⁴² Idem.

Mesmo quando candidatos independentes e de partidos não importantes não estão envolvidos nas primárias reais, eles têm direito a um limite nas primárias. Eles podem escolher uma das seguintes datas para ser sua data “principal” e, até essa data, podem coletar contribuições que contam para os limites primários do contribuinte. O último dia em que, de acordo com a lei estadual, um candidato pode se qualificar para um cargo nas eleições gerais ou a data da última grande eleição primária, convenção política ou convenção naquele estado. Candidatos de partidos não importantes também podem escolher a data da nomeação de seu partido como data das primárias.

Os partidos independentes e não importantes também podem escolher a data da nomeação do seu partido como data principal. Qualquer que seja a data escolhida, a campanha do candidato deve apresentar o *relatório pré-eleitoral* aplicável ao seu estado e quaisquer *avisos de 48 horas* para contribuições de mil dólares ou mais, mesmo que não estejam realmente participando de uma eleição primária ou convenção de nomeação⁴³.

À luz da regulamentação eleitoral norte-americana, um conceito de suma importância para o regime jurídico é o da “coordenação”, de maneira que os cidadãos podem optar por coordenar seus gastos com a campanha do candidato, situação em que seus aportes serão considerados contribuições e estarão sujeitos às limitações estabelecidas. Da mesma forma, aos cidadãos é possível efetuar despesas “não coordenadas”, de modo que os gastos sejam considerados ilimitados e se valham da liberdade de aporte de recursos garantidas de acordo com a interpretação da Suprema Corte em relação à Primeira Emenda.

3.2. Pessoas jurídicas

Outro método comum de arrecadação de fundos para agremiações ou campanhas é por meio de doações feitas por pessoas jurídicas de forma voluntária. Esta forma é bastante comum, principalmente em campanhas eleitorais onde, movidos por interesses (ideológicos, administrativos etc.), pode-se contribuir com uma determinada quantia para ajudar a gastar em atividades políticas.

Esta é uma forma de financiamento que exige avaliação de alguns aspectos. Por um lado, têm o aspecto relevante de constituir uma forma de participação política por parte das pessoas jurídicas, sujeitos de direito que claramente possuem interesses em disputa durante o processo eleitoral.

⁴³ Idem.

Seus defensores sustentam que , assim como o cidadão pode contribuir democraticamente através de seus esforços pessoais ou de seus recursos, participando de campanhas políticas, as empresas também podem optar por contribuir através de doações de recursos financeiros. Portanto, seria uma forma de participação cívica legítima, desde que dentro dos limites da legislação.

Por outro lado, o aspecto negativo nestes casos é o fortalecimento de interesses instalados que podem contribuir com quantias significativas para determinado grupo ou campanha eleitoral. É uma forma de subverter um dispositivo legítimo e democrático em torno de interesses criados e fraudulentos, que devem ser sempre reprimidos.

Alguns países proíbem a utilização de recursos privados de origem empresarial, restringindo a sua validade ao capital proveniente de pessoas singulares. O argumento central nestes casos é que a pessoa jurídica não tem cidadania: ela não vota, não pode ser votada e, portanto, não poderia influenciar o processo eleitoral. Além disso, a grande capacidade que algumas empresas teriam de aportar recursos nas eleições violaria os princípios da democracia, da igualdade e da proporcionalidade, representando uma manifestação abusiva do poder económico contra os legítimos interesses do eleitor.

Aqueles que defendem o contrário, ou seja, a legitimidade das doações corporativas, desenvolvem seus argumentos no sentido de que as empresas têm personalidade reconhecida na vida civil e, como indivíduos, têm interesses e papéis relevantes na sociedade., seria legítimo, portanto , para atuar concretamente na vida política. Além disso, o direito à organização e à livre iniciativa está contemplado em quase todas as Constituições dos estados capitalistas, o que por si só demonstra que é uma forma legítima e adequada de participação e organização da sociedade, que, como os indivíduos. , associações e outros, têm os seus interesses e podem lutar pela sua concretização.

Nesse sentido, ainda há um ponto a destacar, apesar da arrecadação de pessoas físicas ou jurídicas: o estabelecimento de um limite máximo para doações. Os defensores desta linha apontam que o principal obstáculo não está necessariamente na natureza jurídica do doador para atividades políticas, mas na capacidade real do doador de interferir na disputa eleitoral. Se não forem estabelecidos limites claros e específicos, as pessoas físicas ou jurídicas mais poderosas poderão influenciar efetivamente no resultado do pleito. Na mesma medida, não basta estabelecer um limite máximo para as doações: neste caso, a razão para cumprir eficazmente esta cobrança de impostos seria permitir às pessoas uma doação relativamente pequena que não é capaz de gerar grandes somas de dinheiro. As discrepâncias no resultado eleitoral e o fracasso em fa-

zer prevalecer o alto poder econômico ao ritmo da participação democrática e igualitária dos cidadãos.

No caso brasileiro, a possibilidade de doação de recursos de pessoas empresas, forma utilizada por vários anos, foi declarada inconstitucional pelo STF em 2016⁴⁴. Na época, o relator Ministro Luiz Fux assentou seu relatório no conceito 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 republicano”⁴⁵.

Cumprido destacar que o país vivia um momento político de grandes questionamentos acerca do uso indevido de recursos de financiamento eleitoral advindos de empresas. Nesse contexto, ademais da análise jurídica feita pela Suprema Corte, havia um clamor popular por medidas tidas como moralizadoras – e a restrição às doações empresariais era interpretada como uma dessas medidas.

Para Dias Toffoli, assim como no Brasil, muitos países passaram a adotar reformas sobre o financiamento eleitoral após a ocorrência de escândalos. Nos Estados Unidos, por exemplo, em 1904, diante de acusações acerca de possível favorecimento por parte do presidente Theodore Roosevelt em relação a empresas doadoras de sua campanha eleitoral resultaram na edição do Tillman Act, no ano de 1907, pelo qual passaram a ser vedadas as contribuições de empresas e de bancos nas eleições federais, o que restringe às formas de contribuição por parte de empresas⁴⁶.

Ademais, em 1947, foi editado o Taft-Hartley Act, que estendeu a proibição de doação aos sindicatos. Estes passaram, então, a organizar comitês independentes de apoio a candidatos, mediante financiamento de seus membros, o que levou ao surgimento dos PACs (*Political Action Committees*), prática esta também aderida posteriormente pelas empresas.

Note-se, portanto, que surge daí a situação fática da existência de comitês

⁴⁴ ADI 4.650 STF.

⁴⁵ O relator afirmou ainda que no modelo então vigente no Brasil, cerca de 20 mil pessoas jurídicas – menos de 0,5% do total de empresas brasileiras – financiavam campanhas políticas. “Uma mesma empresa contribui para a campanha dos principais candidatos em disputa e para mais de um partido político, razão pela qual a doação por pessoas jurídicas não pode ser concebida, ao menos em termos gerais, como um corolário da liberdade de expressão”.

⁴⁶ TOFFOLI, José Antônio Dias. O financiamento eleitoral nos Estados Unidos: Citizens United Vs FEC e os Super PAC. In COSTA, Daniel Castro Gomes da. Direito Eleitoral Comparado. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

independentes nos Estados Unidos, amparados na garantia de liberdade estabelecida na Primeira Emenda e capaz de extrapolar os rígidos limites eleitorais de arrecadação oficial e das despesas coordenadas.

4. CONCLUSÕES

Como já dizia Winston Churchill, a democracia é o pior dos regimes políticos, mas não há nenhum sistema melhor do que ela. A democracia impõe grandes desafios às sociedades, o respeito à diversidade de valores protetivos da dignidade da pessoa humana, à liberdade, à igualdade, à proibição de discriminação entre os seres humanos, à solidariedade, à fraternidade e tantos outros valores que permitem aos seres humanos se devolverem na sociedade a partir de suas escolhas, respeitando sempre os outros seres humanos.

No contexto democrático, os partidos políticos compõem o exercício das liberdades civis, permitindo aos povos a escolha dos seus representantes que farão as escolhas políticas para a sociedade. Os partidos políticos organizam a vontade popular em uma sociedade. As formas de alcançar o poder, de exercê-lo e, muitas vezes, de controlá-lo são diferentes em cada local. As diferenças nos fazem refletir e dificilmente poder indicar um modelo ideal, uma vez que o ideal é aquele que vale para cada modelo social, o que permite a segurança aos indivíduos de sua participação e controle.

Contudo, para o exercício de suas atividades e manutenção, os partidos demandam recursos financeiros. Por isso, afirma-se que a democracia é cara. Partiu-se da análise de duas grandes fontes de recursos: a pública e a privada, com a finalidade de apontar a distinção entre os modelos brasileiro e norte-americano. Verificou-se que apesar de ambos serem um Estado Democrático de Direito, possuem uma Constituição garantidora da liberdade, fizeram escolhas diferentes quanto à forma de financiamento dos partidos políticos.

A grande diferença leva em consideração como cada país escolheu tratar da influência do poder econômico no exercício da cidadania. O Brasil proibindo o financiamento por pessoas jurídicas e adotando um modelo particularmente de financiamento exclusivo pelo Estado, por meio do fundo partidário e do fundo especial de financiamento de campanha. E, os Estados Unidos, com um modelo praticamente exclusivo de financiamento privado dos partidos políticos.

Não é uma escolha fácil e apesar das escolhas realizadas até aqui realizadas, o tema demanda ainda grandes reflexões sobre o resultado dessas escolhas. No Brasil, quando o tema é o do financiamento, é comum ouvir que o dinheiro sempre encontra um caminho. É preciso refletir sobre os altos custos que a ativida-

de demanda. Não se tem dúvidas sobre a sua necessidade, mas qual o tamanho da sua essencialidade e como isso tem se traduzido. É preciso de fato alcançar igualdade, o que no Brasil, quando se pensa na destinação dos recursos para campanhas das mulheres, tem-se muito o que caminhar.

Nos Estados Unidos, a maior garantia de liberdade no financiamento partidário enfrenta também os seus desafios, inclusive dúvidas quanto à sua transparência no apoio dado aos partidos políticos. Sendo fundamentalmente privado, defende as vantagens de não estarem adstritos aos limites impostos pelo Estado, somada a decisão da Supremo Corte Americana que é possível atribuir limites por lei às contribuições privadas para evitar a corrupção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura. Financiamento eleitoral no Brasil. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP. Link de acesso: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>

AIETA, Vania Siciliano. “Partidos Políticos”. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2006.

American Civil Liberties Unions. Link de acesso: <https://www.aclu.org/issues/free-speech/campaign-finance-reform>.

BIZZARRO, Fernando; COPPEDE, Michael. Variedades da Democracia no Brasil. Link de acesso: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8650169/16550>

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição 4. Ed, Almedina, Coimbra, 2000.

DUVERGER, Maurice. “Los partidos políticos”. México: Fondo de Cultura Económica.1957.

FEDERAL Election Commission. Link de acesso: <https://www.fec.gov/about/mission-and-history/>

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. Partidos Políticos – desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019.

IGLESIAS BÁREZ, Maria Mercedes. “La ilegalización de partidos políticos en el

ordenamiento jurídico español”. Granada: Editorial Comares. 2008.

JORNAL BRASIL DE FATO. Acesso: <https://www.brasildefato.com.br/2021/03/10/na-mao-de-poucos-empresarios-midia-dos-estados-unidos-passa-por-crise-de-confianca>

KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral 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.

LOWESTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel. 1965

MALAMUD, Andrés. “Partidos Políticos”. In: PINTO, Julio (compilador). *Introducción a la Ciencia Política*. 4ª ed. Buenos Aires: Eudeba. 2003

MELO, João Ozorio de. Suprema Corte dos EUA mantém proteção à liberdade de imprensa e de expressão. Data: 11 de outubro de 2023. Link de acesso: <https://www.conjur.com.br/2023-out-11/suprema-corte-eua-mantem-protecao-liberdade-imprensa>

MELLO FRANCO, Afonso Arinos de. “História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil”. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. “El ordenamiento constitucional de los partidos políticos”. México: Ed. Universidad Autónoma de México. 2001.

Nacional Conference of State Legislators. Link de acesso: <https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/public-financing-of-campaigns-overview>

PIRONI, Cristiane Rachel. Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais. São Paulo, 2008. Universidade de São Paulo.

SANTANO, Ana Cláudia. O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado. Curitiba: Íthala, 2016.

SARAIVA, Carolina Zenha. Daniel Farber: The First Amendment. Direitos Fundamentais & Justiça. Ano 05 N 17. Out/Dez 2011.

TAJADURA TEJADA, Javier. “La dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español”. *Revista Teoría y Realidad constitucional*. Números 12-13, 2003-2004.

TELLES, Olívia raposo da Silva. Direito eleitoral comparado: Brasil, Estados Unidos,

França. São Paulo: Saraiva, 2009.

TOFFOLI, José Antônio Dias. O financiamento eleitoral nos Estados Unidos: Citizens United Vs FEC e os Super PAC. In COSTA, Daniel Castro Gomes da. Direito Eleitoral Comparado. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

Tribunal Superior Eleitoral. Link de acesso: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>

VILELA DE PINHO, Cristiano; SILVA GOMES, Wilton Luís da; e CAETANO, Flavio Crocce. “Elementos de Direito Eleitoral”. São Paulo: Suplegraf. 2010.

ZOVATTO, Daniel. “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada”. México, IDEA-UNAM, 2006.