

RAPHAEL JOSÉ DE OLIVEIRA SILVA

**O financiamento da política no Brasil:
as pessoas jurídicas e sua participação**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação da Professora Associada Dra. Monica Herman Salem Caggiano.

Versão corrigida em 5.7.2016. A versão original, em formato eletrônico (PDF), encontra-se disponível na CPG da Unidade.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2016

Banca Examinadora:

A Francisco Vicente Maziteli de Oliveira e Antônio Vicente Maziteli de Oliveira, luzes da minha vida, por darem a ela nova dimensão.

A Maria Vitória, pelo amor e compreensão.

A Inelci e Alicio, e ao meu tio Valdomiro (*in memoriam*), pela formação.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos especiais:

À minha Orientadora, Professora Monica Herman Salem Caggiano, por todos os ensinamentos e indicações para a construção desta pesquisa e pela generosidade com que me acolheu no seu grupo de orientandos.

Aos membros da Banca de Qualificação, Professores Manuel Gonçalves Ferreira Filho e Roger Stiefelmann Leal, por todas as críticas e sugestões dadas para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos funcionários das bibliotecas do Tribunal Regional Federal da 3ª Região e da Central de Atendimento aos Juízes Federais do Conselho da Justiça Federal, pela presteza com que sempre me ajudaram na construção do acervo bibliográfico utilizado nesta pesquisa.

Por fim, mas igualmente importante, agradeço à minha família, que sempre me apoiou, em particular durante a elaboração deste trabalho.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§	Parágrafo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR-AI	Agravo Regimental em Agravo de Instrumento
AgR-REsp	Agravo em Recurso Especial
ANPEC	Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia
Art./arts.	Artigo(s)
BB	Banco do Brasil
<i>BBC</i>	<i>British Broadcasting Corporation</i>
BCRA	Bipartisan Campaign Reform Act/Lei de Reforma à Campanha Bipartidária
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
c/c	Combinado com
CDU	Christlich-Demokratische Union/União Democrata-Cristã
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CMICRO	Centro de Estudos em Microeconomia Aplicada
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNCCFP	Comissão Nacional das Contas de Campanha e dos Financiamentos Políticos
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CNUCC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
Cols.	Colaboradores
Coord./Coords.	Coordenador(es)
Copesul	Companhia Petroquímica do Sul
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito

Doc.	Documento
Ed./Eds.	Editor(es)
Et al.	E outros
FDP	Freie Demokratische Partei/Partido Democrático Liberal
FEC	Federal Election Commission – Comissão Eleitoral Federal
Feca	Federal Election Campaign Act/Lei sobre Campanhas Eleitorais Federais
FGV-RJ	Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro
fl./fls.	Folha(s)
Ibad	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
Ifes	Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais
inc.	Inciso
International	Institute for Democracy and Electoral Assistance/Instituto para
IDEA/IDEA	Democracia e Assistência Eleitoral
Internacional	
LE	Lei das Eleições
LEFT	Die Linke/A esquerda
Lei das S/As.	Lei das Sociedades por Ações
LOPP	Lei Orgânica dos Partidos Políticos
nº/n.	Número
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	<i>Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONU	Organização das Nações Unidas
Op. cit.	<i>Opus citatum</i> (obra citada)
Org./Orgs.	Organizador(es)
p.	Página
PAC	Comitê de Ação Política
PC-Farias	Paulo César Farias
PEC	Proposta de Emenda à Constituição

Pet	Petição
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático do Brasil
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB-RS	Partido Trabalhista Brasileiro-Rio Grande do Sul
Res.	Resolução
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands/Partido Social-Democrata da Alemanha
STF	Supremo Tribunal Federal
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
Undef	United Nations Democracy Fund/Fundo de Democracia das Nações Unidas
USP	Universidade de São Paulo
v.	volume
v.	<i>versus</i>

RESUMO

SILVA, Raphael José de Oliveira. **O financiamento da política no Brasil:** as pessoas jurídicas e sua participação. 2016. 251 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

O presente trabalho tem por objetivo estudar o financiamento da política no Brasil por pessoas jurídicas, a fim de evocar os riscos que gera para o processo de escolha dos governantes e a fase governamental. A análise dessas questões dá-se por meio de quatro chaves. A primeira trata da capitalização dos partidos políticos e candidatos, a qual demanda fixação de limites por meio de ferramentas de regulação que buscam equilíbrio nas campanhas eleitorais e no financiamento das atividades dos partidos. A segunda versa sobre os dados de eleições nacionais e de pesquisas empíricas sobre o resultado da participação de pessoas jurídicas, correlacionando-o com os efeitos colaterais do financiamento, quais sejam, a corrupção e a influência do poder econômico. O exame de alguns escândalos tem relevância na atualidade, sobretudo diante da possibilidade de subsidiarem reformas que se apresentam necessárias. A terceira aborda soluções encontradas em outros países para equacionar os efeitos da participação das pessoas jurídicas, com destaque para o debate da questão atinente à liberdade de expressão. A pesquisa revela que a Justiça Eleitoral e a jurisdição constitucional brasileira tiveram papel decisivo na conformação do financiamento da política. A quarta consiste na análise crítica das regras do ordenamento brasileiro, inclusive as decorrentes da reforma política, que visam equacionar os problemas diagnosticados no estudo, e das decisões da jurisprudência que lidaram com o princípio da igualdade. Ao final, alinham-se vantagens e desvantagens do financiamento da política por pessoas jurídicas.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento da política no Brasil; Pessoas jurídicas; Participação; Campanhas eleitorais e partidos. Efeitos colaterais; Corrupção e poder econômico; Igualdade e liberdade de expressão; Reforma política.

ABSTRACT

SILVA, Raphael José de Oliveira. **The political financing in Brazil:** legal entities and their participation. 2016. 251 p. Dissertation (Master) – Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2016.

The present work aims to analyze the political financing by legal entities in Brazil in order to evoke the risks for the process of choosing the rulers and the period of governorship. The analysis of the issues considers four keys. The first is about the capitalization of the political parties and the candidates, which demands the fixing of limits through regulation tools to seek the balance in the electoral campaigns and in the financing of the parties' activities. The second one concerns the data of the national elections and the empirical researches on the result of the participation of legal entities, correlating it with the side effects of financing, in other words corruption and the influence of the economic power. The exam of some scandals is relevant in the present time mainly considering the possibility of subsidizing reforms that are presented as necessary. The third point considers the other countries' solutions to balance the effects of the legal entities' contributions especially the discussion of the issue pertaining to freedom of expression. The research reveals that the Electoral Courts and the Brazilian constitutional jurisdiction had a decisive role shaping the political financing. The fourth key is the critical analyses of the Brazilian legal system, including the rules resulting from the political reform, which intended to solve the problems identified in the study, and the case law which dealt with principle of equality. In the end, there is an evaluation of the advantages and disadvantages of political financing by legal entities.

KEY WORDS: Political financing in Brazil; Legal entities; Participation; Electoral campaigns and parties. Collateral effects; Corruption and economic power; Equality and freedom of speech; Political Reforms.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – FINANCIAMENTO DA POLÍTICA: ABORDAGEM GERAL	19
1.1 Conceito	20
1.2 Princípios específicos	23
1.2.1 Princípio da competitividade	24
1.2.2 Equilíbrio no campo da disputa: <i>free and fair elections</i> e igualdade política	25
1.2.3 O princípio da igualdade de oportunidades	27
1.3 A necessidade de regular o financiamento	29
1.3.1 Fontes de financiamento	30
1.3.2 Ferramentas de regulação	32
1.3.3 Breve histórico do financiamento brasileiro. CPI do caso Collor como marco de reorientação legal para as doações de pessoas jurídicas	37
1.4 Financiamento e partidos políticos	39
1.4.1 A importância dos partidos	40
1.4.2 A desconfiança em relação aos partidos	42
1.5 Questionamentos sobre o papel das empresas no sistema de financiamento brasileiro	53
CAPÍTULO 2 – FINANCIAMENTO DA POLÍTICA – EFEITOS COLATERAIS	60
2.1 Corrupção: aspectos gerais	63
2.1.1 A relação com o financiamento	66
2.1.2 Os desafios da corrupção para a democracia, a igualdade e a efetividade do sistema	69
2.1.3 Corrupção e financiamento da política por pessoas jurídicas	74
2.2 O abuso do poder econômico no sistema brasileiro: estratégias de combate	77
2.2.1 O aumento de gastos e reflexos na necessidade de arrecadação	81
2.2.2 O caso brasileiro e novas premissas: o papel da transparência	82

2.2.2.1 Arrecadação de recursos: a escalada de valores	83
2.2.2.2 O aporte de recursos de pessoas jurídicas	88
2.3 A participação das pessoas jurídicas e influência do poder econômico	91
2.3.1 Análises empíricas sobre retornos da participação de pessoas jurídicas	93
2.4 Os escândalos políticos	98
 CAPÍTULO 3 – A PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOB O PONTO DE VISTA DO DIREITO COMPARADO	 104
3.1 Financiamento por pessoas jurídicas e direito comparado	105
3.2 Modelo alemão	107
3.3 Modelo francês	115
3.4 Modelo norte-americano	118
3.4.1 Participação no financiamento e liberdade de expressão na perspectiva do julgamento de <i>Buckley v. Valeo</i>	124
3.4.2 O <i>soft money</i> e os PACs	127
3.4.3 Pessoas jurídicas e o julgamento de <i>Citizens United v. Federal Election Commission</i>	130
3.5 A análise da liberdade de expressão	134
3.5.1 O caso canadense	135
3.5.2 Pessoas jurídicas e liberdade de expressão: crítica doutrinária à <i>Citizens United</i>	139
 CAPÍTULO 4 – A ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA E A PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA: ANÁLISE CRÍTICA	 141
4.1 O financiamento da política: uma abordagem constitucional e infraconstitucional	142
4.2 A arrecadação de recursos e as pessoas jurídicas	144
4.2.1 O regime de limitações	146
4.2.2 As fontes vedadas	149
4.2.3 Critérios para a classificação das fontes vedadas	152

4.2.4 Controvérsias na doutrina e na jurisprudência sobre fontes vedadas	156
4.2.4.1 Concessionários e permissionários de serviços públicos	156
4.2.4.2 Subconcessionárias de serviço público.....	157
4.2.4.3 Concessão de uso de bem público	158
4.2.4.4 O grupo econômico	159
4.2.4.5 O faturamento e o grupo econômico	164
4.2.4.6 Doação das cooperativas	165
4.2.4.7 Entes da Administração Pública indireta	166
4.2.4.8 Entidades sindicais e de classe	168
4.3 O questionamento da própria participação das pessoas jurídicas	171
4.4 O julgamento da ADI 4.650-DF	172
 CAPÍTULO 5 – REFORMA DO MODELO DE FINANCIAMENTO	179
5.1 A via legislativa <i>versus</i> atuação do Poder Judiciário. A alteração do modelo de financiamento da política por pessoas jurídicas	180
5.2 Partidos e minirreforma eleitoral veiculada pela Lei nº 13.165/2015	185
5.3 As principais propostas de reforma do quadro de financiamento por pessoas jurídicas	191
5.4 Vantagens e desvantagens da participação das pessoas jurídicas	196
 CONCLUSÃO	207
 REFERÊNCIAS	227

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo estudar o financiamento da política no Brasil por pessoas jurídicas, a fim de evocar os riscos que gera para o processo de escolha dos governantes e a fase governamental.

A escolha do tema justifica-se pelo fato de essa participação vir frequentando cada vez mais a agenda política, doutrinária e judicial brasileira ante o impacto que o tema causa no processo eleitoral – em particular em tempos mais recentes, diante de irregularidades como os escândalos de corrupção envolvendo a Administração Pública e pessoas jurídicas doadoras a campanhas de candidatos e partidos políticos –, o que demandaria a necessidade de repensar a regulação do sistema de financiamento da política. O desafio dessa regulação é, portanto, equacionar a captação de recursos.

Por sua abrangência, impõe-se, de plano, delimitar o objeto de investigação, explicitando o que se deve depreender do título desta dissertação – *O financiamento da política no Brasil: as pessoas jurídicas e sua participação* –, no que toca às pessoas jurídicas.

Utiliza-se a terminologia “pessoas jurídicas” ora em consonância com o significado de empresas, ora em harmonia com a ampla menção do art. 81 da Lei nº 9.504/1997 (na redação anterior à Lei nº 13.165/2015), além das referências expressas que o trabalho faz aos entes proibidos de doar às campanhas e aos partidos políticos (as chamadas fontes vedadas), como órgãos da Administração Pública direta e indireta ou fundações mantidas com recursos provenientes do Poder Público; concessionários ou permissionários de serviço público, entidades de classe ou sindicais, entre outras previstas no art. 24 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e no art. 31 da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos).

Dessa maneira, para os fins deste trabalho, impõe-se a generalização da terminologia em foco. A complexidade e a profundidade da conceituação do instituto jurídico nos campos do direito civil, comercial e administrativo demandariam reflexões adicionais, incompatíveis com o objeto deste estudo.

Na difícil tarefa de selecionar perspectivas que permitam a análise do financiamento da política no Brasil com vistas ao equacionamento dos efeitos colaterais da participação das

pessoas jurídicas nessa seara, esta dissertação inspira-se em três questões reputadas cruciais: (a) como permitir a capitalização dos partidos políticos e candidatos – importante componente da ampla difusão das candidaturas e de informação ao maior número possível de eleitores – sem que se comprometa o equilíbrio da disputa; (b) a participação das pessoas jurídicas gera interferência nos negócios públicos; e (c) se a resposta ao item anterior for positiva, como combater o reforço de laços entre financiadores e financiados após as eleições, na fase governamental. Trata-se, neste último caso, da transparência.

Parte-se, aqui, do pressuposto que o modelo brasileiro sofre as consequências do acesso a recursos privados pelos partidos e candidatos. O referencial teórico disponível indica que há correlação entre o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais com a atuação do poder econômico e o fenômeno da corrupção.

Sob esse viés, cumpre reiterar que a presente dissertação tem por objeto a análise do financiamento da política por pessoas jurídicas, o que justifica o fato de temas como partidos, abuso do poder econômico e corrupção serem aqui abordados com enfoques bem específicos e na medida em que se mostrem imprescindíveis para o diálogo com o tema principal – eis a justificativa para a análise por vezes sucinta de temas tão importantes.

Adianta-se que existem mecanismos de controle do financiamento da política com aptidão para enfrentar esse quadro; todavia, a dúvida surge em como estabelecer limites razoáveis à liberdade dos concorrentes que pleiteiam respaldo popular e disputam votos. Trata-se da liberdade de discurso que demanda, para seu custeio, dinheiro.

Um caminho que se trilha no Brasil é o da consolidação de um modelo de financiamento misto – recursos públicos e privados – com doações apenas de pessoas físicas e limitação de gastos conforme parâmetros fixados em lei. A propósito, o presente trabalho descreve as nuances do modelo disciplinado na Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que trouxe alteração ao mecanismo de formulação de limites e às sanções por descumprimento conforme nova redação dada ao art. 18 de Lei nº 9.504/1997. Estabeleceu-se, por exemplo, que a fixação de limites de gastos caberá, a cada eleição, ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) conforme parâmetros definidos em lei.

A diretriz do aumento de transparência, com aprimoramento dos mecanismos de controle e fiscalização das finanças partidárias e eleitorais, como prestação de contas com ampla divulgação de informações sobre arrecadação e gastos, representa uma importante

ferramenta para que o eleitor esteja informado sobre as opções de financiamento adotadas pelo candidato ou partido que visa apoiar.

Apesar dos cuidados que o tema demanda, a literatura brasileira na área jurídica não lhe conferiu a atenção desejável. Ao longo desta dissertação, verificam-se esparsas exceções à escassez de trabalhos jurídicos, além de que os cientistas políticos e economistas se debruçaram sobre o tema em diferentes vertentes abrangendo desde o foco em dados até as mais diversas pesquisas empíricas sobre o resultado da participação das pessoas jurídicas.

Daí resulta, em uma visão panorâmica da participação das pessoas jurídicas no modelo brasileiro, uma abordagem interdisciplinar que procura conjugar questões típicas do direito constitucional – por exemplo, o direito à liberdade de expressão desses entes, o cotejamento do direito de financiar com os direitos políticos reconhecidos às pessoas naturais e o princípio da igualdade como fundamento para as limitações e vedações ao financiamento – com questões de cunho pragmático por meio da análise de dados sobre arrecadação e financiadores nas eleições brasileiras.

Nesse exato contexto, a pesquisa, conquanto predominantemente teórica, vale-se de informações em bancos de dados oficiais e *sites* especializados em temas eleitorais, pois esse tipo de análise permite averiguar a influência das pessoas jurídicas nas finanças eleitorais e as possíveis consequências tanto no processo eleitoral quanto no exercício dos mandatos eletivos.

O estudo respalda-se, ainda, no Direito Comparado, ao analisar as soluções encontradas em outras ordens jurídicas para equacionar o problema objeto de análise.

A linha de investigação também consistiu no exame de dois diferentes aspectos: a verificação do plano normativo brasileiro que envolve a referida participação e como a questão anterior é transportada para a apreciação do Poder Judiciário.

O princípio da igualdade ocupa lugar de destaque neste ponto, já que o modelo de financiamento eleitoral brasileiro, à primeira vista, aplaca a desigualdade na seara que lhe é afeta, mas não sobrevive a uma análise da existência de grupos privilegiados no processo eleitoral. O manto do princípio da igualdade formal (perante a lei), consubstanciado no processo eleitoral por meio do princípio *one man, one vote* – isto é, a cada cidadão deve corresponder um voto –, pode ter servido para ocultar o real espaço que o dinheiro ocupa nas eleições.

Além das discussões jurisprudenciais embasadas por esse princípio constitucional, os mais diversos problemas serviram de pano de fundo para a análise do tema no célebre julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650-DF pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Dentre as preocupações do Poder Judiciário, destacaram-se: (a) equidade cidadã nas eleições; (b) busca da equalização na competição política (estabelecer maior igualdade entre os competidores); (c) distorção da competição eleitoral em função do acesso desigual a recursos; (d) prevenção dos efeitos colaterais do dinheiro, notadamente o abuso do poder econômico e os arranjos corruptos entre doadores e representantes eleitos; e (e) onda de escândalos relacionados ao financiamento político.

Para cumprir os objetivos deste trabalho, o texto está estruturado em cinco capítulos, conforme sintetizados a seguir.

O Capítulo 1 faz uma abordagem geral sobre o financiamento da política, seguindo-se a análise dos princípios específicos da matéria e a distinção entre financiamento dos partidos políticos e financiamento das campanhas eleitorais.

Nesta etapa do estudo, assentam-se premissas fundamentais para compreensão do tema, as quais compõem o núcleo do presente trabalho: (a) as fontes de financiamento; (b) a necessidade de regulação do financiamento para fazer frente às demandas por aumento de arrecadação; (c) um breve histórico do financiamento brasileiro; e (d) o financiamento dos partidos políticos.

No tocante ao item (d) – financiamento dos partidos políticos –, reconhece-se a importância dessas agremiações, as quais convivem com o peso da desconfiança que se lhes recai em razão do caráter oligárquico das cúpulas dirigentes, do fenômeno da pouca transparência dos custos de suas atividades permanentes, da disputa intrapartidária, bem como da preocupação com as pressões do setor empresarial. Vislumbram-se, também, os riscos decorrentes do ingresso de vários tipos de financiamento público e sua repercussão negativa na atividade dos partidos – a referência permite recordar uma das mais influentes proposições desenvolvidas na literatura da ciência política nas últimas décadas a respeito da organização dos partidos modernos: o chamado modelo do partido cartel, conforme trabalhos apresentados por Richard S. Katz e Peter Mair.

Em seguida, o estudo abre espaço para questionamentos sobre possíveis consequências decorrentes tanto da vedação quanto da autorização, pelo ordenamento, das doações das

pessoas jurídicas. Apresentam-se os argumentos de que pessoas doam conforme seus interesses e por motivação ideológica – representando mais uma forma de participação democrática –, os quais são contrastados com pesquisas cujo desafio é definir o que são contribuições geradoras de retorno às pessoas jurídicas doadoras.

O Capítulo 2 versa sobre alguns dos efeitos colaterais do financiamento, notadamente a corrupção, a influência do poder econômico, a distorção da competição eleitoral em função do acesso desigual a recursos entre competidores. Neste ponto, o estudo coleta dados atinentes aos custos e arrecadação das eleições brasileiras e a proporção da arrecadação perante as pessoas jurídicas nas eleições de 2014 e anteriores.

Verificou-se a existência de diversos estudos correlacionando valores doados com futuros contratos estatais. Com efeito, o trabalho retrata importantes análises empíricas nacionais e estrangeiras que produziram conclusões sobre retornos da participação das pessoas jurídicas.

A onda de escândalos na sociedade brasileira relacionados ao financiamento da política – a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do caso Collor, os fatos apurados no julgamento da Ação Penal nº 470/MG pelo Supremo Tribunal Federal e a Operação Lava Jato, esta última em andamento – igualmente ajuda a edificar a assertiva de que o modelo brasileiro sofre as consequências do acesso a recursos privados pelos partidos e candidatos.

Diante dos dados apresentados, abre-se, no Capítulo 3, terreno bastante fértil para avaliação de soluções encontradas para o financiamento da política em outras ordens jurídicas com base no Direito Comparado. Alvo, também, de atenção em várias partes do mundo, este contexto permite o exame mais aprofundado de experiências estrangeiras (em especial dos Estados Unidos, Alemanha, França e Canadá) e o contato com debates profícuos que lá ocorreram – por exemplo, o tema das pessoas jurídicas e a liberdade de expressão no Direito norte-americano e canadense, bem como o papel decisivo da jurisdição constitucional na conformação do modelo de financiamento.

O fato de as formas de controle do financiamento da política terem sofrido mudanças ao longo das últimas décadas no Direito norte-americano, alemão e francês faz que a diversidade social e o dinamismo da legislação demandem do estudioso da matéria análise intersistêmica a fim de cotejar as diferentes técnicas utilizadas pelos Estados e, então, confrontar o instituto do financiamento por pessoas jurídicas no Direito brasileiro com outros moldes.

O Capítulo 4 faz uma análise crítica da participação das pessoas jurídicas no financiamento da política na época em que a ordem jurídica brasileira a autorizava. Com base na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), examina-se o regime de limitações às doações de pessoas físicas e jurídicas, com destaque para algumas das fontes vedadas.

Aliás, conquanto o enfoque das vedações reporte-se ao período anterior ao julgamento da ADI 4.650-DF e da edição da Lei nº 13.165/2015, mantém-se a relevância do tema. A decisão do Supremo Tribunal Federal certamente não retira o valor do debate do problema que ganhou contornos dramáticos no século XXI e continuará fomentando discussões e novas abordagens sobre o modelo brasileiro de financiamento da política.

Ao final, o capítulo detém-se, com atenção, nos votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal no julgamento ADI nº 4.650-DF, movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), com o propósito de extrair seus principais fundamentos.

O Capítulo 5 demonstra a preocupação transversal que ilumina este estudo: a sondagem de novas regras, projetos de lei e de emenda constitucional que se propuseram a equacionar, na prática, os problemas diagnosticados no estudo, bem como o exame das balizas das recentes reformas legais que foram produzidas sobre o tema.

Caminha-se cada vez mais para o estabelecimento de um rígido controle de desvios de conduta que afetem o princípio da igualdade de oportunidades. Em razão disso, busca-se assentar a ideia de que a mera previsão normativa sem a preocupação com a realidade econômica dos concorrentes não só deixará de efetivar a citada igualdade como também não impedirá que a capitalização dos pleiteantes seja o fator decisivo para seu sucesso no pleito.

Na parte final do trabalho, alinham-se os argumentos com o posicionamento da corrente que admite as vantagens da participação das pessoas jurídicas no financiamento político. As conclusões sintetizam, ainda, as desvantagens alinhadas no decorrer do estudo. O contraste entre argumentos favoráveis e desfavoráveis propiciou o sopesamento das consequências da participação de pessoas jurídicas no cenário brasileiro, conduzindo o Supremo Tribunal Federal a sobrelevar os últimos, conforme a maioria dos votos no julgamento da ADI nº 4.650-DF.

CAPÍTULO 1

FINANCIAMENTO DA POLÍTICA: ABORDAGEM GERAL

O Direito Eleitoral demanda, em certos pontos, uma abordagem interdisciplinar¹, tendo a Ciência Política papel determinante nesse contexto. E como os tópicos examinados neste capítulo frequentam a fronteira entre o Direito Eleitoral e a Ciência Política, a doutrina que lhes dá suporte transitará nessas searas².

O financiamento da política ocupa lugar de destaque no sistema jurídico. Dentre as muitas razões para tanto, releva mencionar os riscos que gera para o processo eleitoral de escolha dos governantes³, bem como para a etapa do processo de atuação desses governantes – o chamado processo governamental⁴.

Corroborar essa posição a assertiva de Monica Herman Salem Caggiano:

[...] a verdade é que o processo de arrecadação, as dívidas e os gastos têm sido encarados com bastante reserva não só em virtude do lastro de dependência que possam originar, como também em face do iminente perigo de desfiguração da vontade popular expressa pelo sufrágio⁵.

Se os ensinamentos já se mostravam pontuais no ano de 2002, é inegável que se tornaram ainda mais candentes no cenário brasileiro atual. As denúncias de graves irregularidades no financiamento da política desde a redemocratização evidenciam a criação

¹ Veja-se, a esse respeito, a pontual lição elaborada por Karl Loewenstein: “a técnica electoral se há convertido en nuestro tempo en una verdadera ciencia por propio derecho que exige de igual manera el arte del jurista y del político, del sociólogo y del psicólogo social, del técnico en estadística y del matemático” (LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1986. p. 337).

² O enfoque principal deste trabalho jurídico será o normativo, em que pese a abordagem venha a ser interdisciplinar.

³ Em uma feliz alusão aos riscos que podem decorrer do financiamento, cabe ressaltar, da análise feita por Monica Herman Salem Caggiano, a expressão “permeabilidade a virulências”: “O financiamento das atividades político-partidário-eleitorais é um dos campos de maior permeabilidade às virulências que vêm a atingir o processo de escolha dos representantes” (CAGGIANO, Monica Herman Salem. Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. **Revista de Direito Mackenzie**, ano 3, n. 1, p. 87-106, 2002, p. 90).

⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e democracia. In: ZILVETI, Fernando Aurélio; LOPES, Sílvia (Coord.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**. São Paulo: Atlas, 2004. p. 19.

⁵ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Op. cit., p. 93.

de um terreno bastante fértil para discussão do problema da arrecadação e do dispêndio de recursos nas campanhas eleitorais.

O contexto em referência é privilégio da realidade brasileira? Seguramente, não; aliás, ocorre na maioria das democracias contemporâneas⁶.

Sob a égide dessa abordagem inicial que resume os desafios envolvendo o tema, passa-se à análise do conceito de financiamento da política.

1.1 Conceito

Em linhas gerais, o financiamento da política pode ser sintetizado como a busca de recursos – públicos ou privados, monetários ou *in natura*, de modo legal ou não⁷ – por partidos e candidatos.

O tema da participação das pessoas jurídicas convida à compreensão ampla do conceito de financiamento, razão pela qual se incorporam ao sentido lato do termo, não só o dinheiro e o apoio em espécie, utilizados por organizações partidárias permanentes e por candidatos e partidos nas campanhas eleitorais, mas muitas outras atividades ligadas à política. Permite-se visualizar em termos práticos os vários canais pelos quais o dinheiro passa para conformar o financiamento da política.

E aqui é pertinente citar a lição de Michael Pinto-Duschinsky, especialmente por sua perspectiva prática que ilustra vários canais por meio dos quais o dinheiro flui para atividade política:

Um relato completo exigiria que estudássemos a) as bases políticas e outras organizações que, apesar de legalmente distintas dos partidos, estão aliadas a eles e

⁶ Matéria da *BBC*, além de mencionar a reforma política proposta pelo Governo Dilma Rousseff depois da onda de protestos de junho de 2013 no Brasil, destaca a polêmica dos superPACs e a influência demasiada nas eleições dos Estados Unidos e, na França, o escândalo envolvendo o ex-presidente Nicolas Sarkozy, cujas contas de sua última campanha eleitoral foram rejeitadas (CORRÊA, Alessandra. Financiamento de campanhas: modelos nos EUA, França e Grã-Bretanha geram polêmica. **BBC Brasil**, 15.06.2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/07/130710_financiamento_eleicoes_dg.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2015).

⁷ Fulco Lanchester traz um conceito mais completo do financiamento (LANCHESTER, Fulco. Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici. In: LANCHESTER, Fulco (Org.). **Finanziamento della politica e corruzione**. Milano: A. Giuffrè, 2000. p. 06).

favorecem seus interesses; b) os custos de *lobby* político; c) as despesas com jornais e mídia que são geradas e pagas para promover uma linha partidária; e d) os custos de litígio em casos politicamente relevantes. Claramente, o número de canais por meio dos quais o dinheiro pode ser investido na política não apenas resulta em problemas de definição e pesquisa, mas também dificulta o controle do financiamento político como uma questão prática. Quando um canal de dinheiro na política é bloqueado, outros canais serão utilizados para assumir seu lugar⁸.

Daniel G. Zovatto define o financiamento político como “a política de ingressos e egressos das forças políticas tanto para suas atividades eleitorais como permanentes”⁹. Identifica-se a compreensão de um gênero que comporta divisão em duas espécies: (a) financiamento dos partidos políticos para as atividades permanentes; e (b) financiamento das campanhas eleitorais¹⁰. Essa distinção é refletida no ordenamento jurídico nacional que reservou – conforme será observado no decorrer desta dissertação – regras distintas para cada espécie de financiamento.

Apesar da divisão no plano teórico entre o financiamento das organizações partidárias em suas atividades permanentes e o das campanhas, a doutrina destaca que, empiricamente, é difícil conferir um tratamento estanque para cada modalidade de financiamento. Emilio Pajares Montolío defende a necessidade do exame conjunto das normas sobre financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, uma vez que, diz, a regulação de campanhas e o financiamento de partidos políticos não são questões totalmente independentes¹¹.

O foco normativo deste estudo conduz à análise de regras do financiamento partidário e das campanhas eleitorais, sem prejuízo de atenção à recomendação para tratamento conjunto,

⁸ Tradução livre do seguinte original: “A full account would require us to study a) political “foundations” and other organizations which, though legally distinct from parties, are allied to them and advance their interests; b) the costs of political lobbying; c) expenses associated with newspapers and media that are created and paid to promote a partisan line; and d) the costs of litigation in politically relevant cases. Clearly, the number of channels through which money may be poured into politics not only leads to problems of definition and research, but makes political financing difficult to control as a practical matter as well. As soon as one channel of political money is blocked, other channels will be used to take its place” (PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Financing politics: a global view. In: POIRÉ, Alejandro. **Elements for a theory of political finance**. Harvard: John F. Kennedy School of Government; Harvard University, Apr. 2006. (Faculty Research Working Papers Series, p. 6).

⁹ ZOVATTO, Daniel G. **Financiación política en Iberoamérica. Una visión preliminar comparada**. Disponível em: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Financiacion/ZOVATTO.htm>. Acesso em: 10 jul. 2014.

¹⁰ LORENCINI, Bruno César. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência: um estudo comparado**. 2008. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008. f. 54. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp061610.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

¹¹ Veja-se MONTOLÍO, Emilio Pajares. **La financiación de las elecciones**. Madrid: Congreso de los Diputados, 1998. p. 87.

quando houver similaridade entre os modelos normativos, como poderá ser observado adiante em algumas hipóteses de vedação ao financiamento partidário e eleitoral.

O sistema normativo que rege o financiamento político no Brasil, no tocante à arrecadação de capital, bens e serviços para o funcionamento dos partidos e das campanhas eleitorais, é composto, em síntese, pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais) e pela Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que se detém nas finanças e contabilidade dos partidos, com ênfase para o Fundo Partidário e o Horário Eleitoral e Partidário).

O financiamento de campanha eleitoral trata dos recursos materiais empregados pelos candidatos com vistas à captação de votos dos eleitores¹². São três os marcos que delimitam o financiamento eleitoral: (a) temporal, segundo o qual o financiamento é desenvolvido em um período (o chamado período eleitoral) definido, em regra, pela legislação de cada país; (b) subjetivo, que consiste na possibilidade de apenas os envolvidos no pleito obterem acesso ao financiamento; e (c) material, que condiciona o financiamento a atividades concretas de caráter eleitoral.

No financiamento partidário, por sua vez, as agremiações políticas recebem recursos públicos e privados cuja forma de arrecadação se submete a um complexo regramento legal, com controle de origem, gestão, destino e prestação de contas¹³.

¹² A Lei nº 9.504/1997, no art. 20, determina: “O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida nesta lei” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 15 set. 2015). A citação do artigo permite notar a alteração provocada pela Lei nº 13.165/2015, no financiamento eleitoral. Primeiro porque o repasse ao candidato será pelo partido e não mais pelo comitê; segundo, pelo fato de repercutir a exclusão das pessoas jurídicas do financiamento eleitoral, ao permitir repasse apenas de pessoas físicas (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso em: 15 set. 2015).

¹³ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 292.

1.2 Princípios específicos

É preciso recordar-se do papel que a Declaração dos Princípios de Observação Eleitoral Internacional da Organização das Nações Unidas (ONU) comete à liberdade e igualdade para configuração de eleições democráticas genuínas:

1. As eleições democráticas genuínas são uma expressão de soberania que pertence ao povo de um país, a livre expressão de cuja vontade constitui a base da autoridade e legitimidade do governo. O direito a votar e a ser eleito através de eleições democráticas realizadas periodicamente são direitos humanos internacionalmente reconhecidos. As eleições democráticas genuínas são essenciais à manutenção da paz e estabilidade e estabelecem o mandato para uma governação democrática.
2. De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e outros instrumentos internacionais, todo o cidadão tem o direito e deve-lhe ser dada a oportunidade de participar no governo e nos assuntos públicos do seu país, sem qualquer forma de discriminação proibida pelos princípios internacionais dos direitos humanos, nem restrições sem fundamento. Este direito pode ser exercido diretamente através da participação em referendos, por candidatura a cargos públicos sujeitos a eleição e outros meios, ou ainda por intermédio de representantes escolhidos livremente¹⁴.

A menção é importante para, na sequência, ressaltar que os princípios da igualdade e liberdade são apropriados de maneira específica na esfera do financiamento da política, corroborando, aliás, a linha da existência de uma regulação que faz do financiamento um verdadeiro microssistema jurídico¹⁵.

Posto isso, passa-se, nos subitens a seguir, ao exame desses princípios.

¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos princípios de observação eleitoral internacional e código de conduta para observadores eleitorais internacionais**. Nova York: Nações Unidas, 2005. Disponível em: <<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20254-Anexo%20IV%20P.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2014.

¹⁵ LORENCINI, Bruno César. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência**: um estudo comparado, f. 57.

1.2.1 Princípio da competitividade

É inegável a existência de um cenário altamente competitivo entre as forças políticas que disputam a ingerência na formação da opinião pública. A propósito, Luis Sanches Agesta relata:

Até que a decisão venha a assumir a natureza de ato jurídico, devemos falar de atos políticos, dos quais participam os partidos, os grupos de pressão, as correntes de opinião e os próprios cidadãos que nas eleições periódicas aprovam programas partidários e designam representantes [...] que realizem estes programas¹⁶.

A ciência política lançou mão de uma técnica para construir um processo eleitoral que permita otimizar a disputa pelo poder, conferindo igualdade de oportunidades a todos os concorrentes, bem como que garanta a qualidade do voto ao permitir que o corpo eleitoral participe de forma efetiva, livre e eficiente na escolha do comando político. E neste ponto ingressa, como peça-chave na questão do financiamento, a necessidade de aperfeiçoar seu caráter competitivo¹⁷.

O papel da competitividade das eleições destacado nos estudos de A. F. Bentley, conforme referência de Cláudio Lembo, passa pela afirmação de que a ciência política atual reconhece que a “pluralidade de grupos – e movimentos – e a respectiva competição caracterizam-se como elementos essenciais à manifestação e permanência da democracia”¹⁸.

Bruno César Lorencini destaca a importância do caráter competitivo que se revela até mesmo como remédio encontrado pela ciência política para diminuir a distância entre os planos ideal e real da democracia:

O remédio [...] é exatamente aperfeiçoar seu caráter competitivo, ou seja, construir um processo eleitoral que permita otimizar a disputa pelo poder, conferindo igualdade de oportunidades a todos os concorrentes e, outrossim, que garanta a

¹⁶ SANCHES AGESTA, Luis. Princípios de teoria política. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia x constitucionalismo: um navio à deriva?. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito**: estudos e documentos de trabalho – Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 1, 2011, p. 6.

¹⁷ LORENCINI, Bruno César. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência**: um estudo comparado, f. 31.

¹⁸ LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 48.

qualidade do voto, permitindo que o corpo eleitoral participe de forma efetiva, livre e eficiente na escolha do comando político¹⁹.

Aliás, feliz menção a respeito da necessidade de seu aperfeiçoamento. Não basta descrever a relação do financiamento com o caráter competitivo das eleições; demais disso, a competitividade deve ser posta em prática por meio de uma sistemática de financiamento equilibrada, que proporcione livre escolha dos representantes políticos pelos cidadãos e igualdade entre os candidatos²⁰.

1.2.2 Equilíbrio no campo da disputa: *free and fair elections* e igualdade política

No complexo mecanismo do processo eleitoral, destacam-se dois atores (o corpo eleitoral e os candidatos), um instrumento (os partidos políticos) e elementos poluentes (os *lobbies*, grupos de pressão ou grupos de especial interesse, o *marketing* político, o poder econômico e a máquina estatal).

O magistério de Monica Herman Salem Caggiano sintetiza a inter-relação de todos esses elementos, tendo no equilíbrio no campo da disputa eleitoral o fator que robustece o papel do corpo eleitoral, dos candidatos e partidos, no mesmo passo que evita os excessos da investida contra a exigência de se colher a vontade do eleitor:

[...] se deve assegurar ao *demos* o maior leque possível de opções eleitorais, em termos de candidatos e partidos, garantindo a estes amplas possibilidades de difusão das idéias e programas para conquistar o maior número de simpatizantes, de outra há de se velar para a *manutenção do equilíbrio no campo da disputa*, evitando os excessos e a prática de atos que venham a investir contra a lisura da consulta eletiva, contra a impositiva exigência de colher a vontade eleitoral da forma mais pura possível, sem ingerências a lhe retirar a autenticidade, enfim livre dos elementos perniciosos a que se convencionou denominar de *poluição eleitoral*²¹.

¹⁹ LORENCINI, Bruno César. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência**: um estudo comparado, f. 31.

²⁰ Outro resultado é vislumbrado por Bruno César Lorencini: “A formação de um processo eleitoral efetivamente competitivo é o instrumento primeiro e essencial no sentido de minimizar as virulências do sistema da representação política, uma vez que é por intermédio da competição honesta e igual que se permite a alternância no poder político” (ibidem, f. 30).

²¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. **Revista de Direito Mackenzie**, ano 3, n. 1, p. 89-90. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/viewFile/7232/4900>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Para lidar com nuances do cenário apontado, as eleições democráticas genuínas exigem um conjunto de direitos, liberdades e garantias que permitam a formação da vontade política sem vícios e sem distorções, exigências que compõem o *standard do free and fair election*²².

Em relação aos primeiros atores – os cidadãos – há de se pressupor, em um cenário ideal, igualdade que permita idêntica influência de cada um na escolha dos representantes. O princípio da igualdade política, além de ter assento no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal brasileira de 1988, recebe consagração explícita no art. 14 ao prever que o voto deve ter “valor igual para todos”.

Ponto essencial para a compreensão da igualdade política, além de atribuir um voto a cada cidadão com o mesmo peso conforme a fórmula *one person, one vote*²³, é a imposição de que cada cidadão deva ter igual capacidade de influir no processo eleitoral, independentemente de qualquer outro fator que resulte em maior importância às preferências de alguns em relação aos interesses dos demais. A esse respeito, Robert A. Dahl assenta:

[...] uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: 1. De formular suas preferências. 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva. 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência²⁴.

Por sua vez, eleições livres, na linha do que defende William James Millar Mackenzie, são aquelas em que se oferece a cada eleitor a oportunidade – uma oportunidade igual – de expressar sua opinião²⁵.

²² Sobre o tema, veja-se CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito parlamentar e direito eleitoral**, p. 80.

²³ Daniel Sarmento e Aline Osório recordam que o princípio “one person, one vote” surge no julgamento do caso *Gray v. Sanders* de 1963 (*Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368, 1963), em que a Suprema Corte dos Estados Unidos julgou inconstitucional o sistema eleitoral adotado na Geórgia, que conferia pesos desiguais aos votos de eleitores residentes em diferentes condados. A Corte acolheu o argumento do ministro William Douglas, segundo o qual “conception of political equality [...] can mean only one thing – one person, one vote” (OSÓRIO, Aline; SARMENTO, Daniel. **Eleições, dinheiro e democracia**: a ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais, p. 11. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/artigo-adi-4650-362921044.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015).

²⁴ DAHL, Robert A. **Poliarquia e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997. p. 26.

²⁵ MACKENZIE, W. J. M. Elecciones libres. In: LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**, p. 334. E Ronald Dworkin trabalha com um conceito bastante útil à ótica de igualdade entre cidadãos, qual seja, a igualdade de influência, que consiste na capacidade de guiar ou induzir a participação alheia (DWORKIN, Ronald. Equality, democracy, and constitution. **Alberta Law Review**, n. XXVIII, p. 324-346, 1989-1990, p. 332).

Pode-se concluir que a igual possibilidade de participação nas decisões políticas demanda liberdade de formação de opinião – uma das dimensões do direito de liberdade de expressão²⁶. Nesse exato contexto surge uma séria advertência acerca de que a liberdade do eleitor na escolha de seus representantes pode ficar maculada por fatores introduzidos com o objetivo de induzir a vontade do cidadão, a exemplo do abuso de poder econômico por partidos e candidatos.

O outro polo da disputa política – o dos candidatos – também se submete a uma específica ponderação sobre igualdade. Segundo Fernando Neisser, “Assim como os eleitores devem ter todos a mesma condição de influir no pleito, cada candidato deve partir de um mesmo patamar de igualdade na busca pelos votos dos cidadãos”²⁷.

Ao revés, corre-se o risco de um ciclo vicioso em que vantagens pautadas por critérios tidos como irrelevantes – por exemplo, o poder econômico que está por trás do candidato – conduzam ao desvirtuamento do pleito²⁸.

1.2.3 O princípio da igualdade de oportunidades

Para que se exercite o princípio da igualdade de oportunidades, exigência da ordem eleitoral que garante as mesmas chances a todos os candidatos e partidos para receberem os votos dos eleitores, impõe-se a elaboração de leis eleitorais imparciais e objetivas em relação a

²⁶ Veja-se MACHADO, Jonas. **Liberdade de expressão**: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social. Coimbra: Coimbra, 2002. p. 427.

²⁷ Sem embargo da afirmação de que não se mostra razoável que um candidato tenha melhores condições de disputar o pleito em função, exclusivamente, de ter logrado obter maior quantidade de dinheiro de doadores, o autor reconhece a fragilidade da vinculação direta entre doações recebidas e apoio popular (NEISSER, Fernando Gaspar. Financiamento eleitoral e corrupção: limites do atual modelo de controle. In: BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (Coord.). **Estudios sobre la corrupción**: una reflexión hispano-brasileña. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2013. p. 449).

²⁸ Óscar Sánchez Muñoz ressalta que os fatores considerados relevantes na disputa eleitoral são os programas políticos e as qualidades dos líderes. Já os recursos econômicos dos competidores, seu acesso aos meios de comunicação de massa e o exercício de cargo ou função pública são tidos como fatores irrelevantes e não devem fazer diferença na disputa. A influência desses fatores deve ser controlada a fim de coibir abusos na disputa (MUÑOZ, Óscar Sánchez. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. p. 349-350).

todos os candidatos. Na ausência da imparcialidade e neutralidade, essas mesmas leis podem servir de instrumento para deformação dos resultados das eleições²⁹.

Com isso, surge a preocupação acerca dos aspectos negativos do dinheiro na política, assunto a ser tratado no próximo capítulo. Nesta perspectiva, o dinheiro traz, sem dúvida, desequilíbrio para o primado da igualdade de oportunidades. E aqui o estudo se abre para a compreensão dos efeitos do dinheiro na política, extraindo duas valiosas lições da obra de Karl Loewenstein.

A primeira lição indica que a tríplice necessidade para fazer a guerra vige também de modo absoluto na campanha eleitoral: dinheiro, dinheiro e outra vez dinheiro. A segunda expressa que a desigualdade dos partidos e dos candidatos atinente aos meios econômicos de que dispõem para campanha eleitoral – e a consequente desigualdade no uso dos meios de comunicação – tem uma importância decisiva para o resultado de uma eleição³⁰.

O sistema eleitoral brasileiro, à primeira vista, aplaca a desigualdade na seara que lhe é afeta, mas não sobrevive a uma análise da existência de grupos privilegiados no processo eleitoral³¹.

Por isso, a mera previsão normativa sem a preocupação com a realidade econômica e estrutural dos concorrentes não efetivará igualdade de oportunidades, nem impedirá que a capitalização dos pleiteantes seja o fator decisivo para seu sucesso no pleito. Essa é a razão de se buscar o estabelecimento de um rígido controle de desvios de conduta que afetem o princípio da igualdade de oportunidades³².

²⁹ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**, p. 334.

³⁰ Ibidem, p. 343.

³¹ No Capítulo 2 serão apresentados, por exemplo, estudos que correlacionam gastos em campanhas brasileiras com futuros contratos públicos e ingresso de recursos com êxito eleitoral.

³² Vale colacionar a advertência feita por Bruno César Lorencini, segundo a qual “deve existir uma preocupação direta do Estado democrático com fatores como: – influência do elemento financeiro no processo eleitoral, impedindo que a capitalização do concorrente seja o fator decisivo para seu sucesso no pleito; – divulgação dos programas de governo de forma difusa e igualitária, permitindo amplo acesso do corpo eleitoral às alternativas políticas existentes; – rígido controle de desvios de conduta que afetem o princípio da igualdade de oportunidades, principalmente os relacionados à corrupção e ao abuso de poder econômico” (LORENCINI, Bruno César. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência**: um estudo comparado, f. 40).

1.3 A necessidade de regular o financiamento

A implantação do sufrágio universal e a integração do eleitorado de massas geraram desafios para a montagem do sistema eleitoral – na medida do possível – justo e imparcial³³ e trouxeram mudanças fundamentais no financiamento de campanhas diante da identificação de um novo elemento de desigualdade nas oportunidades eleitorais.

As mudanças apontadas demandam verificação de seus efeitos em duas perspectivas: uma se refere à avaliação da postura do Estado para fazer frente a essa realidade; outra, à narrativa do aumento dos custos para que os programas partidários cheguem ao eleitorado e o correlato desequilíbrio nessa comunicação.

No período de formação do moderno regime representativo, o acesso à esfera política formal só era franqueado a setores sociais economicamente bem-situados. Como o sufrágio era restrito, não precisavam – ou precisavam pouco – de agremiações políticas organizadas para o convencimento de amplos eleitorados e não tinham necessidade de construir estruturas de financiamento eleitoral semelhantes àsquelas que iriam se impor com a extensão do sufrágio.

As primeiras grandes agremiações direcionadas à organização de setores sociais não proprietários, os partidos trabalhistas ou social-democratas da passagem do século XIX para o século XX, não tinham apoio das empresas capitalistas ou do Estado, porquanto contavam prioritariamente com os recursos de suas próprias bases. Era difícil se pensar em outras formas de financiamento de campanhas que não o financiamento privado, tanto no momento em que o sufrágio era restrito quanto no período em que as novas agremiações partidárias de massas acabavam de conquistar a ampliação do sufrágio³⁴.

O crescimento do eleitorado, por sua vez, exigiu meios técnicos para que eleitores viessem a conhecer os candidatos e os programas de partidos políticos rivais. Com isso, a campanha eleitoral se converteu em uma luta gigantesca entre máquinas partidárias a fim de

³³ Karl Loewenstein adverte que, com o advento da democracia de massas, as questões se manifestavam em forma de técnicas de sistemas eleitorais: “Como se deveria organizar a massa de eleitores em distritos e circunscrições eleitorais viáveis? Como estabelecer a cota eleitoral, isto é, a justa relação entre o número de votos obtidos pelos diferentes partidos e número necessariamente limitado de assentos parlamentares?” (LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**, p. 337).

³⁴ RABAT, Márcio Nuno. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo**. Brasília: Câmara dos Deputados; Consultoria Legislativa, 2011. p. 3-4.

que candidatos e programas dos partidos chegassem ao eleitorado pelos meios de comunicação e sob o efeito da propaganda³⁵.

Logo, assentadas as ideias de que a competição demanda recursos para que candidatos pudessem comunicar-se com os eleitores e de que o dinheiro era indispensável, não somente para esse desiderato, sobretudo porque ingressa na política como instrumento para conquista do poder, surge a preocupação dos países em regular a prática de financiamento.

O desafio, porém, consistia em estabelecer limites razoáveis a esse financiamento, independentemente da origem privada ou pública, que lidassem com o substancial binômio liberdade e igualdade, representado no cenário eleitoral pelo conflito entre liberdade de doar/receber e igualdade para competir.

1.3.1 Fontes de financiamento

Uma perspectiva histórica que ajuda a decifrar a heterogeneidade dos sistemas de financiamento da política consiste na abordagem de suas fontes³⁶.

O autofinanciamento, considerado uma das primeiras formas de financiar campanhas, consistiu na utilização de recursos dos próprios candidatos. Essa forma conduziu, naturalmente, ao engajamento político de uma fração da sociedade privilegiada em termos econômicos.

Com a criação dos partidos políticos, sob a ótica dos recursos necessários para a competição política, inaugura-se uma segunda fonte de financiamento. A fim de garantir recursos para a competição política, tanto em época eleitoral como para a manutenção do aparato partidário, os partidos passam a arrecadar contribuições dos seus membros – até, por

³⁵ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**, p. 337/343.

³⁶ Outra perspectiva consiste em estabelecer a correlação com as linhas mestras do pensamento político-econômico – o liberalismo, o *Welfare State* (ou Estado do Bem-Estar) e o neoliberalismo –, avaliando como se desenvolveram os modelos de financiamento nos Estados e as razões que os sustentam. Sobre o tema, é de grande relevância o trabalho já mencionado, de NEISSER, Fernando Gaspar. Financiamento eleitoral e corrupção: limites do atual modelo de controle. In: BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (Coord.). **Estudios sobre la corrupción**: una reflexión hispano-brasileña, p. 441-467.

vezes, com cobranças adicionais para aqueles que ocupam cargos públicos em função da sua vinculação com o partido³⁷.

Como os recursos não se mostravam suficientes para cobrir a demanda por gastos com as atividades ordinárias dos partidos e com as campanhas eleitorais, a necessidade de mais dinheiro fez que partidos e candidatos engendrassem a solução de recorrer a doações extraordinárias – aqui entendidas aquelas que extravasassem a contribuição dos membros dos partidos ou os recursos dos candidatos.

A consequência, até certo ponto, não surpreende. A propósito, Juan Rial observa que, “Nesse quadro, as quotas dos afiliados se tornaram uma contribuição marginal para as organizações políticas que, desse modo, necessitam de apoio estatal, das empresas ou de ambos.”. E, ao desenvolver o raciocínio, o autor destaca o lado perverso dessa moeda, pois “Esse fato torna mais fácil que organizações que fazem uso de dinheiro ilegal tentem comprar impunidade, mediante a doação de quantias cujo trajeto é muito difícil de detectar”³⁸.

Esse contexto vai ao encontro do surgimento da terceira fonte de financiamento privado envolvendo doações de grande monta, frequentemente provenientes de empresas. Sob o novo regime, a preocupação com a interferência do poder econômico na política por meio do financiamento de campanhas eleitorais cada vez mais caras gerou, como reflexo, mais regulação e controle³⁹.

Para amenizar essa dependência dos recursos privados, muitos países providenciaram o aporte de recursos públicos aos partidos políticos ou candidatos em eleições – eis a quarta fonte de financiamento, caracterizada pela existência de vários tipos de subsídios, desde serviços gratuitos até a alocação de recursos orçamentários.

³⁷ SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: FLEISCHER, David et al. **Reforma política: agora vai?** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 125.

³⁸ RIAL, Juan. O dinheiro e as organizações políticas: regulações e realidade na América Latina. In: FLEISCHER, David et al. **Reforma política: agora vai?**, p. 102.

³⁹ Sobre os altos custos das campanhas, conferir: MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coords.). **O voto nas Américas**. Barueri: Manole, 2008. p. 187. Veja-se, também, SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; Paulo VANNUCHI; Fábio KERCHE (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 372-376.

Como sintetiza Bruno Wilhelm Speck, na maioria dos sistemas políticos modernos, todas essas modalidades de financiamento existem, com a configuração⁴⁰ demonstrada no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Modalidades de financiamento de campanhas e partidos políticos

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS	FINANCIAMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS
- Recursos próprios do candidato - Recursos do partido - Doações privadas para campanha - Recursos públicos (diretos, indiretos)	- Atividades quase econômicas do partido (rendas de capital; venda de produtos e serviços etc.) - Contribuições regulares dos filiados - Contribuições especiais de membros em cargos públicos - Doações privadas extraordinárias (volume variado; cidadãos e empresas) - Recursos públicos (diretos, indiretos)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: FLEISCHER, David et al. **Reforma política: agora vai?**, p. 126.

1.3.2 Ferramentas de regulação

A pesquisa comparativa entre ordenamentos no que toca a financiamento de partidos e campanhas políticas tem avançado nos últimos anos. Com o escopo de evitar distorções na competição política e, ao mesmo tempo, garantir condições materiais para a competição equilibrada, os países se propuseram a regular a prática de financiamento por meio de diferentes ferramentas.

Uma das razões apontadas por Michael Pinto-Duschinsky e Alexander Postnikov – autores que estudaram financiamento na perspectiva comparada – reside no forte aumento dos recursos obtidos por partidos políticos e candidatos, que, se não for enfrentado por uma

⁴⁰ Bruno Wilhelm Speck traz um quadro com um bom rol de instrumentos para financiamento de campanhas eleitorais e partidos na maioria dos sistemas políticos modernos, que resume sua análise (SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: FLEISCHER, David et al. **Reforma política: agora vai?**, p. 126).

regulação especial, conduz à redução da eficácia do sistema de controle do financiamento da política. A falta de uma ampla e detalhada regulação dos aspectos mais importantes do financiamento não é, todavia, apontada como a única razão para a influência excessiva de dinheiro em campanhas eleitorais⁴¹.

E aqui há que se alinhar com a conclusão de que a falta de efetividade das proibições e limitações é resultado de uma inconsistente utilização das normas reguladoras ou da falta de poderes apropriados dos órgãos de controle para investigação das violações e aplicação de sanções⁴².

Nessa linha, Daniel Zovatto, ao se debruçar sobre a experiência latino-americana, conclui que a facilidade em estabelecer regras contrasta com a dificuldade de assegurar seu cumprimento – o problema de acatamento de regras –, ainda mais quando a legislação não estabelece os mecanismos e recursos necessários para garantir sua eficácia ou a sanção em caso de transgressão⁴³.

O autor também adverte que o financiamento público na América Latina, apesar de ter cumprido, em certa medida, suas metas de fomentar equidade, autonomia e transparência – especialmente nas prestações de contas, importante ferramenta de regulação – convive com um alto nível de financiamento privado. Este, não se pode negar, está cercado de incertezas e suspeitas como as que envolvem a magnitude das contribuições plutocráticas e a correlata influência indevida dos *fat cats* ou de grupos de interesse sobre as instituições e políticas públicas, bem como a vinculação dos partidos e candidatos com dinheiro proveniente de atividades ilícitas⁴⁴.

Para fazer frente a esses problemas, à captura da agenda do Estado e aos escândalos de corrupção política, a maioria dos países latino-americanos (78%) introduziu as ferramentas de proibição atinentes à origem e fixação de limites em relação aos seus montantes⁴⁵.

⁴¹ PINTO-DUSCHINSKY, Michael; POSTNIKOV, Alexander. **Campaign finance in foreign countries**: legal regulation and political practices (a comparative legal survey and analysis). Feb. 1999. Disponível em: <http://www.democracy.ru/english/library/international/eng_1999-10.html>. Acesso em: 20 jul. 2015.

⁴² Ibidem.

⁴³ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 287-336, out. 2005, p. 308.

⁴⁴ Ibidem, p. 305.

⁴⁵ Daniel Zovatto ainda lembra: “Não devemos esquecer que estamos em uma região com tradições políticas e culturais que favorecem o clientelismo e a impunidade, e que práticas de sub-registro, contabilidades duplas, estruturas paralelas, desvio de doações etc., não são fáceis de erradicar de um dia para outro.” (ibidem, p. 308).

O fato é que muito já se discutiu a respeito das características, vantagens e desvantagens dos modelos de financiamento⁴⁶, e não se tem por objetivo neste estudo fazer tão somente o arrolamento de argumentos contrários e favoráveis ao modelo público ou privado, nem tomar uma posição sobre o sistema desejável para o Brasil, mas sim avaliar aspectos teórico-terminológicos das ferramentas de regulação e alguns resultados práticos que produzem, os quais são altamente relevantes para o desenvolvimento do tema da presente dissertação.

Trilha-se, com isso, a recomendação apresentada por Juan Rial, segundo a qual é preciso reconhecer a inexistência de um modelo perfeito:

Não existe um sistema de financiamento único, ideal, funcional a todos os países e situações. A história e suas inércias, o contexto político existente no momento de adotar as medidas, as formas institucionais e as fórmulas políticas empregadas condicionarão o sistema a ser adotado em cada país e em cada circunstância histórica⁴⁷.

Bruno Wilhelm Speck demonstra que as soluções propostas se inspiram em três raciocínios que conduziram a diferentes ferramentas de regulação⁴⁸.

O primeiro procurou identificar limites para o financiamento privado e enfrentou ao menos dois desafios: definir o limite entre o financiamento sadio e o nocivo, bem como fazer que partidos e candidatos cumprissem esse limite. Apesar de ser a concepção predominante desde os primórdios da regulação até meados do século XX, ela trouxe o benefício de induzir os legisladores a se verem forçados a remendar, periodicamente, essa rede

⁴⁶ Sobre o tema, vejam-se as seguintes obras: CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Finanças partidárias**. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1983. p. 133; SPECK, Bruno Wilhelm. Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma. **Revista Jurídica Cônsules**, ano VIII, n. 179, p. 36-37, jun. 2004; MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coords.). **O voto nas Américas**, p. 203; CASSEB, Paulo Adib. Vantagens e desvantagens do financiamento público de campanhas eleitorais. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 167-186; RABAT, Márcio Nuno. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo**, p. 22; RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos *versus* fundos privados. **Novos Estudos – Cebrap**, n. 73, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002005000300001&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 set. 2015.

⁴⁷ RIAL, Juan. O dinheiro e as organizações políticas: regulações e realidade na América Latina. In: FLEISCHER, David et al. **Reforma política: agora vai?**, p. 98.

⁴⁸ O autor faz a ressalva de que, apesar de representarem somente tipos ideais e de a referência histórica ser meramente indicativa, vale a pena retratar os caminhos trilhados pelo mundo político contemporâneo a fim de decifrar a heterogeneidade dos sistemas de financiamento (SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: FLEISCHER, David et al. **Reforma política: agora vai?**, p. 128).

de proibições, justamente para fechar brechas e desvios ou reagir à franca desobediência à norma.

O segundo teve por base a concepção de que os recursos públicos afastariam as expectativas de reciprocidade dos financiadores privados. Presente em muitas democracias a partir da segunda metade do século XX, o financiamento público gerou – e ainda gera – a alocação de recursos públicos significativos para a competição política. Essa solução também traz um consistente desafio: qual seria o critério para a distribuição de recursos⁴⁹?

E assim surge, para além do debate entre entusiastas do modelo público ou privado, o terceiro raciocínio, denominado pelo autor em comento de minimalista. Nesse caso, parte-se das constatações de que, primeiro, é difícil estabelecer limites consensuais para o apoio privado às campanhas; segundo, o financiamento público coloca questões de justiça na distribuição dos recursos. A respeito dessa perspectiva, reporta-se, aqui, à síntese elaborada por Bruno Wilhelm Speck:

As tentativas de impor limites e proibições na prática se revelou tão fracassada quanto a outra de suprir a demanda por subsídios públicos. Em ambos, o caráter arbitrário dos limites impostos, bem como dos critérios de distribuição usados é problemático. E finalmente nenhum dos dois sistemas de normatização conseguiu eliminar ou diminuir significativamente os problemas provenientes de doações privadas⁵⁰.

Pautado por esse contexto, o autor formula a seguinte questão: por que não remeter a decisão sobre essas questões normativas ao eleitor?

Bruno Wilhelm Speck sustenta que o eleitor informado deveria decidir, no lugar do legislador, se determinado valor de uma doação é aceitável ou preocupante; se vota ou não em um candidato financiado unilateralmente por determinado grupo. O poder da informação contrabalançaria o poder financeiro na eleição, sendo pré-condição para que o eleitor pudesse

⁴⁹ Ainda a propósito da questão apontada, Bruno Wilhelm Speck a destrincha em outras duas, as quais ajudam a compreender a dimensão do desafio: “Serão distribuídos igualmente entre os candidatos? Ou será aditada alguma distribuição qualificada pelo desempenho anterior?” (SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. FLEISCHER, David et al. **Reforma política**: agora vai?, p. 127).

⁵⁰ Idem. Como financiar a competição política?: concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação no Uruguay. Montevideo: Instituto Goethe, 2002. Não paginado. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2645/1/como_financiar_a_competicao.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.

fazer esse julgamento. O acesso às informações possibilitaria ao eleitor condições para rejeitar candidatos financiados de forma plutocrática⁵¹.

O eleitor deveria, portanto, ser informado sobre as formas de financiamento, de tal sorte que a transparência sobre a arrecadação e gasto dos recursos – se possível ainda durante a campanha – teria papel-chave na normatização das eleições.

A busca da valorização do papel do eleitor no ambiente do financiamento é corroborada por algumas técnicas adotadas por países que têm financiamento misto, a exemplo de Espanha e Alemanha, que instituíram um complexo sistema de reembolsos parciais, adiantamentos e restituições, em que os partidos podem levantar empréstimos bancários (Espanha) ou pleitear “reembolsos adiantados” (Alemanha). Ficam obrigados, porém, a restituir as eventuais diferenças decorrentes de um fraco resultado nas urnas⁵².

Em outras palavras, os partidos tomam uma espécie de empréstimo com base em suas próprias estimativas de quantos votos deverão obter. Posteriormente, de acordo com os resultados das eleições, é que será feito o cálculo do montante que cada partido deve receber ou restituir aos cofres públicos ou bancos⁵³.

Ainda sobre a Alemanha, verifica-se que o país tem trabalhado para incentivar a angariação de fundos do partido por intermédio de um mecanismo de “subsídios correspondentes” em que as subvenções públicas nunca podem ser maiores do que a quantidade levantada pelo próprio partido⁵⁴.

Essas ideias ganham espaço por meio de reformas nos sistemas de financiamento que valorizaram a questão da transparência do financiamento político e o voto informado⁵⁵.

⁵¹ SPECK, Bruno Wilhelm. **Como financiar a competição política?**: concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação no Uruguai. Não paginado.

⁵² MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coords.). **O voto nas Américas**, p. 206.

⁵³ Vejam-se, também, PINTO-DUSCHINSKY, Michael; POSTNIKOV, Alexander. **Campaign finance in foreign countries: legal regulation and political practices** (a comparative legal survey and analysis). Feb. 1999. Disponível em: <http://www.democracy.ru/english/library/international/eng_1999-10.html>. Acesso em: 20 jul. 2015.

⁵⁴ FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. p. 469.

⁵⁵ SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: FLEISCHER, David et al. **Reforma política**: agora vai?, p. 127.

1.3.3 Breve histórico do financiamento brasileiro. CPI do caso Collor como marco de reorientação legal para as doações de pessoas jurídicas

O Brasil, de certa maneira, viveu todo esse processo de estipulação de limites a contribuições privadas em período concentrado⁵⁶.

Até 1930, o sufrágio era muito restrito no País, e os partidos políticos não tinham o tipo de organização que apenas faria sentido com o surgimento dos partidos de massas. Só a partir de 1945, na verdade, passou-se a ter, regularmente, algo próximo de eleições com grandes eleitorados e partidos com vocação para se tornarem agremiações de amplitude nacional.

O sistema partidário de 1945 surgiu com forte suporte legal. A legislação assegurou que apenas candidatos apresentados por partido políticos pudessem se expor às escolhas do eleitorado; consagrou o sistema eleitoral proporcional, que privilegia os votos dos partidos na distribuição de lugares nas casas legislativas; e procurou criar condições para que apenas partidos com implantação nacional participassem das disputas eleitorais, superando o predomínio dos partidos estaduais da primeira República. Inicialmente, a preocupação com possível apoio estatal no financiamento de campanhas não esteve em foco⁵⁷.

Surgem os limites e as vedações às doações privadas para as campanhas e partidos. O Código Eleitoral de 1950 estabeleceu regras que naquela época vigoravam em muitos países. As entidades estrangeiras eram impedidas de aportarem recursos para campanhas, da mesma forma que as instituições do Estado. Em um país como o Brasil, com inserção na economia mundial e presença maciça do Estado em todas as atividades econômicas, essas duas limitações eram relevantes.

Antes da instalação do regime militar em 1964, o financiamento se tornou um tema politicamente sensível. Na ordem do dia, estava inclusive a instalação de Comissão

⁵⁶ Pontual e esclarecedor quadro da evolução da legislação brasileira é apresentado no trabalho de BACKES, Ana Luiza. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. Disponível em: <www.aslegis.org.br/images/pdfs/ciencia-politica-e-etc/111722.pdf> e em <www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/111722.pdf>. Acessos em: 14 out. 2014.

⁵⁷ RABAT, Márcio Nuno. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo**, p. 4-5.

Parlamentar de Inquérito – a CPI do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad), sugerida em 1962 – para a análise de eventuais infrações ocorridas nessa área⁵⁸.

As doações privadas eram permitidas sem limites, tanto de cidadãos como também de pessoas jurídicas. Essa situação mudaria completamente com a Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), cujo inc. IV do art. 91 proibiu os partidos de receberem doações procedentes de empresas privadas e de entidades de classe ou empresariais⁵⁹.

A capacidade financeira dos partidos políticos lastreada em recursos provenientes de contribuições de filiados, doações de pessoas físicas e financiamento de campanhas com recursos próprios marcou o sistema político brasileiro na transição para a redemocratização durante a década de 1980, mas as necessidades de financiamento de campanhas mudaram substancialmente nesse percurso⁶⁰.

A competição eleitoral mais intensa e as novas técnicas de campanha resultaram no aumento significativo dos custos da competição eleitoral que não poderiam ser cobertos com recursos próprios dos candidatos ou com financiamento dos partidos. Como consequência, houve o reingresso das contribuições de empresas para cobrir esse déficit, mesmo que, para isso, desafiassem as regras postas no plano da legalidade, como se observa no posicionamento de Bruno Speck, ao afirmar que “A diferença entre a fachada legal e a prática ficou evidente nos depoimentos da CPI de Collor-PC^[61], quando a legislação que proibia a doação de empresas foi caracterizada como hipócrita”.

E continua o autor com a descrição da reação do legislador a esse quadro, que culmina com a superação da vedação às doações das empresas privadas com fins lucrativos por meio da Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993:

⁵⁸ As investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a influência do Ibad e o papel de recursos estrangeiros nas eleições foram documentadas na obra de DUTRA, Eloy. **IBAD: sigla da corrupção**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963. passim.

⁵⁹ O dispositivo tem a seguinte redação: “Art. 91. É vedado aos Partidos: [...] IV – receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015).

⁶⁰ SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: FLEISCHER, David et al. **Reforma política: agora vai?**, p. 129.

⁶¹ Essa CPI foi instalada para investigar as acusações de corrupção contra o então presidente da República, Fernando Collor de Mello, e seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias (PC-Farias), morto anos depois.

A mudança radical em reação ao escândalo Collor, implementada por meio de reformas na legislação após 1992, foi a volta a um sistema mais tolerante quanto às doações privadas. Após duas épocas de legislação de fachada, o legislador decidiu adequar as normas à realidade, permitindo novamente doações por empresas⁶².

O modelo surgido após os escândalos envolvendo a campanha para a presidência de Fernando Collor de Mello em 1989, que culminou com a abertura de CPI mencionada e o processo de *impeachment* em 1992, procurou trazer para o interior do sistema de controle a participação de pessoas jurídicas no financiamento da política. Essa forma de contribuição – naquele contexto – era considerada como fonte de “caixa dois”⁶³ das campanhas eleitorais, responsável pelas conexões entre poder econômico e corrupção no governo, além de insuficientemente fiscalizada.

1.4 Financiamento e partidos políticos

O dinheiro dos partidos demanda atenção cada vez maior, tanto pelas quantidades implicadas e suas origens quanto pela constatação de que a maneira como partidos acessam seus recursos afeta o funcionamento do sistema político⁶⁴.

Apesar das muitas críticas que envolvem o ingresso do dinheiro no âmbito partidário, o viés positivo baseia-se no reconhecimento de que ele oferece, em tese, aos partidos a oportunidade de competirem em igualdade de condições.

O desafio consiste, portanto, no equilíbrio dos recursos para que os partidos arquem com os custos de sua atividade, a ponto de Giovanni Sartori destacar que, “mais que nenhum

⁶² SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: FLEISCHER, David et al. **Reforma política: agora vai?**, p. 130.

⁶³ Prática definida como o “Ato de fraudar a fiscalização eleitoral, inserindo elementos falsos ou omitindo informações, com o fim de ocultar a origem, o destino, ou a aplicação de bens da prestação de contas de partido político ou de campanha eleitoral.” (RESENDE, Thiago; PERES, Bruno; JUBÉ, Andrea. Governo confirma medida que torna crime caixa dois de campanha. **Valor Econômico**, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3962234/governo-confirma-medida-que-torna-crime-caixa-dois-de-campanha>>. Acesso em: 20 set. 2015).

⁶⁴ FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**, p. 458.

outro fator [,] é a competição entre partidos com recursos equilibrados (políticos, humanos, econômicos) que gera democracia”⁶⁵.

Posto isso, passa-se a tratar da importância dos partidos políticos.

1.4.1 A importância dos partidos

Como se tem conhecimento, a necessidade de amearhar recursos financeiros vem marcada na gênese dos partidos, tendo sido uma das razões determinantes de seu surgimento. Esse objetivo foi diagnosticado nos dois sistemas que se confrontavam, os partidos de quadros (pautados pela obtenção de doações suficientemente vultosas de empresas ou algumas pessoas) e os partidos de massa (baseados no acúmulo de pequenas doações – mensalidades – dos aderentes)⁶⁶.

Ao perseguir uma visão bastante realista, Manoel Gonçalves Ferreira Filho reconhece que os partidos são cunhados pela necessidade de preparo das eleições (especialmente a campanha eleitoral e a coleta de recursos para financiá-la) e pela conveniência de coordenar essa atuação pré-eleitoral com o trabalho (pós-eleitoral) dos eleitos⁶⁷. Em nota comparativa, conclui que “diferem de outros grupos empenhados na política, como os grupos de pressão – que apenas visam a influenciar as decisões políticas – porque busca a ocupação do Poder”⁶⁸.

Para Karen Fogg et al., dizer que a democracia não pode funcionar corretamente sem partidos políticos é quase um truísmo, subsidiando a assertiva nos seguintes termos:

Os partidos prestam um serviço público essencial: o de selecionar, recrutar e capacitar candidatos para que exerçam cargos públicos, mobilizar os eleitores, participar e depois ganhar ou perder as eleições, assim como formar governos. Em um modelo ideal, os partidos agregam interesses, desenvolvem alternativas de política e, em geral, constituem o principal elo entre a cidadania e o governo. O

⁶⁵ SARTORI, Giovanni. El homo videns. La sociedad teledirigida. In: ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 288.

⁶⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Democracia, partidos e sistema eleitoral. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito eleitoral em debate**: estudos em homenagem a Cláudio Lembo. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 386.

⁶⁷ Ao ponderar sobre o fato de que os partidos são instrumentos, organizados, duradouros, por meios dos quais se disputa o acesso ao poder político, em um processo essencialmente competitivo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho designa-os como máquinas de “guerra” (ibidem, p. 380).

⁶⁸ Ibidem, p. 381.

funcionamento dos partidos – sua organização e profissionalismo, sua base de financiamento e sustentabilidade – tem um impacto direto na efetividade do resto do sistema político⁶⁹.

Também não se desconhece sua habilidade de adaptação aos desafios encontrados e a capacidade de superá-los. Angelo Panebianco, ao retratar a interação entre os partidos políticos e o ambiente externo que os circundam, assenta que “Um partido, como qualquer organização, é uma estrutura em movimento que sofre evoluções, que se modifica no tempo e que reage às mudanças externas, à modificação dos ‘ambientes’ nos quais está inserido e atua⁷⁰.

Veja-se um bom exemplo que confirma a tese de Angelo Panebianco.

Dados do Instituto para Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA Internacional) – International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) – mostram que o financiamento público, quantitativamente, é a mais importante fonte de receita para partidos políticos na Europa, responsável por uma média de 67% das receitas totais de partidos (na América do Sul, por exemplo, o índice de dependência do Estado é de apenas 35%)⁷¹.

Essa tendência, porém, não impediu que países da Europa setentrional, ocidental e meridional, notadamente aqueles que foram atingidos com gravidade pela crise financeira, reduzissem a quantidade de financiamento público aos partidos. Em sintonia com as medidas mais amplas de austeridade do governo, os subsídios partidários foram reduzidos na Itália (em 2007 e 2012), Portugal (em 2010) e Espanha (em 2012)⁷².

⁶⁹ FOGG, Karen; MOLUTSI, Patrick; TJERNSTRÖM Maja. Chapter 10 – conclusion. **Funding of political parties and election campaigns**. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003. (Handbook Series, p. 169). Ao ponderar acerca das funções específicas dessas agremiações, Cláudio Lembo ressalta o fato de a democracia contemporânea se desenvolver, como regra, por intermédio da atuação de partidos políticos (LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples**, p. 48).

⁷⁰ PANEBIANCO, Ângelo. **Modelos de partido** – organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 91.

⁷¹ PICCIO, Daniela R. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**, p. 301.

⁷² O manual sobre financiamento político do IDEA Internacional relembra que o financiamento estatal representa a menor proporção da renda total partidária no Reino Unido. Na Alemanha e na Holanda, a porcentagem de financiamento estatal também é comparativamente baixa, o que sugere o sucesso dos procedimentos de alocação que incluem incentivos para promover a participação política dos cidadãos – o sistema de “correspondência de fundos”. Já na Espanha, Bélgica, Itália e em Portugal, o financiamento público representou mais de 80% do total da receita partidária. Aliás, o peso do financiamento público como uma proporção da renda total anual partidária em alguns partidos excede 90% das receitas totais (ibidem, p. 300-301).

O feito ganha ainda mais relevo se contrastado com o fato de que a regulamentação das finanças partidárias deriva dos partidos, principais agentes de suas próprias regras de controle financeiro – os legisladores também são partidários⁷³. Essa lógica – por si só – não explicaria a redução dos subsídios partidários ou a convergência em direção a uma maior transparência das regras de finanças políticas na Europa⁷⁴.

Logo, a redução da quantidade de recursos públicos nas finanças partidárias na Europa, além de comprovar o papel dos fatores ambientais, denota sugerir que os partidos políticos podem ser mais responsivos aos cidadãos do que em geral se imagina.

Entende-se haver razões para desarmar uma posição de apenas tolerância, qual seja, aquela que reconhece nos partidos um mal necessário.

Sem contar que o diagnóstico da falta de partidos sólidos e autênticos parece mais dificultar a implantação e o funcionamento da democracia, ensejando, por via reflexa, a preponderância do “poder invisível” dos grupos de pressão. Como lembra Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a expressão é muito usada por Norberto Bobbio, todavia, não corresponde à realidade, pois é muito visível a atuação destes grupos”⁷⁵.

De toda sorte, merece destaque o fenômeno da desconfiança de que são alvos os partidos políticos, assunto a ser tratado a seguir.

1.4.2 A desconfiança em relação aos partidos

O reconhecimento da importância dos partidos para a democracia convive com severas críticas que lhes são dirigidas, e há muito tempo. A propósito, Manoel Gonçalves Ferreira Filho recorda Maurice Duverger para quem os partidos, “de um lado, servem para estruturar a democracia sem que outra coisa os possa substituir nesse papel; mas por outro, contêm em si

⁷³ KATZ, Richard; MAIR, Peter. The cartel party thesis: a restatement. **Perspectives on Politics**, Bloomington, v. 7, n. 4, p. 753-766, Dec. 2009, p. 756. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40407077>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

⁷⁴ PICCIO, Daniela R. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político, p. 301.

⁷⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Democracia, partidos e sistema eleitoral. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito eleitoral em debate**: estudos em homenagem a Cláudio Lembo, p. 382.

mesmos um certo número de venenos capazes de reduzi-la a nada, ou, ao menos, de deformá-la”⁷⁶.

Dentre os defeitos apontados, salienta-se o caráter oligárquico das cúpulas dirigentes⁷⁷, pronunciado no peso dessas oligarquias na escolha de candidatos pelos partidos.

O problema do caráter oligárquico dialoga com o tema do financiamento justamente porque é na fase pré-eleitoral que se inicia o funcionamento do “taxímetro” dos gastos do aspirante a candidato. A crítica de Pedro Jehá aponta para o fato de que a vontade particular dos chefes estaduais ou nacionais frequentemente se confunde com a vontade do partido:

Isto significa que os acordos políticos destinados a assegurar o controle sobre o partido e a própria sobrevivência internamente incontestável das oligarquias partidárias têm dado o tom da organização descentralizada das legendas no Brasil contemporâneo⁷⁸.

O mecanismo das primárias adotadas no modelo norte-americano corrige ou atenua a escolha de candidatos pelos partidos conforme o peso das oligarquias dirigentes. No cenário brasileiro, deposita-se no reforço do papel das convenções a esperança de solução. Recorre-se novamente às ideias de Pedro Jehá:

[...] apenas um sistema de partidos altamente institucionalizados, com grande capilaridade local e efetiva participação dos filiados no dia-a-dia das decisões coletivas é capaz de evitar as investidas arbitrárias dos líderes oligárquicos contra as estruturas diretivas partidárias. Enquanto as convenções, realizadas com ampla participação dos militantes, não forem o grande *locus* de decisão partidária, as legendas brasileiras estarão fadadas ao jugo centralizador e individualista dos grupos minoritários que as controlam com punhos de aço⁷⁹.

A observação de que o financiamento das atividades político-partidário-eleitorais constitui um dos campos de maior permeabilidade às virulências que atingem o processo de

⁷⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Democracia, partidos e sistema eleitoral. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo**, p. 384-385.

⁷⁷ Sobre o tema, vejam-se DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Trad. de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970; MICHELS, Robert. **Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna**. Trad. José M. Justo. Lisboa: Antígona, 2001; OSTROGORSKI, Moisei. **La democracia y los partidos políticos**. Madrid: Minima Trotta: 2008; idem. **Democracy and the organization of political parties**. Garden City, NY: Anchor Books, 1964. v. I: England.

⁷⁸ JEHÁ, Pedro Rubenz. **O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil**. 2009. 427 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, f. 359. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-13112009-150346/ptbr.php>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

⁷⁹ Ibidem, f. 360.

escolha dos representantes⁸⁰ permite explorar uma das causas da desconfiança em relação às agremiações partidárias.

E há de se reconhecer que o problema não é de fácil solução, pois, de um lado, as atividades da vida permanente dos partidos e os custos da competição eleitoral demandam geração de elevada renda⁸¹; de outro, os partidos políticos recebem, atualmente, pouco apoio financeiro dos seus membros, mesmo nos países em que esse tipo de financiamento já tenha sido uma importante fonte de renda⁸².

O fenômeno dos altos custos é reportado em nível global. Por exemplo, na Europa Ocidental, os gastos de campanha rivalizam com a despesa primária tradicional de execução de estruturas grandes e burocráticas do partido, ao passo que nos Estados Unidos, 5,8 bilhões de dólares americanos foram gastos nas eleições presidenciais e parlamentares de 2012⁸³.

Mecanismos para lidar com os custos das atividades partidárias trazem à tona a conhecida ambivalência das características dos modelos de financiamento (privado ou público) e carregam dúvidas acerca dos efeitos da escolha por um deles: deixar correr naturalmente o processo de financiamento partidário privado (com o diferencial competitivo de acesso ao poder econômico para certos partidos, dado que não é igual para todos) ou instituir um financiamento público (com o questionamento da fixação de critérios e a crítica da opinião pública sobre os direcionamentos de recursos obtidos pela tributação)⁸⁴?

A realidade de cada ordenamento para lidar com a falta de suporte interno dos partidos e os altos custos das campanhas evoca, porém, muito mais do que o maniqueísmo sobre a escolha entre duas soluções.

Diante de realidade tão complexa, soluções das mais variadas vêm sendo encontradas pelos partidos para contorná-la: desde doações de empresas ou outros interesses organizados,

⁸⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. **Revista de Direito Mackenzie**, ano 3, n. 1, p. 90.

⁸¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Democracia, partidos e sistema eleitoral. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo**, p. 384-385.

⁸² FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International IDEA]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**, p. 460. A esse respeito, Karl-Heinz Nassmacher nota que “somente uma minoria dos países da Europa Ocidental continental exibe uma importante contribuição dos membros do partido para o financiamento das atividades” (NASSMACHER, Karl-Heinz. **The funding of party competition: political finance in 25 democracies**. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2009. p. 211).

⁸³ Ibidem, p. 459.

⁸⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit., p. 387.

fundos públicos, dinheiro de líderes partidários individuais ou candidatos e até finanças ilícitas⁸⁵.

As doações de pessoas jurídicas – principal recorte desta dissertação – também propiciam o surgimento de motivo para desconfiança dos partidos, pois, não há como negar, sua imagem fica deteriorada se a preocupação dos cidadãos está centrada nas pressões do setor empresarial e na intromissão excessiva do dinheiro na política⁸⁶.

Não por outro motivo, o Conselho da Europa de 2003 estipulou princípios gerais a serem seguidos pelos Estados-membros no tocante às doações aos partidos políticos, com o claro objetivo de evitar prejuízo às suas atividades. Dentre as medidas recomendadas estão assegurar a independência dos partidos, a transparência nas doações – obstando-se, por exemplo, doações secretas – e evitar conflitos de interesse, inclusive com regras específicas para doações de pessoas jurídicas⁸⁷.

Outro ponto a ser observado: como o fenômeno do ingresso de vários tipos de financiamento público gera repercussão na atividade dos partidos, não surpreende que seus efeitos colaterais tenham sido tratados na Recomendação 1.516 do Conselho da Europa de 2001:

Enquanto encoraja a prestação de financiamento público a partidos políticos como um meio de nivelamento do campo de jogo da competição eleitoral, o Conselho da Europa igualmente ressaltou que o financiamento público não deveria ser a única

⁸⁵ A propósito, o manual sobre financiamento político do IDEA Internacional, ao tratar das finanças ilícitas na América Latina, reconhece que o dinheiro ilegal canalizado para o processo político não pode ser tratado isoladamente do problema mais amplo de crime organizado. E aponta uma solução: “é fundamental que as organizações que têm a tarefa de supervisionar as finanças do partido e os candidatos cooperem estreitamente com a aplicação da lei e as instituições judiciais de trabalho sobre essa questão” (FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político, p. 460).

⁸⁶ FOGG, Karen; MOLUTSI, Patrick; TJERNSTRÖM Maja. Chapter 10 – conclusion. **Funding of political parties and election campaigns**, p. 169. Sobre a imagem pública dos partidos estar cada vez mais deteriorada pela mancha da corrupção, veja-se, também, ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 288.

⁸⁷ Vejam-se arts. 3º e 5º da Recomendação Rec(2003)4 do Conselho da Europa/Comitê dos Ministros para Estados-membros sobre Regras Comuns contra Corrupção em Financiamento de Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais (COUNCIL OF EUROPEE/CONSEIL DE L'EUROPE. Parliamentary Assembly/Assemblée Parlementaire. Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns [Appendix]. Apr. 2003. Disponível em: <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10142&lang=en>>. Acesso em: 15 ago. 2015).

fonte de receita para um partido político, porque um cenário como esse iria enfraquecer a ligação entre eleitores e partidos⁸⁸.

Diversas são as razões para o receio do financiamento público como única fonte de recursos para os partidos políticos.

Destaca-se, de início, a tese de que os partidos políticos, em vez de serem vistos somente como entidades representantes de interesses em intenso conflito, passam a ser tidos como mecanismos de conformação da vontade do Estado, interessado em que os partidos funcionem razoavelmente e que não se distanciem do enquadramento institucional que lhes foi dado⁸⁹.

A referência permite recordar uma das mais influentes proposições desenvolvidas na literatura da ciência política nas últimas décadas a respeito da organização dos partidos modernos: a mudança das legendas para o chamado modelo do partido cartel, conforme trabalhos apresentados por Richard S. Katz e Peter Mair⁹⁰.

Os autores perceberam que o imaginário a respeito dos grandes partidos de massa – representantes e mobilizadores dos diversos matizes sociais – cedeu à realidade de que esse modelo de partido já não existe na Europa desde a década de 1960/1970⁹¹. Richard S. Katz e Peter Mair acentuam que os partidos se caracterizam por estarem intimamente ligados ao aparelho de Estado, distantes da sociedade e, sobretudo, chamam atenção para uma das

⁸⁸ PICCIO, Daniela R. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**, p. 301.

⁸⁹ RABAT, Márcio Nuno. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo**, p. 4.

⁹⁰ O percurso dessa mudança deixará de ser detalhado, porquanto refoge ao escopo desta dissertação. Para estudo mais aprofundado, vejam-se os seguintes estudos dos seguintes autores: KATZ, Richard; MAIR, Peter. The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party. **The American Review of Politics**, Fayetteville, v. 14, p. 593-617, 1993; idem. **How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies**. London: Sage, 1994; idem. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, London, v. 1, n. 1, p. 5-28, Jan. 1995. Embora tenha estabelecido uma importante agenda de pesquisa nos últimos anos, o modelo do partido cartel não é completamente aceito por muitos estudiosos dos partidos políticos, em particular por não haver um padrão entre partidos ou países em torno desse fenômeno. Foi possível perceber, então, uma tensão entre os autores que acreditam em uma tendência evolutiva nas formas de organização partidária e aqueles que defendem ser difícil discernir uma direção inequívoca nas transformações organizativas verificadas ao longo do tempo. Sobre as várias contraposições ao trabalho de Katz e Mair, bem como a defesa elaborada pelos autores, veja-se AMARAL, Oswaldo. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 11-32, maio-ago. 2013, p. 25/27-28.

⁹¹ Oswaldo Amaral aborda a estrutura e o funcionamento interno dos partidos e sua relação com filiados e com organizações da sociedade civil – e, nesse contexto, realizou profunda análise da obra dos autores em questão (ibidem, p. 17-25).

consequências da dependência do erário: enfraquecimento dos esforços para mobilizar os membros⁹².

No modelo de partido cartel, mais relevante do que vencer eleições é garantir o acesso aos recursos estatais vitais para a sobrevivência das organizações. Interessam aos partidos importantes tanto a cooperação para a manutenção dos canais de financiamento do Estado quanto o bloqueio da ascensão de *outsiders* por meio de restrições legais⁹³.

Desse contexto despontam certas características que denotam explicar o aumento de custos e a correlata demanda por arrecadação: (a) a entrada de novos participantes nas decisões é dificultada (barreiras à entrada), pois para ser um partido com capilaridade há que se ter recursos cada vez mais elevados; (b) os altos gastos de campanha, com financiamento público crescente; (c) a militância deixa de ter importância e passa a ser profissionalizada (paga); (d) o acesso privilegiado aos veículos de mídia⁹⁴.

Justifica-se, pois, a menção aos estudos de Richard S. Katz e Peter Mair para relatar que nem mesmo instrumentos de financiamento público garantem, em tese, a diminuição dos custos da atividade político-partidária, muito menos a promoção de uma competição justa – basta recordar que critérios de alocação desses recursos de acordo com o resultado de eleições passadas podem corroborar o modelo de cartelização dos partidos políticos⁹⁵.

⁹² KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, v. 1, n. 1, p. 5-28. A crítica culmina com a afirmação de que as subvenções públicas permitem aos partidos garantir seus próprios interesses financeiros e sobrevivência organizacional enquanto ainda retiram fundos da sociedade. Veja-se, também, UFEN, Andréas. Ásia. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**, p. 177, nota 64.

⁹³ Veja-se AMARAL, Oswaldo. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 18.

⁹⁴ Outras características do modelo estabelecido por Richard S. Katz e Peter Mair são as seguintes: (a) a política torna-se uma profissão (emprego) e não mais ideário para reformas sociais; (b) o político vira um funcionário público dependente dos recursos do Estado, e não mais um servidor da população; (c) a competição eleitoral entre os partidos é restrita a poucos e relevantes partidos; (d) a relação entre a cúpula e as bases do partido são distantes, cabendo às oligarquias estaduais e nacionais o controle sobre suas zonas de influência de modo independente da cúpula; (e) o partido se infiltra no Estado, distanciando-se de suas bases perante a sociedade civil; (f) os representantes são agentes do Estado e não mais delegados efetivos da população que delegam a representação para defesa de seus interesses (vejam-se RODRIGUES, Cristiano; GOUVEIA, Vinicius. **O cartel na política brasileira** – (apêndice teórico). Publicado em 13.07.2015. Disponível em: <<http://www.puggina.org/artigo/convidados/o-cartel-na-politica-brasileira---apendice-te/3314>>. Acesso em 1º out. 2015).

⁹⁵ Estudo da OECD, ao questionar se a tendência geral de adotar mecanismos de financiamento público efetivamente promove uma competição justa, reporta-se à obra de Richard S. Katz e Peter Mair, *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party*, também já citada nesta dissertação: “Outra preocupação é compreender em que medida o financiamento público cria condições de

Em se assumindo que a busca por arrecadação cada vez maior é inevitável, independentemente de a arrecadação ter preponderância pública ou privada, a solução consiste em estabelecer um compromisso permanente dos partidos com o aperfeiçoamento de prestações de contas. Em outras palavras, para ganharem a confiança e o apoio dos eleitores, os partidos precisam ser transparentes em relação às suas finanças⁹⁶.

De acordo com Karl-Heinz Nassmacher, citado por Karen Fogg et al., há três amplas opções estratégicas de regulação das finanças partidárias: (a) a opção de autonomia, que enfatiza a liberdade e a privacidade dos partidos políticos, minimiza a necessidade de regulação, baseando-se em grande medida na autorregulação e em mecanismos autocorretivos da competição partidária; (b) a opção de transparência, que realça a divulgação de informações sobre finanças partidárias para habilitar o eleitor a assumir responsabilidades e prerrogativas e realizar uma escolha informada no dia da eleição; e (c) a opção legal que prevê um conjunto detalhado de regulações das finanças do partido, monitoradas e aplicadas por agência independente. São possíveis e desejáveis combinações das três, tanto que o autor apresenta a opção de regulação diversificada que combina “ausência benigna, regulação precisa, incentivos públicos e sanções ocasionais”⁹⁷.

O trabalho do IDEA Internacional reporta uma tendência a maior harmonização das regulações no que diz respeito a reduzir o espaço temporal de divulgação de doações privadas e tornar as declarações anuais dos partidos políticos mais acessíveis, instrumentos que são percebidos cada vez mais como requisitos fundamentais nas leis de financiamento político⁹⁸.

concorrência equitativas entre as partes interessadas. Por exemplo, os critérios de alocação aos partidos de acordo com o desempenho eleitoral passado permitem a grandes partidos tradicionais contarem com financiamento público, enquanto novos concorrentes ou pequenos partidos não podem ser beneficiados. Isso poderia conduzir a uma cartelização dos partidos políticos (KATZ; MAIR, 1995).” Tradução livre do seguinte original: “Another concern is to understand to which extent direct public funding creates a level playing field between stakeholders. For example, the criteria of allocation to parties according to past electoral performance allow major traditional parties to rely on public funding while new competitors or small parties cannot benefit from it. This could lead to a cartelisation of political parties (Katz and Mair, 1995).” (OECD. **Financing democracy supporting better public policies and preventing policy capture**. Paris: OECD, 2014. p. 11. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Responses_NV/OECD_EN.pdf>. Acesso em: 15 out. 2015).

⁹⁶ FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**, p. 458.

⁹⁷ FOGG, Karen; MOLUTSI, Patrick; TJERNSTRÖM Maja. Chapter 10 – conclusion. **Funding of political parties and election campaigns**, p. 169.

⁹⁸ PICCIO, Daniela R. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. Op. cit., p. 316.

Por sua vez, estudo da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – aponta para a necessidade de um monitoramento eficiente das contas dos partidos políticos e menciona que auditorias independentes são uma prática crescente nos países da OCDE (por exemplo, a Noruega) com a finalidade de promover a prestação de contas dos partidos em relação aos fundos que utilizam para suas atividades ou participação nas eleições. Alguns países também promovem auditoria interna em sua própria estrutura (por exemplo, a Áustria)⁹⁹.

No que tange aos instrumentos de financiamento público, eles devem prover, pelo menos, as necessidades básicas do partido. Sugere-se que os países também devam estabelecer condições para os partidos receberem esses fundos. Por exemplo, ter que usar o dinheiro para certas atividades – permanentes ou de campanha e, também, relacionadas à democracia interna do partido – e respeitar certas regras de informação¹⁰⁰.

Na maioria dos países, a prática vai de encontro a essas recomendações, visto que os partidos podem decidir como utilizar os fundos. As poucas tentativas de influenciar os assuntos internos do partido por meio do financiamento público ocorrem na Europa Ocidental, onde os níveis de apoio do Estado são muito elevados¹⁰¹.

A ideia de desconfiança dos partidos no cenário brasileiro foi colocada à prova com o tema das doações ocultas e violação da opção de transparência. Uma forte controvérsia ocorreu em face da previsão da forma da prestação de contas estabelecida no art. 28, § 12, da Lei nº 9.504/1997 (introduzido pela Lei nº 13.165/2015). Com base nela, os doadores de campanhas transferiam o dinheiro para o partido, que repassava aos candidatos, sem que doadores fossem nomeados na prestação de contas dos candidatos.

⁹⁹ Segundo o estudo, o desafio, como era de se esperar, continua sendo a garantia de independência do auditor interno ou dos especialistas certificados diante do partido político (por exemplo, o auditor interno pode ser membro do partido na República Tcheca e na Alemanha). Propõe como solução a implementação de normas comuns: “Padrões comuns para procedimentos de controle interno poderiam oferecer mais clareza aos auditores internos e membros do partido acerca das práticas aceitáveis relativas ao financiamento político.”. Tradução livre do seguinte original: “Common standards for internal control procedures could provide further clarity to internal auditors and party members on the acceptable practices related to political funding.” (OECD. **Financing democracy supporting better public policies and preventing policy capture**, p. 27. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Responses_NV/OECD_EN.pdf>. Acesso em: 15 out. 2015).

¹⁰⁰ FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político, p. 469.

¹⁰¹ Ibidem, p. 469-470.

Era natural, portanto, que despontasse mais uma vez o argumento da ausência de transparência, visto que o mecanismo dificulta a compreensão de todo o caminho percorrido pelo dinheiro nas campanhas eleitorais e a identificação do vínculo entre doadores e candidatos.

Essa questão voltará a ser objeto de atenção no Capítulo 5, item 5.2.

Por fim, o tema da disputa intrapartidária e seus impactos no financiamento propicia uma breve análise do sistema eleitoral brasileiro.

O sistema eleitoral, como se sabe, tem importância central no estudo dos regimes democráticos. Em seu conceito corrente, é entendido como método de transformação de votos em mandatos – ou cadeiras parlamentares. Adverte-se que esse conceito considera somente uma faceta técnica – a chamada fórmula eleitoral –, o que induziu Luís Virgílio Afonso da Silva a mencionar duas definições que trazem à tona outros componentes significativos dos sistemas eleitorais, uma de Douglas Rae e outra de Dieter Nohlen.

[Na visão de Douglas Rae,] sistemas eleitorais são o conjunto de normas (electoral laws) “que regulam os processos pelos quais as preferências eleitorais são articuladas em votos e pelos quais esses votos são transformados em parcelas de autoridade governamental tipicamente cadeiras parlamentares entre os partidos políticos em disputa”. [Já] Dieter Nohlen, ainda que de forma menos elaborada, define, com precisão, os sistemas eleitorais como o “modo pelo qual os eleitores expressam em votos sua preferência partidária e pessoal, a qual será traduzida em mandatos”¹⁰².

Traduzir as preferências partidárias e pessoais dos eleitores é tarefa de difícil consecução. Karl Loewenstein aduz que a ideia do povo como detentor soberano do poder representará tão somente uma estéril e equivocada hipótese, se as técnicas eleitorais, por meio das quais os eleitores determinam os candidatos e partidos que deverão representá-los no parlamento e no governo, não forem estabelecidas para que o resultado reflita exatamente a vontade dos eleitores¹⁰³.

Além do risco da manipulação do sistema eleitoral e das leis eleitorais viciar a vontade dos eleitores, o autor chama atenção para a privação do direito dos eleitores de controlarem o parlamento e o governo¹⁰⁴.

¹⁰² SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 36.

¹⁰³ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**, p. 334.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 346.

A Constituição da República estabeleceu que as eleições dos deputados federais, estaduais e dos vereadores adotarão o critério proporcional (arts. 27, § 1º, e 45 da CF), e, na esfera infraconstitucional, o Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) efetiva o critério por meio de disposições expressas nos arts. 84 e 105 a 113. O modelo se assenta em listas abertas apresentadas pelos partidos políticos, e o mandato parlamentar, que resulta desse modelo, afigura-se mais como resultado do desempenho e do esforço do candidato do que da atividade partidária¹⁰⁵.

Pode-se dizer que a adoção de listas não hierarquizadas com possibilidade de votação nominal incentiva a disputa entre candidatos do próprio partido – a disputa intrapartidária –, uma vez que o candidato precisa distinguir-se dos outros candidatos do partido para vencer a eleição. Logo, essa característica do sistema eleitoral brasileiro acaba por contribuir para a fragilização do sistema partidário brasileiro¹⁰⁶.

Quais, então, são as implicações para o financiamento da política que decorrem de um sistema eleitoral pautado pela combinação do critério proporcional com lista aberta e votação nominal?

Scott Mainwaring destaca que, apesar de os partidos apresentarem uma longa lista de nomes, é o eleitorado que determina a ordem da lista. Com isso, o comportamento individualista dos políticos se mostra na maioria das campanhas, a ponto de os adversários de muitos candidatos não serem candidatos dos outros partidos, mas sim outros candidatos do mesmo partido¹⁰⁷.

Essa disputa intrapartidária faz que os gastos dos candidatos do mesmo partido sejam individualizados. E a maior competitividade nas disputas conduz ao dispêndio de mais recursos, revelando-se uma importante causa dos altos custos das campanhas. Sem contar o

¹⁰⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 693.

¹⁰⁶ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**, p. 161-162.

¹⁰⁷ MAINWARING, Scott. Brazilian Party Underdevelopment in comparative perspective. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 4, p. 677-707, Winter, 1992-1993, p. 703. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2152290?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents>. Acesso em: 15 nov. 2015. Ainda sobre a incompatibilidade da votação nominal com a unidade partidária, Richard Katz anota que, como o candidato não pode contar apenas com seu partido para se eleger, terá de fazer uma campanha independente e criar compromissos diferentes dos realizados pelos demais candidatos de seu partido (KATZ, Richard S. Interparty preference voting. In: GROGMAN, Bernard; LIJPHART, Arend (Eds.). **Electoral laws and their political consequences**. New York: Agathon Press, 1986. p. 101).

poder decisivo que o dinheiro passa a ter nas chances de cada candidato, possibilitando a vitória daquele que o detiver em maior quantidade¹⁰⁸.

De fato, o que tem prevalecido é uma situação marcada por um acirramento de competição, conforme dados oferecidos por David Samuels, isto é, de 1982 a 1998, o número de candidatos a deputado federal por vaga mais que dobrou, passando de 3,2 para 6,6, e, quando a competição se acirra sob o sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta, os candidatos são obrigados a gastar mais para se diferenciar dos demais concorrentes¹⁰⁹.

Cogita-se de um quadro diferente com a adoção de listas fechadas, porquanto colaboraria para a redução dos custos da campanha e, também, da influência do poder econômico, já que os recursos dos partidos seriam usados para a campanha do partido como um todo – tudo que se gasta é aproveitado por todos os candidatos, que têm de lutar em conjunto para ampliar as chances do partido¹¹⁰.

Em suma, para fazer frente a todo esse quadro, há muito que se descobrir no Brasil a respeito de como as agremiações políticas brasileiras formam seus quadros (por exemplo, quais são os encontros, reuniões, congressos e conferências, recursos financeiros e lideranças partidárias, membros de diretórios e listas de candidatos), quem são seus filiados, seus doadores, como se relacionam com organizações da sociedade civil e envolvem militantes em suas atividades, e, especialmente, como administram suas finanças¹¹¹.

¹⁰⁸ Luís Virgílio Afonso da Silva aponta como um efeito pernicioso da individualização das campanhas a disputa intrapartidária por meio da seguinte ilustração: “para um candidato de um Partido A, é importante não só ter mais votos do que os candidatos dos Partidos B, C, D, mas também receber mais votos que seus colegas de partido. Em termos simples, é cada um por si e todos contra todos, independentemente de partido ou de ideologia” (SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**, p. 161).

¹⁰⁹ SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; Paulo VANNUCHI; Fábio KERCHE (Orgs.). **Reforma política e cidadania**, p. 370.

¹¹⁰ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. Op. cit., p. 165/175. Sobre como evitar a dominação pela cúpula do partido e que os líderes partidários se tornem donos do processo eleitoral, veja-se proposta desse mesmo autor no tocante à obrigatoriedade de votação da ordem de candidatos em convenções democráticas (ibidem, p. 177).

¹¹¹ Oswaldo Amaral postula a elaboração de trabalhos que minorem as lacunas existentes na literatura, por meio de pesquisas que combinem sólida abordagem empírica com uma análise refinada envolvendo os principais partidos do País. O autor ressalta: “Não sabemos nada além da localização geográfica sobre os filiados aos partidos políticos. A realização de uma pesquisa sobre esse universo pode abrir uma avenida de descobertas importantes sobre os partidos e os níveis de participação política no Brasil.” (AMARAL, Oswaldo. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, v. 7, n. 2, p. 28).

1.5 Questionamentos sobre o papel das empresas no sistema de financiamento brasileiro

Depreende-se do exposto até aqui uma ideia que acompanhará o desenvolvimento desta dissertação, qual seja, a de que o fator financeiro é cada vez mais presente e influente nas eleições. E influência não se restringe ao campo da licitude. Vislumbram-se em várias partes do mundo ofertas de recursos com defeitos no plano da validade como as doações provenientes de fontes vedadas ou do desrespeito aos limites fixados, sem contar que nem mesmo as doações feitas nos estritos limites da legislação estão desvinculadas do intuito de troca¹¹².

Serve ao propósito desta dissertação analisar qual seria o papel, neste cenário, das doações das pessoas jurídicas a partidos e campanhas eleitorais e como o ordenamento brasileiro lida com a ideia – ou lidava antes do julgamento da ADI 4.650-DF¹¹³ pelo Supremo Tribunal Federal?

É sabido que candidatos e partidos protagonizam a busca pelo máximo de recursos financeiros para lograrem êxito na disputa por votos; ao ordenamento cabe, a seu turno, combater o abuso do poder econômico. A par do plano normativo, um profícuo debate sobre a participação de pessoas jurídicas no financiamento político gira em torno de argumentos consequentialistas¹¹⁴.

Para ilustrar, a proibição das doações de pessoas jurídicas, apontada como instrumento de combate à transmissão de poderosos interesses, é contestada diante de uma possível consequência: a canalização dos recursos para as doações clandestinas. No sentido da suposta

¹¹² Sobre os problemas que conduziram os Estados da Europa à regulação do controle da entrada de dinheiro na política e os desafios de prevenir a corrupção e limitar a influência de doadores poderosos, veja-se PICCIO, Daniela R. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político, p. 278-280.

¹¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650 DF. Relator(a): Min. Luiz Fux, julgamento em 26/03/2013, publicado no DJe-059 DIVULG 01/04/2013 PUBLIC 02/04/2013. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23086639/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4650-df-stf>>. Acesso em: 15 set. 2014).

¹¹⁴ Sobre o ponto, Eduardo Mendonça destaca que um enfoque consequentialista pode ficar desqualificado em sua base jurídica caso suas premissas não sejam testadas ou demonstradas, bem como se quem o emprega não reconduz o argumento consequentialista a premissas normativas. E conclui: “Sem a recondução a argumentos normativos, o consequentialismo se aproxima excessivamente da lógica das decisões políticas” (MENDONÇA, Eduardo. A constitucionalização da política: entre o inevitável e o excessivo. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, n. 18, 2010. Disponível em: <<http://www.revistadireito.uerj.br/artigos/Aconstitucionalizacaodapoliticaentreoinevitaveleoexcessivo.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2014).

inutilidade de proibir as empresas de efetuarem doações eleitorais, no entendimento de Yves-Marie Doublet, seria possível agregar que a proibição de donativos de empresas aos candidatos – como se dá na Bélgica e na França – “es una buena Idea enganosa”, uma vez que favorece as doações clandestinas¹¹⁵.

A proibição às doações de pessoas jurídicas traz o desafio de saber se essa técnica não torna as relações ainda mais obscuras. O modelo brasileiro já deu prova dessa realidade com as investigações que conduziram à CPI do já mencionado caso Collor, uma vez que as proibições – e até mesmo os limites – são notoriamente difíceis de controlar, até porque as doações, muitas vezes, são feitas fora do alcance do sistema de controle.

Pode até se considerar fácil proibir doações de empresas, mas se certificar de que seus recursos não serão direcionados aos partidos políticos por meio de pessoas físicas é uma tarefa hercúlea, notadamente mais complicada¹¹⁶.

Na defesa da proibição das doações de pessoas jurídicas, Jorge Malem discute se a doação, em dinheiro ou espécie, a um partido político tem causas não consideradas nobres. Para lidar com a questão, diz que não se mostra ser o objeto social das empresas financiar a política:

Nenhuma sociedade anônima, por exemplo, contém uma cláusula semelhante em seus estatutos. Em segundo lugar, porque as corporações estão a financiar todos os partidos que têm alguma possibilidade de êxito eleitoral, ou com alguma possibilidade de influência política, independentemente das posições ideológicas que sustentem. O aporte empresarial parece mais ligado à conveniência de contar no futuro com contatos devedores ou gratos nas entranhas do poder do que com uma intenção louvável de participar, de alguma forma, do projeto democrático¹¹⁷.

¹¹⁵ No original: “Para complementar este panorama, podríamos agregar que la prohibición de donativos de empresas a los candidatos – como se da en Bélgica y Francia – es una buena Idea enganosa, debito a que favorece las donaciones clandestinas.” (DOUBLET, Yves-Marie. Financiamento, corrupción y gobierno. In: CARRILLO, Manuel; LUJAMBIO, Alonso; NAVARRO, Carlos; ZOVATTO, Daniel (Coords.). **Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia**. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2003. p. 477).

¹¹⁶ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**, p. 59.

¹¹⁷ Tradução livre do seguinte original: “En primer lugar, porque no parece ser el objeto social de estas empresas financiar la política. Ninguna sociedad anónima, por ejemplo, contiene una cláusula semejante en sus estatutos. En segundo lugar, porque las corporaciones suelen financiar a todos los partidos que tienen alguna posibilidad de éxito electoral, con alguna posibilidad de influencia política, más allá de las posiciones ideológicas que sustentan. La aportación empresarial parece más ligada aquí a la conveniencia de contar en el futuro con contactos deudores ou agradecidos en los entramados del poder que con una intención encomiable de participar de alguna manera en el diseño democrático.” (MALEM, Jorge. Financiamento, corrupción y gobierno. In: CARRILLO, Manuel; LUJAMBIO, Alonso; NAVARRO, Carlos; ZOVATTO, Daniel (Coords.). Op. cit., p. 488).

O primeiro ponto da lição – de que o financiamento da política não se enquadra especificamente nos objetos sociais das empresas – gera bastante controvérsia de ordem normativa. Se esse argumento fosse levado às últimas consequências, haveria um sério óbice, por exemplo, ao modelo de responsabilidade social da empresa¹¹⁸, pois aqueles projetos que não ostentassem estrita previsão no objeto social poderiam submeter à responsabilização os administradores que optassem por realizá-los, o que encontraria guarida nos arts. 153 e 154, § 2º, alínea *a*, da Lei das S/As. – Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 –, que disciplinam o dever de diligência do administrador¹¹⁹.

A doação, na verdade, faz emergir um dever para o administrador conforme a Lei das S/As., qual seja, o de justificá-la, sob pena de ser considerada mera liberalidade. E a justificativa no plano do Direito Societário que afasta essa conjectura de descumprimento de deveres resulta por subsidiar uma das linhas ventiladas nesta dissertação, qual seja, a de que o ato de doar é, no fundo, um investimento.

Outro ponto controvertido envolve saber por que as empresas financiam todos os partidos e candidatos com alguma possibilidade de êxito eleitoral. Na ânsia de conferir uma resposta célere, afirma-se que o financiamento da política por empresas transforma políticos em transmissores de seus interesses.

Não faltam questionamentos de observadores a essa pressuposição. Alejandro Poiré, por exemplo, lembra que “As contribuições aos partidos e candidatos são feitas por cidadãos que doam seu dinheiro ou outros bens numa combinação de ‘consumo’ ou ‘motivos significativos’, assim como ‘investimento’ ou ‘interesse próprio’”¹²⁰.

¹¹⁸ Para melhor compreensão, veja-se a definição de Eduardo Tomasevicius Filho: “A responsabilidade social das empresas consiste na integração voluntária de preocupações sociais e ambientais por parte das empresas nas suas operações e na interação com a comunidade.” (TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A função social da empresa. **Revista dos Tribunais**, n. 92, abr. p. 33-50, abr. 2003, p. 46). Abrange, portanto, atividades não ligadas ao objeto social, ao passo que função social constitui o poder-dever de o empresário e os administradores da empresa harmonizarem as atividades da empresa, segundo o interesse da sociedade, mediante a obediência de determinados deveres, positivos e negativos.

¹¹⁹ Os referidos dispositivos estabelecem, respectivamente, que “o administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios”; “§ 2º É vedado ao administrador: a) praticar ato de liberalidade à custa da companhia; [...]” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404compilada.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015).

¹²⁰ Tradução livre do seguinte original: “Contributions to parties and candidates are made by citizens who donate their money or other assets out of a combination of ‘consumption’ or ‘expressive’ motives, as well as ‘investment’ or ‘self-interested’ ones” (POIRÉ, Alejandro. **Elements for a theory of political finance**, p. 3).

Alejandro Poiré também questiona em que medida uma específica contribuição realmente gera vitória eleitoral no campo da probabilidade. Após apresentar o conceito de retorno esperado, acena para os percalços de se estabelecer, no plano hipotético, a relação entre doação e vitória eleitoral:

[...] podemos definir o retorno líquido esperado de uma contribuição como o valor do retorno vezes a probabilidade dessa contribuição gerar retorno, menos o custo da contribuição. Assim como o comparecimento às urnas, as contribuições serão apenas instrumentalmente racionais se seu custo total for menor que o benefício vezes a probabilidade de a contribuição produzir uma vitória eleitoral. Agora, assumindo que a vitória eleitoral garanta que o benefício seja produzido, o problema é como determinar a probabilidade de que uma contribuição específica de fato gere uma vitória eleitoral – porque se essa probabilidade for bastante pequena, então as motivações instrumentais por trás dessas contribuições provavelmente serão muito fracas¹²¹.

Outros estudos mostram que pessoas doam conforme seus interesses e por motivação ideológica. Não por outra razão as doações são direcionadas para candidatos com a mesma opinião do doador e, dessa forma, as doações representam simplesmente mais uma forma de participação democrática¹²².

Apesar de pesquisas internacionais colocarem sob foco a relação entre doações de campanha e voto dos legisladores, poucas mostravam evidências de que políticos alteram votos em razão da influência de doações de campanha. Afigurava-se o desafio de definir racionalmente o que era contribuição geradora de retorno a fim de que as imputações fossem verificáveis.

Um marco teórico nesse embate, do ponto de vista da presente dissertação, decorre dos estudos que verificaram a existência de dois tipos de doadores de campanha, os contribuintes

¹²¹ Tradução livre do seguinte original: “we can define the net expected returns from a contribution as the value of the return times the probability that the contribution will generate the return, minus the cost of the contribution. Just as is the case with turnout, contributions will only be instrumentally rational if their total cost is lower than the benefit times the probability that the contribution will produce electoral victory. Now, assuming that electoral victory assures that the benefit will be provided, the problem is how to determine the likelihood that one’s specific contribution will actually generate electoral victory – because if such probability is small enough, then instrumental motives behind contributions are likely to be very weak” (POIRÉ, Alejandro. **Elements for a theory of political finance**, p. 20).

¹²² Nessa linha, Stephen Ansolabehere, John M. de Figueiredo e James M. Snyder Jr. observam: “Assim, oferecemos nossa perspectiva de que as contribuições de campanha devem ser vistas *principalmente* como um tipo de bem de consumo, e não como um mercado para a compra de benefícios políticos.” Tradução livre do seguinte original: “We then offer our perspective that campaign contributions should be viewed *primarily* as a type of consumption good, rather than as a market for buying political benefits” (ANSOLABEHERE, Stephen; FIGUEIREDO, John M. de; SNYDER JR., James M. Why is there so little money in U.S. politics? **Journal of Econometrics Perspectives**, v. 17, n. 1, p. 105-130, 2003. Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5344&context=faculty_scholarship>. Acesso em: 15 nov. 2015).

consumidores e os contribuintes investidores. James Snyder afirma que o primeiro grupo abrange as pessoas físicas com pequenas contribuições, grupos ideológicos e partidos políticos, ao passo que o segundo grupo – o dos investidores – realiza as doações com a expectativa de retornos econômicos, comparando o financiamento de campanha a um mercado competitivo por políticas públicas, no qual as empresas tratam as doações como um investimento e esperam retorno posterior na forma de votos a favor dos pleitos dos doadores¹²³. Em outros termos, as doações eleitorais seriam investimentos que se realizariam na forma de favores políticos no caso de o candidato que recebeu o dinheiro ser eleito.

A disponibilidade de recursos das empresas e a necessidade de financiamento dos candidatos são condições necessárias, mas não suficientes, para a formação de um mercado de contribuições de campanha.

Outra condição se desdobra: as promessas de campanha dos candidatos serem críveis para as empresas, visto que contribuintes investidores não iriam alocar seus recursos para candidatos que representassem alta incerteza de retorno¹²⁴. É pertinente lembrar a divergência doutrinária sobre hipótese da existência de promessas críveis, diante da ausência de mecanismos que garantam a execução da promessa, bem como pela pretensa troca entre contribuinte e candidato ser intertemporal, ou seja, a doação é feita antes da eleição, ao passo que a retribuição se dá ao longo do mandato do candidato eleito. Nolan McCarty e Lawrence Rothengberg sublinham que, se os candidatos não têm incentivos para manter suas promessas de campanha, as empresas param de contribuir como instrumento de punição¹²⁵.

Sem embargo das ponderações apresentadas e das dificuldades para comprovação da existência de um mercado de contribuições e trocas, a investigação não pode prescindir da suposição de que o dinheiro doado abre a arena política para que pessoas jurídicas prestem apoio financeiro aos políticos e, posteriormente, realizem seus interesses.

Este estudo se alinha, pois, às ideias de Fernando Neisser, segundo o qual, “ainda que não se possa generalizar esta afirmação, sendo de se reconhecer a importância das doações

¹²³ Veja-se SNYDER, James M. Campaign contributions as investments: the U.S. house of representatives, 1980-1986. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 6, p. 1195-1227, 1990, p. 1195-1197. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2937755>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

¹²⁴ Ibidem, p. 1225.

¹²⁵ Veja-se MCCARTY, Nolan; ROTHENBERG, Lawrence S. Commitment and the Campaign Contribution Contract. **American Journal of Political Science**, v. 40, n. 3, p. 872-904, 1996. Disponível em: <<http://doi.org/10.2307/2111799>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

desinteressadas para o financiamento da necessária atividade política, uma investigação deve ter a honestidade científica de admitir ao menos essa [...] possibilidade”¹²⁶.

Na esteira da proposta de David Samuels, no Brasil existe contexto favorável a que as promessas de candidatos sejam realizadas após a eleição, sem dificuldades para a formação de contratos de longo prazo entre contribuintes investidores e candidatos. Primeiro, os candidatos são dependentes de recursos privados para financiar suas campanhas; segundo, o desenvolvimento de longa carreira política promove inúmeras iterações e proporciona repetição das relações entre contribuintes e candidatos entre as partes¹²⁷.

Outro ponto é assinalado por Sérgio Lazzarini, que enxerga na aprovação de projetos de lei ou emendas parlamentares algo que ultrapassa o simples agrado à sua base eleitoral para alcançar o favorecimento de grupos privados. Trata-se do ganho indireto decorrente da troca em que o político pede doação de campanha às pessoas jurídicas favorecidas pelos projetos aprovados ou a serem encaminhados¹²⁸.

Sérgio Lazzarini também pondera a respeito de particularidades obscuras da realidade brasileira, que não trazem boas expectativas de lisura quanto ao sistema de financiamento:

Pelo contrário: quanto maior o superfaturamento do investimento público, maiores as chances de o político conseguir desviar recursos – o montante que exceder o custo real do projeto – para financiar sua campanha eleitoral. Em vez de receber 100, a empresa ganha 150 com um projeto superfaturado e repassa parte diferencial (50) para o candidato¹²⁹.

De toda sorte, a eficácia da transmissão dos interesses das pessoas jurídicas para os políticos por meio das doações e o impacto no cenário corporativo brasileiro demandavam estudos empíricos. Faltava o estabelecimento de relações causais para balizar os debates,

¹²⁶ NEISSER, Fernando Gaspar; **Financiamento eleitoral e corrupção**: limites do atual modelo de controle. In: BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (Coord.). **Estudios sobre la corrupción**: una reflexión hispano-brasileña, p. 453, nota 37. Na mesma linha, Sérgio Lazzarini: “nem todo político se submeterá a esse tipo de influência e nem toda firma colocará foco em estratégias de interface com o Estado. Além disso, mesmo que empresa e político estabelecerem contato, isso não implica que haverá favorecimentos ou ações ilícitas” (LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 41/44-45). Sérgio Lazzarini esclarece que em muitos países essas ocorrências se efetivam por meio da regulamentação do *lobby*, inclusive com setores ou subgrupos que se valem de estratégia coletiva denominada *lobby* organizado ou de determinada empresa que entra em contato com políticos para defender interesses *específicos* (ibidem, loc. cit.).

¹²⁷ Veja-se SAMUELS, David. Sources of mass partisanship in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 48, n. 2, p. 1-27, 2006. passim.

¹²⁸ LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Op. cit., p. 44-45.

¹²⁹ Ibidem, p. 45.

inclusive como condição para se verificar o alegado resultado inconstitucional do financiamento por pessoas jurídicas.

A propósito, o capítulo seguinte fará referências a estudos que se debruçaram sobre campanhas brasileiras, prestações de contas e declarações de doações perante o Tribunal Superior Eleitoral. Um deles se tornou notável por avaliar como o mercado acionário reagiu ao anúncio de candidatos a presidente da República vitoriosos nas eleições de 1998 e 2002. Trata-se do artigo de Stijn Claessens, Erik Feijen e Luc Laeven, *Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions*, que colocou sob hipótese o maior ou menor retorno anormal de ações de empresas, tendo a atividade política das empresas medidas por doações de campanha como um dos fatores explicativos do fenômeno. Como será possível verificar, o resultado foi surpreendente¹³⁰.

Com isso, poder-se-á avaliar se os instrumentos de que dispõe o ordenamento jurídico brasileiro são aptos à contenção do abuso do poder econômico, tal qual o comando do art. 14, § 9º, da Constituição da República. Aliás, referido elemento de ordem constitucional juntamente com os princípios democrático, republicano e da igualdade constituíram o centro argumentativo do julgamento da ADI 4.650-DF, transferindo-se ao Supremo Tribunal Federal, como ponto essencial, o questionamento se esses princípios não seriam violados por decisão que considerasse o modelo de participação de pessoas jurídicas constitucional.

¹³⁰ Vejam-se CLAESSENS, Stijn; FEIJEN, Erik; LAEVEN, Luc. Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions. **Journal of Financial Economics**, v. 88, n. 3, p. 554-580, 2008. Na mesma linha, veja-se LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões, p. 45-47.

CAPÍTULO 2

FINANCIAMENTO DA POLÍTICA – EFEITOS COLATERAIS

Conforme assinalado no capítulo anterior, a presença do dinheiro é necessária para fazer frente aos custos de operacionalização da própria democracia, o que conduz partidos e candidatos a buscarem fundos de uma ampla variedade de fontes. Vem bem a calhar, nesse contexto, a frase de um político americano: “o dinheiro é o leite materno da política”¹³¹.

Em muitos casos, de todo modo, os partidos tornam-se dependentes quer de grandes contribuições privadas, quer do financiamento do Estado, o que aumenta o risco de os doadores de grandes quantidades terem mais influência sobre o processo político que os demais¹³².

São inúmeras as indicações, pela doutrina, das consequências negativas (os efeitos colaterais) do quadro que conjuga altos custos das eleições e ingresso do poder econômico, como a captura da política pelos interesses econômicos (dando uma sobre-representação aos setores mais poderosos); estímulo à arrecadação de recursos fora do quadro da legalidade vigente e desenvolvimento de um código de relação duvidoso entre agentes públicos da política e os agentes privados da economia, comprometedor das virtudes republicanas¹³³.

Os fatos apontados indicam que o destino do processo eleitoral é tornar o elemento financeiro cada vez mais indissociável da candidatura política, restringindo a possibilidade de sucesso àqueles que possuem vias satisfatórias de captação de recursos. Se, por um lado, pode ser tido como exagero afirmar que o dinheiro, por si só, seja capaz de acarretar a vitória eleitoral do partido ou candidato, por outro, é irretocável a vantagem no resultado das eleições

¹³¹ A frase original, “Money is the mother’s milk of politics”, é atribuída a Jesse M. Unruh, presidente da Assembleia do Estado da Califórnia entre 1961-1969.

¹³² FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político, p. 459.

¹³³ BARROSO, Luís Roberto. Fisiologismo, dinheiro e voto: uma proposta de reforma política para o Brasil. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.). **A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 227-228.

para aqueles que detêm mais recursos¹³⁴, conforme já se salientou. Para Herbert E. Alexander, trata-se de um fator capaz de reduzir diversas desvantagens¹³⁵.

O desafio consiste em encontrar um ponto de equilíbrio, que não faça do controle do dinheiro na política um fim em si, mas um meio de incentivar a competição plural e prover a livre circulação de ideias.

Nesse esforço, as principais diretrizes internacionais para a reforma de um sistema de financiamento político passam pela fixação de objetivos e previsão de instrumentos para alcançá-los. Estudo realizado pelo IDEA Internacional em 2003 estabelecia os seguintes objetivos: (a) combate à corrupção; (b) estabelecimento de maior igualdade entre os competidores; (c) empoderamento dos eleitores; e (d) fortalecimento dos partidos políticos em face dos financiadores¹³⁶.

No que toca aos instrumentos, destacam-se a transparência (*disclosure*) com identificação de doadores; o estabelecimento de tetos para gastos eleitorais e para doações; a efetividade dos meios de controle e punição (*enforcement*) e a conjugação entre meios privados e públicos de financiamento eleitoral¹³⁷.

Na trilha do estudo em comento, sem desmerecer a importância da previsão de sanções para o descumprimento de regras sobre financiamento, a falta de execução – falhas de

¹³⁴ A propósito da assertiva, veja-se ensinamento de Karl Loewenstein: “Sería desde luego una exageración afirmar que el partido mejor dotado financieramente debe ganar con seguridad la elección. Sin embargo, desde el principio tiene una ventaja sobre sus rivales menos ricos, que no es fácil superar ni aun con los más brillantes y poderosos contraargumentos.” (LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**, p. 343).

¹³⁵ O autor esclarece que, “Se não for decisivo, pelo menos o dinheiro é capaz de reduzir grandes desvantagens para a maioria dos candidatos. Nenhum candidato consegue impressionar muito sem ele, especialmente um opositor que conteste os candidatos habituais ou que desafie aquele que está no momento no poder.” Tradução livre do seguinte original: “If not decisive, money at least is capable of reducing severe handicaps for most candidates. No candidate can make much of an impression without it, especially a maverick who contests the regulars or a candidate who challenges an incumbent.” (ALEXANDER, HERBERT E. Financing politics – money, elections and political reform. In: LORENCINI, Bruno César. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência**: um estudo comparado, f. 44, grifou-se).

¹³⁶ FOGG, Karen; MOLUTSI, Patrick; TJERNSTRÖM Maja. Chapter 10 – conclusion. In: AUSTIN, Reginald; TJERNSTRÖM, Maja (Eds.). **Funding of political parties and election campaigns**, p. 170-171. A propósito das cinco razões que fundamentam o estabelecimento de um marco jurídico eficaz, veja-se ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 293.

¹³⁷ Sobre os pontos positivos de um financiamento misto, vejam-se FOGG, Karen; MOLUTSI, Patrick; TJERNSTRÖM Maja. Chapter 10 – conclusion. In: AUSTIN, Reginald; TJERNSTRÖM, Maja (Eds.). Op. cit., p. 171-173.

enforcement – provavelmente seja mais perigosa do que a própria falta de regras, dado o risco de desencantamento com a democracia¹³⁸.

Um sistema sem efetividade no controle da realidade econômica remete a um risco descrito no seguinte jogo de palavras: embora a democracia não tenha preço, ela tem um custo de funcionamento, que é preciso pagar, daí ser indispensável o sistema democrático controlar o dinheiro – e não o oposto, de acordo com E. H. Mojobi, em *África francófona*¹³⁹.

Na difícil tarefa de selecionar pontos de vista que permitam a análise do financiamento da política no Brasil com vistas ao equacionamento dos efeitos colaterais, este trabalho se inspira em duas questões reputadas cruciais: (a) como permitir a capitalização dos partidos políticos e candidatos – importante componente da ampla difusão das candidaturas e de informação ao maior número possível de eleitores – sem que represente fator determinante para o sucesso no pleito, comprometendo a lisura e a idoneidade da disputa; (b) como evitar que os candidatos, reféns dessa capacidade econômica, sejam alvo de eventual ação corruptora¹⁴⁰.

No que tange ao primeiro enfoque, procurar-se-á demonstrar que o modelo brasileiro sofre as consequências do acesso a recursos privados pelos partidos e candidatos. Em relação ao segundo, com base na inserção das pessoas jurídicas no financiamento da política brasileira, tem-se vasto campo para compreensão de como o elemento financeiro atua na eleição dos representantes e depois auferir os resultados dessa participação.

Na trilha das preocupações do Poder Judiciário, dos legisladores e observadores, este capítulo analisará alguns dos efeitos colaterais do financiamento, notadamente os arranjos corruptos entre doadores e candidatos, o abuso do poder econômico, a distorção da competição eleitoral em função do acesso desigual a recursos entre competidores e a onda de escândalos a ele relacionados.

¹³⁸ FOGG, Karen; MOLUTSI, Patrick; TJERNSTRÖM Maja. Chapter 10 – conclusion. In: AUSTIN, Reginald; TJERNSTRÖM, Maja (Eds.). **Funding of political parties and election campaigns**, p. 172.

¹³⁹ CARRILLO, Manuel; LUJAMBIO, Alonso; NAVARRO, Carlos; ZOVATTO, Daniel (Coords.). Dinero y contienda político-electoral. In: ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 289.

¹⁴⁰ Possíveis soluções para este quadro serão apresentadas no Capítulo 5, à luz da sondagem de eventuais novas regras que equacionem, na prática, os problemas diagnosticados nesta etapa da presente dissertação.

2.1 Corrupção: aspectos gerais

A abordagem a ser feita centra-se na corrupção como fenômeno em vez da corrupção como tipo, conforme o tratamento normativo conferido pelo ordenamento brasileiro ao tema, *v.g.*, nas searas penal, administrativa e eleitoral. Essa visão abrangente, além de adequada aos limites deste trabalho, permite entender a expansão do cenário anticorrupcional.

Tratar do tema corrupção política impõe – sem dúvida – ao estudioso a consciência de que a luta contra ela se revela difícil, especialmente diante da variedade de formas de manifestação e da multiplicidade de mecanismos de que se valem os agentes para gerar sua ocultação.

A corrupção, nas mais diversas formas, atravessa a história das nações, sendo o fenômeno relatado desde a mais remota Antiguidade. O professor e juiz americano John Thomas Noonan Jr., em exaustivo estudo sobre a matéria intitulado *Bribes*, afirma que há três mil anos a corrupção já era denunciada¹⁴¹.

A presença da corrupção no âmbito das democracias é tão grande, que organizações internacionais estabeleceram convenções que procuram articular mecanismos de combate à corrupção com o objetivo de assegurar boa governança, no plano tanto das instituições do Estado quanto das instituições do mercado.

A propósito, Fernando Filgueiras assenta:

A Organização das Nações Unidas (ONU) referendou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), a qual prevê que os estados partes desenvolvam medidas para o enfrentamento da corrupção, tanto no setor público, quanto no setor privado. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) criou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, e, por fim, a Organização dos Estados Americanos (OEA), criou a Convenção Interamericana contra a Corrupção¹⁴².

¹⁴¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e democracia. In: ZILVETI, Fernando Aurélio; LOPES, Silvia (Coord.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**, p. 18.

¹⁴² FILGUEIRAS, Fernando. As consequências da corrupção para o sistema político brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 88.

Diante da plasticidade do termo, vale lembrar Philippe Ardant e sua definição ampla de corrupção como “as situações e os meios de pressão ilícita e oculta utilizados para a obtenção de resultados que os procedimentos legais não garantem”¹⁴³.

A conotação difusa é de tal envergadura que já se chegou a apontar resultados benéficos da corrupção nos mercados: por exemplo, tornaria as respostas governamentais mais céleres e contribuiria para o alcance de índices mais elevados de eficiência econômica e administrativa. Sob o aspecto econômico, tornou-se célebre a justificativa do efeito de “solução para lubrificar a engrenagem” (*a “grease the wheels” solution*)¹⁴⁴.

O trabalho de Susan Rose-Ackerman¹⁴⁵ criou um divisor de águas ao relatar que o papel e o impacto da corrupção sobre a economia e as organizações políticas eram mais extensos e profundos do que se imaginava. Porém, daí por diante, declinou a popularidade da interpretação da corrupção como lubrificante benéfico para a economia e se passou a prestar mais atenção aos prejuízos que ela traz à eficiência econômica¹⁴⁶.

Cite-se, também, o estudo de Daniel Kaufmann e Shang-Jin Wei segundo o qual as empresas que mais pagam propinas são as que mais perdem tempo com burocracia, como resultado da negociação com funcionários públicos, sem contar que agregam maior custo de capital¹⁴⁷. É relevante mencionar, ainda, o trabalho da própria Susan Rose-Ackerman, com relação à assertiva de que a burocracia tende a ser causa e efeito da corrupção, pois os

¹⁴³ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. In: ZILVETI, Fernando Aurélio, LOPES, Silvia (Coord.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**, p. 121.

¹⁴⁴ A respeito dos resultados benéficos do ato marginal no campo econômico, veja-se LUI, Francis T. An equilibrium queuing model of bribery. **Journal of Political Economy**, v. 93, n. 4, p. 760-781, 1985. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1832136>>. Acesso em: 15 nov. 2015. Mais recentemente, Axel Dreher e Martin Gassebner encontraram evidências de que a corrupção facilita a entrada das empresas em economias altamente reguladas (vejam-se DREHER, Axel; GASSEBNER, Martin. Greasing the wheels? The impact of regulations and corruption on firm entry. **Public Choice**, v. 155, Issue 3, p. 413-432, Jun. 2013, p. 413. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11127-011-9871-2>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

¹⁴⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption: a study in political economy**. New York: Academic Press, 1978. p. 1-258. Veja-se também o trabalho da mesma autora a respeito das consequências da corrupção e má governança: The challenge of poor governance and corruption. **Revista Direito GV**, São Paulo, Especial 1, p. 207-266, 2005. passim. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/viewFile/35253/34051>>. Acesso em: 15 out. 2014.

¹⁴⁶ ABRAMO, Cláudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos – Cebrap**, São Paulo, n. 73, p. 33-37, nov. 2005, p. 34.

¹⁴⁷ Vejam-se KAUFMANN, Daniel; WEI, Shang-Jin. Does “grease money” speed up the wheels of commerce. **IMF Working Paper**, Monetary Fund, 2000, p. 1-21, 2000. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0064.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015. Em sentido contrário, o trabalho de BOUBAKRI, Narjess; GUEDHAMI, Omrane; MISHRA, Dev; SAFFAR, Walid. Political connections and the cost of equity capital. **Journal of Corporate Finance**, v. 18, n. 3, p. 541-559, 2012.

burocratas são induzidos a expandir práticas regulamentares e de retardar processos burocráticos, a fim de persuadir os clientes do governo a pagar propina¹⁴⁸.

Essa introdução mostra que, no que toca ao *locus*, a corrupção atua nos setores mais variados da atividade humana – tanto no campo político como no empresarial; na esfera pública e na privada –, sendo vastas as possibilidades classificatórias¹⁴⁹.

Em relação à primeira esfera, é comum que os cidadãos identifiquem a corrupção na dimensão do Estado e a compreendam como um tipo de comportamento desviante dos ocupantes dos cargos públicos. Essa visão vai ao encontro do conceito elaborado por Samuel Huntington, para quem corrupção é “o comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas a fim de servir a interesses particulares”¹⁵⁰.

Essa chave conceitual centrada nos servidores públicos colocava em segundo plano a leitura que considera o *locus* de ocorrência da corrupção na área privada, e não na governamental. O ensinamento de Monica Herman Salem Caggiano revela a importância da segunda esfera: “Isto porque essa categoria detém efeito infiltrante, podendo contaminar o setor público, comportando, pois, desdobramentos a demandar maior atenção. Assim, nesses domínios depare-se o analista com a corrupção bi-setorial, a abarcar [...] o suborno de políticos”¹⁵¹.

A posição citada corrobora o pensamento de Mark Warren, cuja visão mais abrangente do fenômeno por ele elaborada estabelece elos entre conceitos de corrupção e democracia. Nela, o autor defende serem as relações do Estado com a sociedade civil importantes para a compreensão do alcance e das causas da corrupção, superando as definições de corrupção centradas tão só nos ganhos privados auferidos pelos detentores de funções públicas¹⁵². O

¹⁴⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption**: a study in political economy, passim.

¹⁴⁹ A propósito das possibilidades classificatórias, Fernando Filgueiras trabalha com vasta gama de conceitos (FILGUEIRAS, Fernando. As consequências da corrupção para o sistema político brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**, p. 88-93).

¹⁵⁰ HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: EDUSP, 1975. p. 72.

¹⁵¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. In: ZILVETI, Fernando Aurélio, LOPES, Silvia (Coord.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**, p. 121.

¹⁵² A propósito, o autor diz: “Esse conceito funciona em contextos burocráticos com funções, finalidades e normas de conduta bem definidas. Mas identifica de forma inadequada a corrupção em contextos políticos, ou seja, os processos de contestação por meio dos quais são criadas as finalidades, normas e regras comuns.” Tradução livre do seguinte original: “Such a conception works well within bureaucratic contexts with well-defined offices, purposes, and norms of conduct. But it inadequately identifies corruption in political contexts, that is, the processes of contestation through which common purposes, norms, and rules are created.” (WARREN, Mark. What does corruption mean in democracy? **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 2, p. 328-

estudo, assim, conclui que a presença de corrupção nesses domínios e instituições geralmente indica um déficit de democracia¹⁵³.

2.1.1 A relação com o financiamento

Conceituar corrupção no campo eleitoral é um desafio de difícil resolução, a contar da própria dificuldade de se atingir consenso doutrinário sobre a definição da própria corrupção.

A redução da corrupção à norma positiva, segundo a qual atos corruptos são aqueles determinados pela lei¹⁵⁴, não resolve completamente o problema. Primeiro, diante da diversidade de condutas que podem ocorrer no âmbito de financiamento político em face do *quid pro quo* em que partidos e candidatos, ávidos por recursos financeiros para fazer frente aos custos das campanhas, comprometem-se com contraprestações caso cheguem ao poder¹⁵⁵. Segundo, porque, mesmo sem violação de regras do ordenamento, o financiamento político interessado corrompe o agir do Poder Público¹⁵⁶.

Embora o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais não seja, em si, uma atividade corrupta, a história recente da política brasileira mostra que esse tema é vinculado, frequentemente, à corrupção política.

343, Apr. 2004, p. 328. Disponível em: <<http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

¹⁵³ Para compreensão dos vários domínios da corrupção, veja-se o trabalho de WARREN, Mark. What does corruption mean in democracy? **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 2, p. 328-343.

¹⁵⁴ No magistério de Fernando Figueiras, a corrupção é considerada um conceito normativamente dependente, porquanto representa juízos emitidos contra a legitimidade de atores e instituições que ultrapassam a barreira do público: “Estes juízos, por sua vez, são emitidos com base em normas pressupostas, definidas de modo consensual. Não é possível, portanto, descartar o elemento da moralidade pressuposta nos juízos que especificam a corrupção no âmbito da prática dos agentes sociais. O desvio de recursos públicos, por exemplo, é uma ação específica, mas recebe o *status* de corrupção em função dos juízos emitidos pela sociedade, considerando o conjunto de valores e normas pressupostas que definem o interesse público.” (FILGUEIRAS, Fernando. As consequências da corrupção para o sistema político brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**, p. 90).

¹⁵⁵ Sobre o rol de condutas corruptas que podem decorrer do financiamento político, veja-se a lição de Jaime Cárdenas reportada por NEISSER, Fernando Gaspar. Financiamento eleitoral e corrupção: limites do atual modelo de controle. In: BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (Coord.). **Estudios sobre la corrupción**: una reflexión hispano-brasileña, p. 462, nota 32.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 453.

O fenômeno da corrupção surge no ambiente da patologia eleitoral e partidária para atingir, sobretudo, o espectro financeiro das campanhas, um dos campos de difícil imunização no tocante aos elementos poluentes que deterioram o momento de exteriorização das preferências eleitorais, maculando os respectivos resultados¹⁵⁷.

No magistério de Daniel Zovatto, corrupção política é definida como o “mau uso e abuso de poder, de origem pública ou privada, para fins partidários ou pessoais, através da violação de normas de direito”¹⁵⁸.

Em sentido análogo, a Transparência Internacional, em seu Informe Global de Corrupção 2004, define corrupção como o abuso, pelos líderes políticos, em benefício próprio, do poder que lhes foi confiado¹⁵⁹.

A corrupção política, por sua vez, manifesta-se de várias formas, indo desde a recepção de contribuições que infringem as regulações existentes, bem como a aceitação de contribuições de fontes questionáveis, o uso para fins partidários ou eleitorais de dinheiro derivado de atividades ilícitas, até o suborno antecipado – com a aceitação de dinheiro de pessoas ou empresas em troca de promessas ou favores ilícitos em caso de ascensão a postos públicos – ou o pagamento a funcionários, pelos fornecedores do Estado, em retribuição a favores recebidos¹⁶⁰.

Jaime Cárdenas apresenta o rol de condutas corruptas que podem decorrer do financiamento político, caso os partidos e candidatos cheguem (ou permaneçam) no poder, dado o comprometimento com seus financiadores. O autor assim refina o problema dos favores:

¹⁵⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. In: ZILVETI, Fernando Aurélio, LOPES, Silvia (Coord.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**, p. 126. Também nesse sentido, Jorge Malem: “se puede afirmar, en cambio, que una financiación irregular aumenta enormemente las posibilidades de corrupción” (MALEM, Jorge. Financiamento, corrupción y gobierno. In: CARRILLO, Manuel; LUJAMBIO, Alonso; NAVARRO, Carlos; ZOVATTO, Daniel (Coords.). **Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia**, p. 490.

¹⁵⁸ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 289. Definição que guarda similaridade com a de Rose-Ackerman: “Utilizo a definição comum de corrupção como o ‘uso indevido do poder público para ganho privado ou político’, reconhecendo que esse desvio deve ser definido de acordo com algum padrão.” Tradução livre do seguinte original: “I use the common definition of corruption as the ‘misuse of public power for private or political gain’, recognizing that misuse must be defined in terms of some standard.” (ROSE-ACKERMAN, Susan. **The challenge of poor governance and corruption**, p. 208).

¹⁵⁹ Veja-se TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **What is corruption?**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/what-is-corruption>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

¹⁶⁰ Para uma análise mais aprofundada do inventário das principais manifestações vinculadas à relação entre financiamento político e corrupção na América Latina, veja-se ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 290.

Em alguns casos, esses compromissos comportam um dar ou um fazer; em outros, ao contrário, constituem um não fazer ou abster-se. Em alguns casos significam dar apoio ou “fazer vista grossa”, protegendo, desse modo, atividades ou sujeitos que estão na ilegalidade; em outras ocasiões implicam adotar uma política determinada a favor de tal ou qual grupo de pressão ou interesse. Assim é possível pagar com a promoção de determinadas leis ou reformas legais, políticas públicas, contratos públicos, impulsionar, a partir do governo, políticas a favor de outra nação ou grupo de interesse, eximir setores econômicos do pagamento de impostos, proteger indústrias por meio da via fiscal, não tomando ações contrárias a determinados setores etc.¹⁶¹.

Diante do feixe de possibilidades apontado, o presente trabalho opta por um diagnóstico da existência de corrupção nos períodos eleitorais, sob a ótica de entes privados que, por meio do financiamento político, almejam obter compromissos que permitam sua maior influência ao longo dos mandatos dos agentes públicos.

Em razão disso, este estudo alinha-se com Monica Herman Salem Caggiano na leitura de que a arrecadação de recursos é um campo propício ao surgimento da corrupção político-eleitoral:

[...] A obtenção de recursos financeiros, além de árdua, oferece-se de extrema periculosidade, porquanto é nesta etapa que se descortina um promissor campo à ação corruptora de elementos ou organizações que, por intermédio do financiamento das campanhas visam conquistar margens de influência nos canais decisórios do Estado¹⁶².

Posto isso, passa-se ao subitem seguinte, no qual serão indicados os desafios que a corrupção traz para a democracia, o princípio da igualdade e a efetividade do sistema de combate a ela.

¹⁶¹ Tradução livre do seguinte original: “En algunos casos estos compromisos comportan un dar o un hacer; en otros por el contrario, constituyen un no hacer o abstenerse. En algunos casos significan dar apoyo o “hacer la vista gorda”, protegiendo de este modo actividades o sujetos que están en la ilegalidad; en otras ocasiones implican adoptar una política determinada a favor de tal o cual grupo de presión o interés. Así se puede pagar con la promoción de determinadas leyes o reformas legales, políticas públicas, contratos públicos, impulsar desde el gobierno políticas a favor de otra nación o grupo de interés, eximir a sectores económicos del pago de impuestos, proteger industrias mediante la vía fiscal, no tomando acciones en contra de determinados sectores, etcétera.” (CÁRDENAS, Jaime. Problemas de control y fiscalización de campañas y partidos: el caso mexicano. In: CAMPOS, Paloma Biglino; RINCÓN, Luis E. Delgado del (Eds.). **La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010. p. 197).

¹⁶² CAGGIANO, Monica Herman Salem. Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. **Revista de Direito Mackenzie**, ano 3, n. 1, p. 11.

2.1.2 Os desafios da corrupção para a democracia, a igualdade e a efetividade do sistema

O ambiente de dúvida relatado no item anterior acirra-se com o reconhecimento de que corrupção é um fenômeno multifacetado. Se isso implica maiores dificuldades para o controle da corrupção atrelada ao financiamento, alguns pontos ao menos se mostram seguros: (a) entender o fato de ela ter no seu cerne o interesse de troca, o que demanda identificar suas implicações para a democracia; (b) compreender o fenômeno sob a ótica da desigualdade; e (c) correlacioná-lo com a ausência de transparência.

A democracia pressupõe que o povo escolha seus representantes pelo voto e que o eleitor não leve em conta senão as qualidades do candidato e seu programa de atuação. Reclama que o eleito aja em razão exclusivamente do interesse geral. Povo e governante nada devem esperar em troca de sua participação, exceto a satisfação do dever cumprido¹⁶³. A partir destes pressupostos, Manoel Gonçalves Ferreira Filho elabora as seguintes questões: É elevado demais o plano? É irrealista? E a resposta vem com salutar clareza:

Talvez o seja, mas é o padrão proposto para a condução política. Na vida cotidiana das democracias, entretanto, a corrupção se insinua, seja no processo de escolha dos governantes – o processo eleitoral –, seja no processo de atuação dos mesmos – o processo governamental¹⁶⁴.

Além do conjunto de evidências sobre os efeitos da corrupção no plano econômico, há efeitos negativos para o sistema democrático descritos por Jorge Malem, quais sejam, que (a) a corrupção ataca a regra da maioria que é própria da democracia; (b) corrói os fundamentos da moderna teoria da representação; (c) afeta o princípio de publicidade, entendido como o uso da razão pública, que deveria ser considerada persuasiva por todos, a corrupção, ao revés, exige que se ocultem os verdadeiros motivos e procedimentos pelos quais se tomam certas decisões políticas; (d) empobrece a qualidade da democracia porque subtrai da agenda pública questões que constituem a contraprestação corrupta correspondente à recepção pelos partidos de fundos irregulares; e (e) provoca uma série de ilícitos em cascata, visto que os dirigentes políticos, para dissimular os fundos obtidos irregularmente, são obrigados a criar empresas

¹⁶³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e democracia. In: ZILVETI, Fernando Aurélio; LOPES, Silvia (Coord.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**, p. 19.

¹⁶⁴ Ibidem, loc. cit..

fictícias, falsificar livros de contabilidade, lavar dinheiro etc.; ou seja, realizam ações incorretas ou indevidas com a finalidade de evitar ações ou consequências ainda piores¹⁶⁵.

Em um ambiente em que existe exacerbada preocupação com a desigualdade no acesso a recursos dos partidos e das campanhas políticas e na ligação das empresas com políticos, não há como escapar do seguinte resultado: coloca-se em dúvida a confiabilidade do povo na democracia¹⁶⁶.

Existem muitas definições para democracia, mas neste ponto da dissertação interessa iluminar o conceito de democracia funcional: um sistema em que o governo é controlado pelo povo, e em que as pessoas são consideradas iguais no exercício desse controle¹⁶⁷. Em razão disso, impõe-se sobrelevar – mais uma vez – o papel da transparência, até porque uma das razões da superioridade da democracia está na convicção de que o governo democrático poderia tornar transparente o poder¹⁶⁸.

Permite-se, com isso, tecer considerações sobre como a corrupção repercute diante de tema caro à democracia; necessário, pois, reativar a ideia de que a corrupção política viola o exercício do direito fundamental à igualdade nas mais diversas vertentes.

¹⁶⁵ MALEM, Jorge. Financiamiento, corrupción y gobierno. In: CARRILLO, Manuel; LUJAMBIO, Alonso; NAVARRO, Carlos; ZOVATTO, Daniel (Coords.). **Dinero y contienda político-electoral**: reto de la democracia, p. 491-494.

¹⁶⁶ Segundo o informe do Latinobarómetro do ano de 2013, a preocupação no Brasil com a corrupção alcança 10% dos entrevistados como problema principal, o que a coloca em terceiro lugar, depois dos problemas econômicos e violência (LATINOBARÓMETRO. **Informe 2013**, Santiago del Chile, p. 1-86, 1 nov. 2013, p. 62. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2015).

¹⁶⁷ Vejam-se FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político, p. 13.

¹⁶⁸ TORQUATO, Jardim. **Direito eleitoral positivo**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p. 132-133. Veja-se novamente Mark Warren: “um conceito democrático de corrupção ergue uma bandeira de alerta sobre a metáfora dominante para a cura da corrupção: a transparência. Se a corrupção nas democracias assumiu padrões múltiplos e complexos, então a metáfora pode ter sua utilidade limitada a dispositivos particulares, como por exemplo, leis de acesso público à informação e de transparência.” Tradução livre do seguinte original: “a democratic concept of corruption raises a warning flag about the dominant metaphor for cures to corruption, transparency. If corruption in democracies has assumed multiple, complex patterns, then the metaphor may be limited its usefulness to particular devices, such as public access to information and sunshine laws” (WARREN, Mark. What does corruption mean in democracy? **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 2, p. 341. Disponível em: <<http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015). Cabe esclarecer que as leis de transparência – com a Lei Federal americana de 1976 – obrigaram a abrir as reuniões de comissões e outros foros da Administração Pública que antes ocorriam a portas fechadas (LIVIANU, Roberto. **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: SciELO – Centro Edelstein, 2006. p. 85. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&id=TrYXBAAQBAJ&dq=o+que+s%C3%A3o+sunshine+laws%3F&q=sunshine+laws#v=snippet&q=sunshine%20laws&f=false>>. Acesso em: 6 dez. 2015).

Em primeiro lugar, a corrupção degenera o valor republicano de igualdade perante a lei. Mark Warren arrola o efeito mais imediato da corrupção na democracia que é provocar a exclusão de indivíduos ou grupos dos processos de tomada de decisão por conta de interesses privados. A corrupção, como exclusão injustificada da cidadania, resulta na privação do poder, que passa a ser exercido por grupos privados para atender exclusivamente a seus interesses, em detrimento dos interesses dos cidadãos, completa Mark Warren¹⁶⁹.

A classificação de Jeanne Becquart-Leclercq com base em um critério funcional traz elementos sobre a existência de grupos privilegiados que se aproveitam da consolidação de um ciclo vicioso de transformação de poder econômico em poder político:

[...]

- b) a corrupção operando uma ilegal e irregular redistribuição de recursos públicos, por via paralela, contemplando grupos que, por meios legais, estariam excluídos. Nesse caminho situam-se as contribuições reservadas a partidos políticos de sustentação governamental por entidades que firmam contratos com os governos. [...]
- c) a corrupção atuando como “cimento” a fortalecer a solidariedade, tanto entre as elites políticas e econômicas, como, ainda, entre os partidos políticos, atuação que, em geral, implica a possibilidade de, por exemplo, utilizar a máquina estatal para campanhas político-eleitorais¹⁷⁰.

A corrupção também permite a discussão sobre a qualidade das instituições democráticas, do exercício do governo e das políticas públicas. Disfunções nessas esferas geram resultado na distribuição dos recursos econômicos da sociedade com reforço das desigualdades. Note-se, por exemplo, como Jardim Torquato revela uma desalentadora descrição das peculiaridades pátrias que envolvem o financiamento.

Em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo*, a sutileza conceitual cede passo para expressar que a “estrutura constitucional do Estado brasileiro vai sempre obrigar um empresário a tentar uma doação ‘comprometida’, porque a maior parte da economia do país é financiada pelo poder público”. Mediante a citação de questões como favores fiscais, descontos, redução de tributos, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

¹⁶⁹ WARREN, Mark. La democracia contra la corrupción. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, v. 47, n. 193, 2005, p. 115. Disponível em: <<http://revistas.unam.mx/index.php/rmispys/article/viewFile/42475/38591>>. Acesso em: 15 set. 2015.

¹⁷⁰ A classificação, a propósito, é citada por CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais**, p. 123-124.

(Sudam) o ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral sintetiza razões que conduzem o empresário brasileiro a financiar o candidato e arremata: “Se ele não tiver seu representante na Comissão de Orçamento, se ele não tiver o seu amigo dentro do Poder Executivo, estará fora do mercado”¹⁷¹.

Essa percepção vai ao encontro do que aponta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, recordando lição de Samuel Huntington:

Contemporaneamente, as grandes obras públicas, que o Estado atribui a este ou aquele, ainda que em procedimentos formais de índole do tipo licitação, são uma ocasião impar de corrupção. Um contrato administrativo pode fazer a fortuna do contratado e, por outro lado, a contrapartida pouco ou nada lhe custa, porque pode ser acrescentada ao preço da obra. Sem dúvida, esta aí a razão de que, no Estado desenvolvimentista, em geral ocorrem surtos de corrupção¹⁷².

Nesse exato contexto – das desigualdades proporcionadas pela corrupção – a participação das pessoas jurídicas suscita análise tanto no campo de financiamento político quanto, ao cabo das eleições, no campo do exercício do mandato legislativo ou da Administração. Caso pressuposta a corrupção, a aproximação entre agentes políticos e econômicos gera os riscos de ferimento da igualdade de tratamento pelo Poder Público, fazendo com que uma empresa seja considerada menos igual que outra.

Posto isso, passa-se ao desafio da efetividade. A corrupção no Brasil é submetida a um modelo complexo e com várias frentes sancionatórias: civil, administrativa (improbidade administrativa), criminal e, agora, a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica prevista na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013). Esse vasto modelo não se mostra eficaz na solução do problema, diante do fato de quão endêmica é a corrupção.

Por que, então, o Brasil não consegue alcançar os resultados adequados no combate à corrupção, mesmo sabendo dos danos econômicos provocados por ela – especialmente como uma das causas de pobreza em países em desenvolvimento – e dos efeitos negativos à democracia?

Primeiro, não adiantam muitas regras sobre punição, se elas não dissuadirem os transgressores de cometerem ilicitudes. A Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais

¹⁷¹ CRUZ, Valdo. Especialista não vê opção para empresas. **Folha de S. Paulo**, Seção Política, edição 571, 3 jan. 2010. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br/fsp/2010/01/03/2>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

¹⁷² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e democracia. In: ZILVETI, Fernando Aurélio; LOPES, Sílvia (Coord.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**, p. 22.

(Ifes)¹⁷³ aponta a necessidade de reconhecer a significativa – e não rara – lacuna entre as regras formais e a aplicação prática em um grande número de países, em decorrência da falta de supervisão eficaz. A regulação efetiva pode ajudar a controlar os efeitos adversos do dinheiro na política, mas tão somente se for bem concebida e aplicada de modo adequado¹⁷⁴.

Digno de nota é o fato de que existem dados preocupantes sobre a relação entre corrupção e campanhas eleitorais brasileiras. Dados do Departamento de Polícia Federal demonstram que ao menos 50% das operações da Polícia Federal contra corrupção têm como pano de fundo financiamento de campanha¹⁷⁵.

Sobre o Brasil recai uma agenda de combate à corrupção no sistema de financiamento da política. Ao executá-la, não fará outra coisa senão cumprir convenções internacionais às quais aderiu, seguindo uma tendência internacional de preocupação com transparência e reconhecimento de que dinheiro nunca é uma parte sem problemas do sistema político. Portanto, investigação e transparência, somadas à prospecção do que a punição será efetiva, representam caminhos seguros para lidar com o tema.

¹⁷³ Veja-se o trabalho de Algemene Rekenkamer sobre o Ifes e a relação com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção: “A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, concluída em 2003, prevê que os Estados devem lutar pela transparência no financiamento de partidos políticos e candidaturas para cargos públicos eletivos (artigo 7 (3)). O Fundo de Democracia das Nações Unidas (UNDEF) foi estabelecido como resultado da Convenção. Financiou um [...] projeto da Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais (IFES). Em novembro de 2009, a IFES publicou o Regulamento de Financiamento Político: A Experiência Global.” Tradução livre do seguinte original: “The United Nations Convention against Corruption, concluded in 2003, provides that states must strive towards transparency in the funding of political parties and of candidatures for elected public office (article 7 (3)). The United Nations Democracy Fund (UNDEF) was established as a result of the Convention. It financed a [...] project of the International Foundation for Electoral Systems (IFES). In November 2009 IFES published the Political Finance Regulation: The Global Experience.” (REKENKAMER, Algemene. **Funding of political parties**. The Hague: The Netherlands Court of Audit, 2011. p. 21-22. Disponível em: <http://www.rekenkamer.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2011/02/Funding_of_Political_Parties>. Acesso em: 15 nov. 2015).

¹⁷⁴ Ibidem, p. 22.

¹⁷⁵ Em entrevista ao jornal *O Globo*, o diretor de Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal Oslain Santana afirma que, quando se inicia uma investigação de um caso de corrupção, desvio de dinheiro público, mais à frente verificar-se-á que havia um viés para financiar campanhas políticas. A reportagem relata que, desde 2001, Oslain Santana coordenou todas as grandes operações de combate a fraudes em licitações, superfaturamento de contratos e contratação de Organizações Não Governamentais (ONGs) de fachada (CARVALHO, Jailton. Campanhas eleitorais concentram corrupção. *O Globo*, Brasília, 19 out. 2013. Atualizado em 20 out. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/campanhas-eleitorais-concentram-corrupcao-10439104#ixzz3lqdfyNL>>. Acesso em: 15 set. 2015).

2.1.3 Corrupção e financiamento da política por pessoas jurídicas

A existência de corrupção nos períodos eleitorais, além de representar um mecanismo para ingresso no sistema político, permite avaliar seus traços como condição para a manutenção do poder.

O tema ganha relevo diante da seguinte indagação: a participação das pessoas jurídicas, além de exacerbar desequilíbrio no campo do financiamento político, atrela o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais ao fenômeno da corrupção?

Neste ponto, a participação das empresas compara-se ao manuseio de um caleidoscópio em função dos diversos ângulos de visão do mesmo objeto. Senão, veja-se.

Primeiro ponto. Percebia-se no modelo brasileiro, enquanto este permitia as doações das pessoas jurídicas, atenção aos candidatos, partidos e coligações na análise de contas no período eleitoral, mas que não conferia respostas eficazes ao fenômeno da corrupção decorrente das doações por empresas.

Ainda que houvesse previsão de sanções pecuniárias e de vedação das empresas contratarem com o poder público por determinado tempo, estas somente decorriam do excesso de doações declaradas. E aqui é forçoso reconhecer o acerto da opinião de Fernando Neisser ao assentar que é “De se imaginar que no mais das vezes tal fato cuida de erro de cálculo, visto que se pretendesse efetivamente agir de forma corrupta, dificilmente se o faria sob o escopo da lei”¹⁷⁶.

O singelo exemplo induz à percepção de que o problema da atividade de fiscalização residia no seu limitado escopo, porquanto mostra que a legislação então vigente era bastante severa no controle de recursos que ingressavam nas prestações de contas das campanhas eleitorais, mas não guardava a mesma proporção no tocante àqueles que não apareciam nas contabilidades de candidatos e partidos – o famigerado tema do caixa dois das pessoas jurídicas¹⁷⁷.

¹⁷⁶ NEISSER, Fernando Gaspar. Financiamento eleitoral e corrupção: limites do atual modelo de controle. In: BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (Coord.). **Estudios sobre la corrupción**: una reflexión hispano-brasileña, p. 462, nota 52.

¹⁷⁷ Ibidem, p. 464.

E aqui nota-se que, mesmo em um sistema de controle de arrecadação transparente, camufla-se um paradoxo subjacente a essa adjetivação. Imagine-se, por hipótese, que o Estado, sem violação de regras do ordenamento, proporcione verbas públicas às pessoas jurídicas de sua preferência ou produza normas que lhes gere benefícios. Salvo se o benefício em si se der por meios ilícitos¹⁷⁸, afigurar-se-á impossível processar e sancionar uma empresa que tivesse sido doadora em campanhas e, depois, fosse beneficiada na fase governamental.

As críticas subsidiam a conclusão de que os mecanismos de que dispõe a Justiça Eleitoral não conseguem dialogar adequadamente com as demais instâncias de persecução de atos ilícitos que desembocam no sistema de doações lícitas, nem lidar com o aparente campo da licitude das doações que camufla a corrupção eleitoral. Falta uma visão global do fenômeno da corrupção, em sua imbricação com o poder político nas eleições e na etapa que lhe sucede¹⁷⁹.

A situação – não se duvida – era deveras cômoda para a empresa que postulasse obter uma promessa, no ensejo do processo de troca de poder, que viesse a ser adimplida na fase governamental. E por que cômoda?

Primeiro, porque essa empresa se valia de uma estratégia deficitária de controle no campo do direito eleitoral, restrita à disciplina da aquisição do poder como algo diverso do direito administrativo, que cuida de seu exercício¹⁸⁰. Segundo, porque as doações podiam ser realizadas para diversos postulantes dos cargos no Legislativo e Executivo, aumentando a chance de que as várias promessas fossem adimplidas pelos donatários.

Nessa linha, a falta de ilicitude da execução do acerto prévio estabelecido entre doador e donatário – gerando benefício posterior – coloca em xeque os instrumentos jurídicos de controle das doações de pessoas jurídicas.

¹⁷⁸ Sobre as falhas de aplicação da legislação de licitações que propiciam artifícios fraudulentos para o reembolso do doador, vejam-se CAMPOS, Hélio Silvio Ourém; PONTES, Gustavo. Política, sonegação e financiamento de campanhas. In: COELHO, Marcos Vinícius Furtado, AGRA, Walter de Moura (Coord.). **Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010. p. 139-147.

¹⁷⁹ Isso não significa que o quadro sugira que a tarefa de impedir as empresas de acumulem recursos não contabilizados que poderão ser utilizados no financiamento irregular de campanha devam ser incumbidos à Justiça Eleitoral. Como ressalta Fernando Neisser, “Cabe ao Ministério Público, às polícias e, atualmente, aos órgãos de controle da lavagem de dinheiro a persecução destes recursos e a identificação de sua origem, de forma a evitar que ingressem, também de forma ilícita, nas engrenagens das campanhas eleitorais e, com isso, o fruto de um ato delituoso possa acarretar novos delitos.” (NEISSER, Fernando Gaspar. Financiamento eleitoral e corrupção: limites do atual modelo de controle. In: BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (Coord.). **Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano-brasileña**, p. 464).

¹⁸⁰ Ibidem, p. 463.

A experiência haurida em alguns países conduziu à proibição de doações empresariais, tendo como pano de fundo a compreensão de que essa generosidade pode ser recompensada com os contratos públicos¹⁸¹.

No que tange às regras de proibição de doações de empresas para partidos e candidatos, os ordenamentos lidam com variáveis como: (a) empresas que detêm contratos públicos; (b) empresas que são submetidas ativamente por processos de licitação; e (c) empresas públicas ou com participação do estado¹⁸² – o sistema brasileiro vedava, antes do julgamento da ADI 4650, a última forma, tanto na Lei Eleitoral quanto na Lei dos Partidos.

Na América Latina, os países proíbem amplamente as doações de empresas que têm contratos com o governo ou de sociedades de economia mista – 67% dos países em relação a doações para partidos; 72% dos países, aos candidatos¹⁸³.

As relações, todavia, persistem na América Latina; e esses tipos de empresas acabam tendo uma participação financeira nos resultados eleitorais. O exemplo de discrepância apontado no estudo do IDEA Internacional vem justamente do cenário brasileiro:

Em um caso do Brasil, em 2011, a mídia noticiou uma doação de R\$ 4,6 milhões (US\$ 2,5 milhões) da construtora Andrade Gutiérrez (a terceira maior contratada do governo, que possuía contratos que totalizavam R\$ 393,2 milhões [US\$ 209,9 milhões]) ao Partido dos Trabalhadores¹⁸⁴.

Antes do julgamento da ADI 4.650-DF e da edição da Lei nº 13.165/2015, um defeito apontado no modelo brasileiro era que ele não obstava empresas que mantivessem (ou buscassem estabelecer por meio de certames concorrenciais) contratos com o Poder Público fossem doadoras em campanhas eleitorais dos governos contratantes (ou de seus sucessores). Poderia ter sido diferente.

¹⁸¹ DOUBLET, Yves-Marie. **Fighting corruption**: political funding. Thematic review of GRECO's third evaluation round. Strasbourg: Council of Europe Group of States against corruption (GRECO), 2011. p. 18. Disponível em: <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

¹⁸² A propósito de como os países tratam das variáveis sobre proibições de doações de empresas a partidos e candidatos, inclusive empresas com contratos com o governo, veja-se o excelente trabalho do IDEA Internacional disponível em: <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?id=248>> e <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=252®ion=-1>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

¹⁸³ LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América Latina. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político, p. 186.

¹⁸⁴ Ibidem, p. 186-187.

Como será possível observar no item 2.4, que trata dos escândalos envolvendo o tema, a Espanha foi palco de grandes problemas com o financiamento da política. Atualmente, o modelo de financiamento proíbe contratantes com o Poder Público de realizarem doações.

E, mesmo assim, a doutrina não poupa críticas à forma de como alguns países regulam doações de empresas e a possibilidade de entabularem contratos públicos, pois as técnicas de vedação podem oscilar entre a possibilidade de se proibir doações de empresas que já tenham celebrado contratos públicos ou impedir empresas que fizeram doações a partidos de participar de licitações.

Yves-Marie Doublet cita a legislação espanhola, em que a proibição de receber doações de empresas envolvidas nos contratos públicos se aplica apenas aos contratos em curso. Já a proibição não incide se o contrato for rescindido, nem sobre as doações de empresas que participam de licitação de contratos públicos para organismos como associações e as fundações políticas que estão ligadas a partidos¹⁸⁵.

Sem desmerecer, por óbvio, as minuciosas regras no tocante à arrecadação/despesa e a respeitável atuação da Justiça Eleitoral brasileira no exercício do poder de controle, o desafio consiste em questionar se os instrumentos legislativos e de controle são aptos a evitar que o financiamento eleitoral contamine a atividade do Estado.

2.2 O abuso do poder econômico no sistema brasileiro: estratégias de combate

A realidade do financiamento da política brasileira há muito tempo submete-se a vicissitudes que impõem o questionamento a respeito da possibilidade de o poder econômico ter passado do mero influir para atingir a legitimidade e a normalidade do pleito, vinculando diretamente a possibilidade de sucesso eleitoral à disponibilidade de recursos. E quando se ingressa nessas pendências históricas, toca-se em temas complexos não resolvidos por completo nas instituições brasileiras.

¹⁸⁵ DOUBLET, Yves-Marie. **Fighting corruption**: political funding. Thematic review of GRECO's third evaluation round, p. 18.

O aspecto degenerado da influência do aspecto financeiro – o abuso do poder econômico – vem sendo tratado pelos estudiosos da política brasileira. Barbosa Lima Sobrinho relata os efeitos dessa realidade já nos anos 1960, com destaque para aquilo que o autor chama de “preço de uma cadeira de deputado”:

O poder político, obediente aos novos tempos, esquece a antiga brutalidade dos processos policiais e adota as luvas de pelica do poder econômico. Já se pode estabelecer, em alguns Estados, o preço de uma cadeira de deputado. Nas eleições majoritárias, o rádio e a televisão exercem papel preponderante, favorecendo os candidatos que contam com o apoio dos mais pujantes grupos econômicos¹⁸⁶.

Fávila Ribeiro se debruça sobre a interferência do poder econômico no processo eleitoral brasileiro, com efeitos nocivos para a seleção de líderes políticos e o funcionamento das instituições. Eis a descrição:

À proporção que a riqueza invade a disputa eleitoral, cada vez se torna mais avassaladora a influência do dinheiro, espantando os líderes políticos genuínos, que também vão cedendo, ainda que em menor escala, a compromettimentos econômicos que não conseguem de todo escapar, sendo compelidos a se conspurcarem com métodos corruptos¹⁸⁷.

Ponderado é o diagnóstico no voto proferido durante o julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1.076-0). As palavras do ministro Sepúlveda Pertence ecoam na atual realidade brasileira: “É consensual que o problema da regulação e da tentativa de redução à medida do inevitável da influência do poder econômico nas eleições tornou-se desafio mais dramático do Direito Eleitoral contemporâneo”¹⁸⁸.

Posturas legislativas do passado não teriam concretizado esta situação?

Rememora-se que o problema foi ignorado até 1965, pois o Código Eleitoral de 1950¹⁸⁹ vedava tão somente que os partidos recebessem contribuições de procedência

¹⁸⁶ LIMA SOBRINHO, Barbosa. Evolução dos sistemas eleitorais. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. IV, n. 3, set./dez. 1961, p. 39.

¹⁸⁷ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 58.

¹⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. ADI nº 1.076-0/DF, j. 15/06/94. Disponível em: <<https://www.digesto.com.br/#acordaoExpandir/5219609>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

¹⁸⁹ O Código Eleitoral de 1950 foi resultado de um projeto de lei apresentado pelo senador Ivo de Aquino e continha um título especialmente destinado a regular a constituição e atividade dos partidos políticos, o título II. Diverso do que foi estabelecido no Código Eleitoral de 1965, já que, à diferença do Código anterior, não cuidou dessas agremiações, que passaram a ser disciplinadas pela Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Código eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/codigo-eleitoral>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

estrangeira, de autoridade pública recursos de origem ilegal, bem como o auxílio, direto ou indireto, de sociedades de economia mista ou concessionária de serviços públicos (art. 144). Contribuições advindas de fontes privadas, todavia, além de não serem vedadas, nem ao menos se submetiam a algum tipo de limitação; bastava que a doação fosse registrada pela contabilidade partidária, nos termos do art. 145 da Lei nº 11.654/1950¹⁹⁰.

Nas décadas de 1950 e 1960, a questão da influência do poder econômico serviu como pano de fundo para o desenvolvimento de louváveis mecanismos eleitorais que, além de controlá-lo, objetivavam o fortalecimento dos partidos nacionais: está-se a referir-se ao fundo partidário e a propaganda eleitoral gratuita. Traz-se à colação duas manifestações de parlamentares em debates que antecederam a derradeira inclusão de cada mecanismo na legislação eleitoral¹⁹¹.

Fernando Ferrari, deputado federal pelo PTB-RS, em defesa da proposição de criação do fundo partidário, assim discursa na Câmara, no ano de 1953:

A idéia inicial do Deputado Tarso Dutra é das mais louváveis e deve merecer por isto mesmo o apoio e a consideração do plenário. Creio que o nobre deputado, através dessa proposição, traz no bojo principal da sua idéia o desejo de afastar dos partidos políticos a influência do poder econômico, o desejo de tornar os partidos não milionários, não poderosos economicamente, mas o suficientemente fortes para se contraporem às arremetidas exteriores deste ou daquele aventureiro que às vésperas dos pleitos eleitorais avassala consciência, compra votos¹⁹².

Destaca-se, ainda, a motivação da Comissão de Finanças em parecer favorável à criação do fundo partidário, na qual se afirma que, “Dotados os partidos de recursos financeiros que bastem às despesas mínimas de uma eleição, de certo poderão não ter forças para impedir gastos perdulários de um candidato rico, mas terão para recusar-lhe a legenda, porque já não dependerão da sua fortuna”¹⁹³.

Também com a finalidade de carrear recursos para os segmentos sociais e políticos em situação de desvantagem financeira nas disputas eleitorais, e a dificultar que os eleitos se tornassem excessivamente dependentes de seus financiadores, o ordenamento pátrio elaborou

¹⁹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1164-24-julho-1950-361738-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

¹⁹¹ O Fundo Partidário existe desde a promulgação da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, logo substituída pela Lei nº 5.682/1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP).

¹⁹² DISCURSO DO deputado federal Fernando Ferrari (PTB-RS). **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 16 mar. 1953, p. 5504.

¹⁹³ PARECER DA Comissão de Finanças da Câmara ao Projeto de Lei nº 1.870-A/52. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 11 abr. 1953, p. 2603.

regras para a propaganda eleitoral por meio do art. 130 do Código Eleitoral de 1950. Não se tratava, naquele momento, de financiar o uso eleitoral da propaganda no rádio, mas de garantir o acesso igualitário dos partidos às emissoras mais potentes de radiodifusão¹⁹⁴.

Mais tarde, já na década de 1960, a busca de assegurar aos partidos políticos igual oportunidade no campo da propaganda eleitoral trouxe à tona novamente a preocupação com a influência do poder econômico. Emblemática é a justificativa do deputado federal Franco Montoro ao Projeto de Lei nº 2.230/1960, que previa a propaganda eleitoral gratuita¹⁹⁵:

Um dos males mais graves de nossa vida democrática é a influência preponderante do dinheiro no processo eleitoral. Com raras exceções, só são eleitos os que dispõem de grandes recursos ou são financiados por poderosos grupos financeiros, além do caso, infelizmente freqüente, dos que se servem dos recursos públicos para manter máquinas eleitorais. O certo é que sem muito dinheiro não se ganham eleições. É o regime da “argentocracia”, com suas inarredáveis consequências e, principalmente, a influência dominante de grupos econômicos sobre o Poder Público. Combater essa influência decisiva do dinheiro e garantir igual oportunidade a todos significa defender a base da democracia e servir ao bem comum¹⁹⁶.

Temas como fundo partidário e propaganda eleitoral gratuita são objeto de propostas para alcance de um marco jurídico eficaz que proporcione o “mínimo de racionalidade” no uso de recursos públicos destinados a financiar atividades político-eleitorais¹⁹⁷.

Márcio Nuno Rabat, ao analisar a experiência com a propaganda eleitoral gratuita, identifica que o abuso do poder econômico combatido na motivação do instituto agora se transmuda em novo fator de degeneração, já que a intervenção estatal não impede que esse

¹⁹⁴ O art. 130 da Lei nº 1.164/1950 (Código Eleitoral de 1950) determinava: “As estações de rádio, com exceção das referidas no artigo anterior e das de potência inferior a dez quilowatts, nos noventa dias anteriores às eleições gerais de todo o país ou de cada circunscrição eleitoral, reservarão diariamente duas horas à propaganda partidária, sendo uma delas pelo menos à noite, destinando-as, sob rigoroso critério de rotatividade, aos diferentes partidos, mediante tabela de preços iguais para todos” (BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1164-24-julho-1950-361738-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015). A exceção dizia respeito às emissoras de propriedade pública ou assemelhadas.

¹⁹⁵ O dispositivo do art. 2º, § 1º, determinava: “O pagamento dessa propaganda ocorrerá por conta da União e será feita aos respectivos órgãos por intermédio da Justiça Eleitoral, à qual serão consignadas no Orçamento as verbas necessárias.” (BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2230**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=201222>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

¹⁹⁶ MONTORO, Franco. **Franco Montoro**: ensaio introdutório e seleção de textos por Jorge da Cunha Lima. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série Perfis parlamentares, n. 54, p. 319). Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2386/franco_montoro.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 nov. 2015.

¹⁹⁷ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 293.

oligopólio – expressão, no plano das comunicações, da concentração de riqueza na sociedade – seja fator determinante na condução de campanhas eleitorais e nos próprios resultados das eleições:

[...] pelo próprio fato de ser um recurso escasso, pois não se pode ter acesso a porção maior dele do que aquela que a legislação fornece, se cria uma espécie de preço de oligopólio a favor de seu possuidor, estimulando até a criação de partidos apenas para se negociar o controle do único tipo de entidade que dispõe de acesso àquele bem. Ou, pelo menos, se estimula os partidos já existentes a negociarem alianças políticas apenas em função do acesso a tal bem escasso¹⁹⁸.

Sem reduzir o peso do oligopólio das comunicações nos processos eleitorais, o horário reservado à propaganda no rádio e na televisão gera frustração, denotando repetir-se atitude descrita por Karl Loewenstein no contexto em que o Estado ignorou durante longo tempo – ou se tornou menos crítico – o problema da manutenção da desigualdade no acesso às técnicas de comunicação, o que se consubstanciou “em uma atitude de avestruz ou aceita como manifestação inevitável em uma ordem social livre”¹⁹⁹.

2.2.1 O aumento de gastos e reflexos na necessidade de arrecadação

Em uma breve síntese das causas do aumento da arrecadação, a doutrina aponta a elaboração de mensagens políticas, sua divulgação e a manutenção das estruturas partidárias como certamente responsáveis por pressionar a elevação do custo das atividades no processo eleitoral, as quais vêm sofrendo acréscimos nas últimas décadas²⁰⁰. De plano, não há grandes dificuldades para se perceber que a equalização dos gastos é medida ainda a ser alcançada.

Diante da necessidade de os partidos políticos levarem suas mensagens a milhões de eleitores, o orçamento das organizações políticas tem aumentado constantemente, em níveis

¹⁹⁸ RABAT, Márcio Nuno. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público externo**, p. 14-15.

¹⁹⁹ Tradução livre do seguinte original: “en una actitud de avestruz, o bien aceptada como una inevitable manifestación en un orden social libre” (LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**, p. 343).

²⁰⁰ NEISSER, Fernando Gaspar. **Financiamento eleitoral e corrupção**: limites do atual modelo de controle. In: TORRE BERDUGO GÓMEZ DE LA, Ignacio; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (Coord.). **Estudios sobre la corrupción**: una reflexión hispano brasileña, p. 444.

consideráveis. Uma das razões apontadas pela doutrina para esse encarecimento foi o avanço tecnológico, com a crescente sofisticação dos meios de comunicação de massa e a difusão de técnicas de *marketing* político extremamente elaboradas. Vale mencionar, por exemplo, os gastos para contratação de espaços nos meios de comunicação eletrônicos, toda a atividade de propaganda conexa, realização de atos para serem filmados e difundidos pelos meios e estudos de mercado político²⁰¹.

Não obstante, há, ainda, os custos das próprias campanhas, pressionados por estudos e pesquisas que visam traçar um mapa do eleitorado, extraindo-se informações que apurem o senso geral, para, com base neles, definirem as propostas e discursos que teriam maior receptividade²⁰².

2.2.2 O caso brasileiro e novas premissas: o papel da transparência

Além dos já conhecidos limites do ingresso de recursos financeiros, o exame das origens da arrecadação, o chamado controle sobre *fund raising*, viabiliza, por consequência, a investigação das possíveis influências sobre o próprio processo eleitoral e as futuras decisões políticas²⁰³. Ao terem ciência de como seus candidatos e respectivos partidos se capitalizam e dos agentes econômicos que lhes destinam maiores aportes, os eleitores poderão saber com quais interesses seus candidatos se comprometem caso eleitos.

A necessidade de transparência vem à tona, agora compreendida não só na dimensão das doações e dos gastos – objetos que passam pelo crivo das agências de controle de grande parte das democracias no mundo –, mas para alcançar uma dimensão crítica que permita avaliar se o interesse público é mais bem servido com o aporte de capital privado para partidos e campanhas e as futuras consequências decorrentes dessa opção.

²⁰¹ RIAL, Juan. O dinheiro e as organizações políticas: regulações e realidade na América Latina. In: FLEISCHER, David et al. **Reforma política: agora vai?**, p. 101.

²⁰² LORENCINI, Bruno César. Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.). **Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo**, p. 125.

²⁰³ Monica Herman Salem Caggiano relembra que o analista, ao se deter sobre o *fund-raising*, “detecta um ponto de alta vulnerabilidade a abrir a porta para a atuação desintegradora dos lobbies, o uso indireto e indevido da máquina estatal e, ainda, a interferência da fortuna pessoal que acaba por desequilibrar o ambiente da disputa.” (CAGGIANO, Monica Herman Salem. Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. **Revista de Direito Mackenzie**, ano 3, n. 1, p. 11).

Em que pese ser incontestável que a legislação eleitoral brasileira e a transparência das prestações de contas vêm evoluindo em busca de níveis cada vez mais eficientes de repressão ao desequilíbrio do pleito, esses esforços têm se mostrado insuficientes.

Os aportes desproporcionais de pessoas jurídicas em prol de determinadas candidaturas – como poderá ser observado adiante –, eram problemas que os louváveis moldes de transparência da prestação de contas não equacionavam a contento, sem contar as contribuições em desacordo com a lei, notadamente o cometimento de “caixa dois” e as doações de origem vedada que ainda desafiam o sistema de controle.

Uma forma de avaliar a vulnerabilidade ao poder econômico dos financiadores consiste no estudo da criação de vínculos com interesses parciais, o que abre um vasto campo de análise do comprometimento da integridade das futuras decisões políticas. Nessa linha, deve-se acostumar a avaliar tanto a doação em si como os motivos de uma fonte doadora; algo como estabelecer um detector de interesses e cotejar os benefícios alcançados, de maneira, não rara, transparente.

2.2.2.1 Arrecadação de recursos: a escalada de valores

A origem do termo *candidato* ilustra o paradoxo entre o conceito – e as expectativas que nele se depositam – e as desventuras proporcionadas pela vinculação do candidato com o poder econômico. O termo vem do latim *candidatus*, isto é, vestido de branco (*candidus*). Assim, aquele que precisava angariar votos, vestia-se de branco para simbolizar sua pureza²⁰⁴.

Os custos das eleições brasileiras em comparação com outros países e grau de participação de pessoas jurídicas na arrecadação de partidos e campanhas eleitorais, em certa medida, trazem subsídios para se colocar em estado de alerta a pureza dos candidatos.

Uma série de dados estatísticos colhidos na prestação de contas elaboradas perante a Justiça Eleitoral permite compreensão do perfil do sistema de financiamento político brasileiro – dados que vão desde a análise do volume de gastos de campanha entre os anos de 2002 e

²⁰⁴ DICIONÁRIO ETIMOLÓGICO. **Candidato**: origem da palavra candidato. Disponível em: <<http://www.dicionarioetimologico.com.br/candidato/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

2014, a indicação dos maiores doadores nas eleições de 2010 e 2014, o perfil dos financiadores, notadamente aqueles que financiam com regularidade, até gráficos de dispersão relacionando receitas e votações de partidos. Todos eles chamam a atenção de estudiosos do financiamento da política.

Scott Mainwaring já apontava o fato de as eleições legislativas brasileiras de 1986 estarem entre as mais caras do mundo. Estimativas mostravam que os deputados federais eleitos gastaram, em média, US\$ 1.000.000²⁰⁵.

Monica Herman Salem Caggiano demonstra a íntima relação entre o fator financeiro e o processo eleitoral. A autora, utilizando dados do TSE atinentes à campanha eleitoral desenvolvida no Brasil em 2002, relata sobre as “vultosas quantias em relação ao valor do voto”, destacando que o candidato vencedor, Luís Inácio Lula da Silva, gastara R\$ 0,64 por voto, R\$ 298 mil por dia de campanha e R\$ 33,7 milhões no total, ao passo que o candidato derrotado no segundo turno, José Serra, havia desembolsado R\$ 1,03 por voto, R\$ 304 mil por dia de campanha e R\$ 34,4 milhões no total²⁰⁶.

Úteis são as avaliações de dados sobre população, Produto Interno Bruto (PIB), inflação e gastos eleitorais, para se chegar à conclusão dos coeficientes de gasto *per capita* e gasto/PIB. A comparação dos gastos eleitorais entre 2002 e 2012 demonstra o significativo salto em um período de 10 anos. Em 2002, foram R\$ 798 milhões e, em 2012, subiu para R\$ 4 bilhões e 559 milhões, ou seja, houve crescimento dos gastos eleitorais da ordem de 471,3%, ao passo que, no período, o PIB brasileiro cresceu 41,3%, e a inflação foi de 78%.

O fenômeno do alto custo do voto no país fica bem evidenciado nos quadros e figuras formulados por Geraldo Tadeu; primeiro, com o gráfico de evolução de gastos em campanhas entre 2002 e 2012 (Figura 1); segundo, com o quadro comparativo de gastos eleitorais no Brasil diante de outros países (Quadro 2).

²⁰⁵ MAINWARING, Scott. Partidos políticos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. **Novos Estudos – Cebrap**, São Paulo, n. 29, p. 34-58, 1991, p. 44.

²⁰⁶ CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito parlamentar e direito eleitoral**, p. 127.

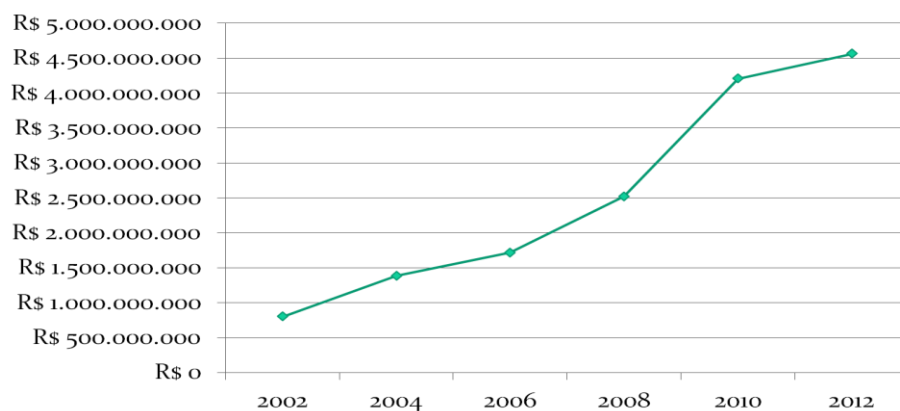


Figura 1 – Evolução de gastos em campanhas entre 2002 e 2012.

Fonte: Exposição do professor Geraldo Tadeu na Audiência Pública no STF relativa à ADI 4.650-DF.

Quadro 2 – Comparativo de Gastos Eleitorais Brasil x outros países²⁰⁷

PAÍS	POPULAÇÃO	PIB (US\$ milhões)	GASTO ELEITORAL (US\$ milhões)	GASTO PER CAPITA	GASTO/PIB
BRASIL	193.946.886	2.395.968.000	2.120.733.653	10,93	0,89
EUA	316.057.000	16.584.007.000	6.285.557.223	19,89	0,38
REINO UNIDO	63.181.775	2.440.505.000	48.963.900	0,77	0,02
FRANÇA	65.657.000	2.608.699.000	29.519.409	0,45	0,01
ALEMANHA	80.333.700	3.400.579.000	177.451.000	2,21	0,05
MÉXICO	117.409.830	1.177.116.000	401.728.000	3,42	0,34
ÍNDIA	1.210.569.573	1.824.832.000	1.571.710.000	1,30	0,86

Fonte: Exposição do professor Geraldo Tadeu na Audiência Pública no STF relativa à ADI 4.650-DF²⁰⁸.

²⁰⁷ Os dados sobre PIB e gasto eleitoral estão posicionados em dólar, cotado no período referente às eleições de 2010.

²⁰⁸ Conforme salientado, os dados que compõem os quadros foram extraídos da exposição do professor Geraldo Tadeu na Audiência Pública convocada pelo ministro relator da ADI 4.650-DF (TADEU, Geraldo. Audiência Pública (informação verbal). In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4.650, Brasília-DF, 17 jun. 2013. Relatoria do ministro Luiz Fux [julgamento]. O ministro relator Luiz Fux, inclusive, menciona esses dados em seu voto no julgamento da ADI em comento: “Para que se tenha uma magnitude desse crescimento, basta compará-lo com outros indicadores importantes. No mesmo período, o PIB brasileiro cresceu 41%, a inflação acumulada foi de 78%. Não há justificativa razoável para essa expansão volumosa dos gastos com campanhas. Na mesma Audiência, o expositor e professor Geraldo Tadeu demonstrou que o gasto *per capita* nas campanhas eleitorais no Brasil é bastante superior aos da França, da Alemanha e do Reino Unido. No Brasil, esta cifra atinge o montante de \$10,93, enquanto que na França é de \$0,45, no Reino Unido, de \$0,77, e na Alemanha chega de 2,21. Quando comparado proporcionalmente ao PIB, o Brasil também se encontra no topo do ranking dos países que gastam com campanhas eleitorais: 0,89% de toda a riqueza gerada no país se presta a financiar candidaturas a cargos representativos. Aqui, ultrapassamos, inclusive, os Estados Unidos, em que apenas 0,38% do PIB vai para as campanhas eleitorais” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650-DF [voto do relator Luiz Fux]. p. 1-2.

Os números, portanto, colocam o Brasil próximo do topo de uma lista dos países que mais consomem dinheiro com eleições, exceção feita aos Estados Unidos da América.

Uma primeira vertente de análise de dados avalia as consequências para um candidato que não disponha de recursos significativos para promover sua campanha. Pautado por ela, o estudo se propõe a especular o grau de dependência das campanhas e dos partidos políticos em relação às doações.

No ano de 2010, para se eleger, um deputado federal brasileiro precisou, em média, de R\$ 1,1 milhão; um senador, de R\$ 4,5 milhões; e um governador, de R\$ 23,1 milhões. A campanha presidencial de Dilma Rousseff, por sua vez, chegou a consumir mais de R\$ 336 milhões. Se, nas eleições de 2002, os candidatos gastaram, no total, cerca de R\$ 800 milhões, em 2012, os gastos ultrapassaram R\$ 4,5 bilhões.

O papel central do dinheiro nas eleições fica evidente ao se analisar a relação entre as receitas obtidas e as votações alcançadas por candidatos e partidos. O deputado federal Henrique Fontana Júnior, na Audiência Pública relativa ao julgamento da ADI 4.650-DF – convocada pelo ministro relator Luiz Fux –, declarou, com base em pesquisa realizada pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, que, nas eleições proporcionais do ano de 2010, das 513 campanhas eleitorais mais caras para deputado federal, 369 candidaturas tiveram sucesso²⁰⁹.

Nas eleições de 2014, por sua vez, os eleitos gastaram 11 vezes mais do que os não eleitos²¹⁰.

No cenário brasileiro é possível verificar, sem muita dificuldade, a distorção que o modelo de financiamento vem provocando ao longo dos anos: a vinculação entre o número de votos recebidos pelos partidos políticos e as receitas auferidas. Para corroborar essa assertiva, extraem-se gráficos da obra de Daniel Sarmiento e Aline Osório que relacionam o total das

Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

²⁰⁹ FONTANA JÚNIOR, Henrique Audiência pública (informação verbal). In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.650 [julgamento]**. Brasília, 17 jun. 2013.

²¹⁰ REIS, Márlon; GOMES, Luiz Flávio. Quem são os eleitores? Dez empresas financiaram 70% dos deputados. **Congresso em Foco**, 18 ago. 2015. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/quem-sao-os-eleitores-dez-empresas-financiaram-70-dos-deputados/>>. Acesso em: 19 set. 2015.

receitas auferidas por partidos políticos e os votos por eles obtidos nas eleições de 2012 e 2010, respectivamente²¹¹.

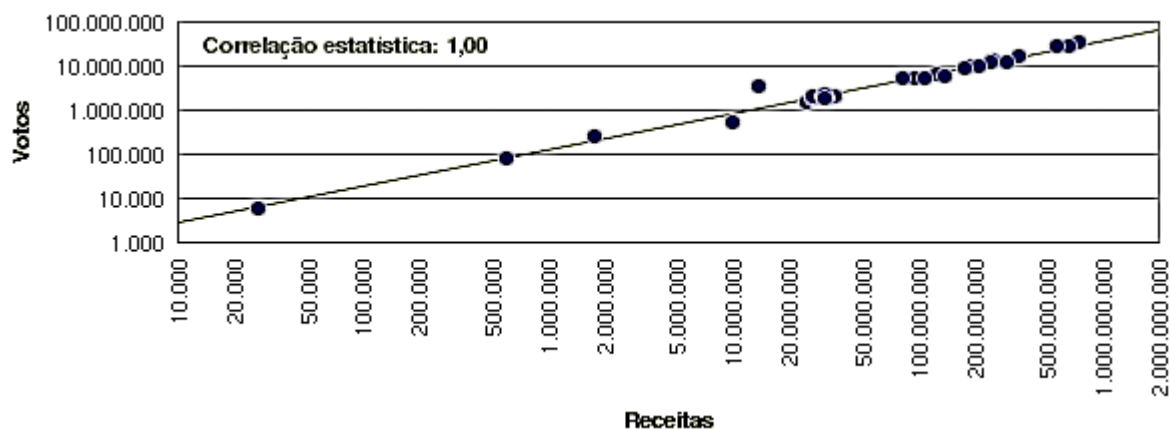


Figura 2 – Correlação entre receitas e votações de partidos nas Eleições 2012.

Fonte: OSÓRIO, Aline; SARMENTO, Daniel. **Eleições, dinheiro e democracia:** a ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais, p. 3-4. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/artigo-adi-4650-362921044.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

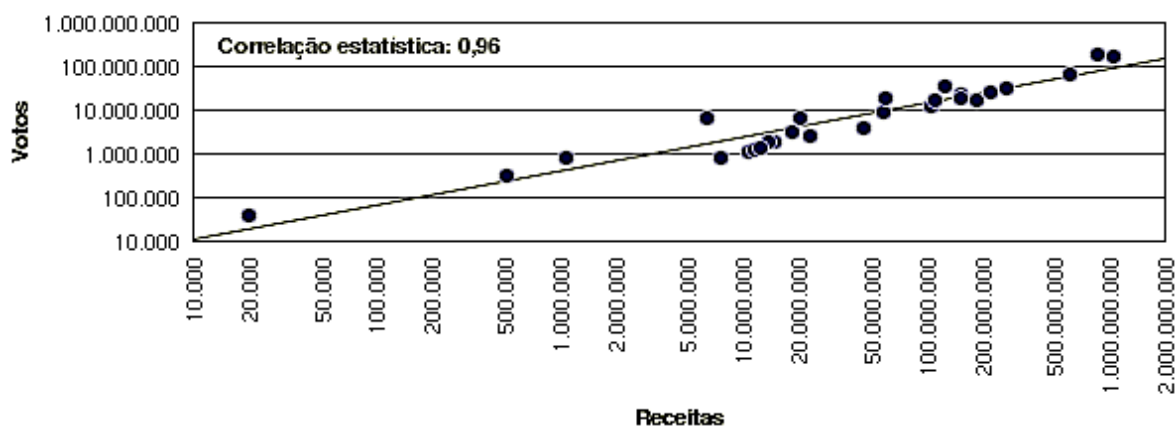


Figura 3 – Correlação entre receitas e votações de partidos nas Eleições 2010.

Fonte: OSÓRIO, Aline; SARMENTO, Daniel. **Eleições, dinheiro e democracia:** a ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais, p. 3-4. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/artigo-adi-4650-362921044.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

A correlação apontada também não é difícil de se comprovar empiricamente em outro contexto, qual seja, o das eleições municipais. A análise do financiamento das eleições do ano

²¹¹ OSÓRIO, Aline; SARMENTO, Daniel. **Eleições, dinheiro e democracia:** a ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais, p. 3-4. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/artigo-adi-4650-362921044.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

de 2012 nos dois maiores colégios eleitorais brasileiros – Estado de São Paulo e Minas Gerais, que, por sua vez, detêm as maiores receitas – demonstra que os candidatos eleitos concentraram mais de 40% da arrecadação²¹² (Quadro 3).

Quadro 3 – Financiamento das eleições do ano de 2012 nos dois maiores colégios eleitorais brasileiros – Minas Gerais e São Paulo

	Candidatos		Votos		Receitas*		Receitas/Votos	
	Todos	Eleitos	Todos	Eleitos	Todos	Eleitos	Todos	Eleitos
Minas Gerais	72.681	9.296	22.917.480	9.887.405	R\$551.695.486,38	R\$229.363.244,68	R\$24,07	R\$23,20
São Paulo	79.450	7.590	51.564.896	20.134.725	R\$887.721.893,21	R\$311.509.880,67	R\$17,22	R\$15,47

* No caso de cargos majoritários são incluídas receitas de comitês e diretórios de coligações, descontadas de doações que tenham realizado. Não se incluem R\$ 121.475.720,97 referentes a doações feitas a comitês de cargos proporcionais e a comitês de majoritários não associados a coligações.

Fonte: Disponível em: www.asclaras.org.br>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Todos esses percentuais de êxito dispensam digressões sobre a superioridade de alguns candidatos em relação aos outros, à luz da forte influência do poder econômico. O resultado não surpreende; ao contrário, confirma que o êxito eleitoral dependerá da capacidade financeira do candidato.

2.2.2.2 O aporte de recursos de pessoas jurídicas

A participação das pessoas jurídicas no financiamento brasileiro também é dotada de marcantes peculiaridades, dentre as quais se destaca, de plano, a quantidade de aporte desse tipo de recurso privado. O referencial teórico e estatístico disponível indica que o regime jurídico de financiamento brasileiro tem maior aporte de doações advindo de pessoas jurídicas.

²¹² Conforme consulta ao site “às claras 2012”. **Transparência Brasil**. Disponível em: <www.asclaras.org.br>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Um recorte na análise da distribuição de receitas conforme o tipo de doador – se pessoa física ou jurídica – demonstra números que não deixam dúvidas a respeito da hiperparticipação das pessoas jurídicas no financiamento eleitoral brasileiro²¹³.

No período de 2004 a 2012, as pessoas jurídicas arcavam com as seguintes porcentagens nas receitas das campanhas eleitorais, segmentadas em eleições municipais e gerais (Tabela 1):

Tabela 1 – Porcentagem de doações das pessoas jurídicas nas receitas das campanhas eleitorais

ELEIÇÃO	DOAÇÕES TOTAIS	DOAÇÕES PESSOAS JURÍDICAS	%
2004	R\$ 1.203.297.201,91	R\$ 467.383.255,24	38,84
2006	R\$ 1.378.936.097,93	R\$ 916.834.736,15	66,49
2008	R\$ 1.941.755.360,01	R\$ 700.314.455,84	36,07
2010	R\$ 3.096.915.436,03	R\$ 2.313.956.457,31	74,72
2012	R\$ 4.124.954.256,94	R\$ 1.872.673.430,78	45,40

Fonte: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adin 4.650 [voto do ministro Dias Toffoli]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI_4650__Voto_Min__Dias_Toffoli.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Na campanha eleitoral de 2014 – considerada a mais cara da história – somente para o cargo de presidente da República foram gastos por todas as candidaturas mais de R\$ 648 milhões, tendo as contribuições de pessoas jurídicas a todos os candidatos ultrapassado R\$ 579 milhões²¹⁴.

No Congresso Internacional sobre Financiamento Eleitoral e Democracia realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2015, o ministro Dias Toffoli, na fala de encerramento, destacou algumas notas características das doações: “O grande financiamento no Brasil foi

²¹³ A propósito, o ministro José Antonio Dias Toffoli anota: “Os dados são inconteste: a democracia brasileira tem sido financiada pelos grandes grupos empresariais.” (TOFFOLI, José Antonio Dias. Quem financia a democracia no Brasil? **Revista Interesse Nacional**, ano 7, n. 28, p. 08-19, jan./mar. 2015. p. 8).

²¹⁴ José Antonio Dias Toffoli pondera: “Sob outra ótica, a presença massiva das empresas privadas acaba por apenar a participação do cidadão na disputa. As contribuições de pessoas físicas corresponderam a apenas 2% do montante utilizado. Uma contradição, pois é o cidadão, e não os grupos econômicos, a figura central do processo eleitoral” (ibidem, p. 9).

declaradamente de grandes corporações de três grandes setores da economia: alimentício, sistema financeiro e construção civil”. Demonstrou-se, por exemplo, que uma única empresa privada doou US\$ 145 milhões em 2014 para campanhas de deputados, senadores e presidente da República. Somente para as campanhas de presidente a empresa destinou US\$ 21 milhões²¹⁵.

Também com base nos dados da mesma eleição de 2014, Marlon Reis e Luiz Flávio Gomes trilham na seguinte senda argumentativa:

Isso representa uma distorção gravíssima, que acontece com maior ênfase no Brasil, onde apenas 10 grandes empresas participaram do financiamento das campanhas de 70% dos deputados federais eleitos em 2014. De cada 10 deputados federais, portanto, 7 foram financiados (“corrompidos em sua independência”) pelos 10 doadores empresariais que mais “investiram” nos políticos (cf. portal Estadão 8/11/14). São 360 dos 513 deputados, distribuídos em 23 partidos diferentes²¹⁶.

A divulgação desses dados torna possível vislumbrar outros instrumentos jurídicos que permitam a efetivação do processo eleitoral pautado pela igualdade de oportunidades e de competitividade. Sabe-se, com clareza, que isso depende de um equilíbrio nos recursos financeiros disponíveis aos partidos e candidatos concorrentes²¹⁷. A dúvida está em como manejar instrumentos para atingir o objetivo.

Nesse exato contexto, a regra da transparência não se encerra na divulgação de dados, mas, ao contrário, conduz a algo mais amplo, como traduzir o que está por trás deles, possibilitando responder se não há um trânsito marginal do dinheiro, assim como se referido trânsito não encontra na participação das pessoas jurídicas um terreno fértil.

²¹⁵ TOFFOLI, José Antonio Dias. **Encerramento do Congresso Internacional: Financiamento Eleitoral e Democracia** promovido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Brasília/DF, 12 jun. 2015 (informação verbal). Compulsando os registros do Tribunal, encontra-se a referência feita pelo Ministro: a empresa que mais doou na campanha de 2014 comprometeu-se com R\$ 334.960.132,50, o que representou 9,5900 de todas as doações privadas daquele ano (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

²¹⁶ REIS, Márlon; GOMES, Luiz Flávio. Quem são os eleitores? Dez empresas financiaram 70% dos deputados. **Congresso em Foco**, 18 ago. 2015. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/quem-sao-os-eleitores-dez-empresas-financiaram-70-dos-deputados/>>. Acesso em: 19 set. 2015.

²¹⁷ LORENCINI, Bruno César. Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.). **Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo**, p. 125.

2.3 A participação das pessoas jurídicas e influência do poder econômico

A Constituição da República Federal do Brasil demonstra atenção à legitimidade e à normalidade das eleições – ditames protegidos constitucionalmente –, conforme se depreende do § 9º do art. 14, evitando-se que ambas venham a ser maculadas por partidos ou candidatos que cometam atos de abuso do poder econômico capazes de ferir a igualdade entre os candidatos e a real vontade do eleitorado ao decidir seu voto.

Ao pensar na relação entre poder econômico e sua influência na eleição, não se pode chegar ao extremo de afirmar que as únicas eleições legítimas são aquelas imunes a qualquer influência do poder econômico. Como salienta Luís Virgílio Afonso da Silva, não há lugar no mundo em que isso seja possível. O autor se reporta, inclusive, à lição de Leôncio Martins Rodrigues no artigo *Reformulação do sistema eleitoral brasileiro* para corroborar seu raciocínio: “a ideia de se ter deputados e senadores que representem a nação e não tenham vinculações com grupos econômicos e sociais é uma ilusão”²¹⁸.

O problema consiste no fato de que as tentativas de redução da influência do poder econômico a patamares inevitáveis continuam frustradas no Brasil²¹⁹.

Note-se que ficou impossível passar os olhos pelos noticiários diários – mídia impressa, digital ou televisiva – e não se surpreender com a dimensão do aporte feito pelas empresas doadoras²²⁰ e a influência perante aqueles que são financiados por elas. Chama atenção notícia do jornal *Folha de S. Paulo* publicada em meados de 2014 informando que empreiteiras e outros grandes doadores de campanhas eleitorais teriam pressionado deputados e senadores governistas e da oposição a desistirem da criação de Comissões Parlamentares de

²¹⁸ KONRAD ADENAUER-STIFTUNG (Org.). Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma. In: SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 165.

²¹⁹ Conforme Elin Falguera, não só no Brasil. A ineficácia de muitos ensaios legislativos explica o fato de a disciplina do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais ter se convertido em tema incontornável de muitas legislações. Destacam-se, por exemplo, a ingerência perniciosa de dinheiro das drogas na América Latina, a enorme influência corporativa sobre a política na Ásia, as redes clientelistas na África ou o abuso de recursos estatais na Europa (FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International IDEA]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**, p. 458).

²²⁰ A reportagem, que tem como título *Odebrech doa 2/3 da receita do PMDB* apresenta o seguinte resumo: “Empreiteira responde por 11 milhões dos 17.7 milhões arrecadados pelo partido em 2013; valor supera doações de ano eleitoral” (BREMATTI, Daniel. *Odebrech doa 2/3 da receita do PMDB*. **O Estado de S. Paulo**, Seção Política, Eleições, 14 maio 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,odebrech-doa-23-da-receita-do-pmdb-imp-,1166378>>. Acesso em: 10 jul. 2014).

Inquérito (CPIs) no Congresso, sob pena de reduzir o “ânimo” dos empresários para financiar candidaturas na campanha eleitoral²²¹.

O cenário brasileiro demonstra não dispensar profunda reflexão sobre a frase de Lawrence Lessig na análise do caso americano: “Temos eleições gerais, mas só depois que os financiadores escolhem os candidatos que vão participar da disputa”. Marlon Reis e Luiz Flávio Gomes citam o ponto de vista do autor americano, que na obra *Republic lost: how money corrupts Congress* chega a defender a tese de que a democracia nos Estados Unidos foi sequestrada pelo financiamento empresarial, de tal sorte que a única chance de alguma voz ser ouvida no Congresso estadunidense é por meio de doações eleitorais²²².

Para a realidade brasileira importa refazer a questão em outros termos: se é ilusório intentar livrar as eleições da influência do poder econômico, a simples desconfiança a respeito da hiperparticipação de pessoas jurídicas no financiamento já não demonstrava uma interferência excessiva e anômala desse mesmo poder, fundamentando reparos?

A tarefa que se apresenta aos estudiosos do tema é hercúlea, reconheça-se. A ferramenta, entre outras, que vem ganhando cada vez mais adeptos do controle baseia-se em dados da doação e dos contratos assinados com a Administração por doadores para que eleitores exerçam o voto informado.

²²¹ Valdo Cruz e Andréia Sadi, no contexto de abertura de CPI para investigação de contratos da Petrobras e de um cartel acusado de fraudar licitações de trens em São Paulo, assim noticiam: “De acordo com seis parlamentares que transitam no meio empresarial e um assessor presidencial ouvidos pela *Folha*, os interlocutores das empresas afirmam que uma CPI pode reduzir o ‘ânimo’ dos empresários para financiar candidaturas na campanha eleitoral deste ano” (CRUZ, Valdo; SADI, Andréia. Financiadores pressionam políticos para evitar CPIs. **Folha de S. Paulo**, 6 abr. 2014. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br/fsp/2014/04/06/2/>>. Acesso em: 10 jul. 2014).

²²² REIS, Márlon; GOMES, Luiz Flávio. Quem são os eleitores? Dez empresas financiaram 70% dos deputados. **Congresso em Foco**, 18 ago. 2015. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/quem-sao-os-eleitores-dez-empresas-financiaram-70-dos-deputados/>>. Acesso em: 12 out. 2015.

2.3.1 Análises empíricas sobre retornos da participação de pessoas jurídicas²²³

Conquanto a relação entre atividade de financiamento por empresas e geração de retorno às doadoras fosse pressuposta na doutrina, eram raros estudos de observação que medissem a influência das doações, inclusive no cenário internacional²²⁴. Poucos analistas se dedicavam a estudar o impacto do financiamento político no mundo empresarial.

O espaço, todavia, passa a ser preenchido com a elaboração de pesquisas empíricas. No Brasil, o estudo de David Samuels inaugura esse percurso ao demonstrar duas faces da mesma moeda – termo, aliás, que vem bem a calhar para este estudo –: a predominância das doações de pessoas jurídicas e as características recorrentes das empresas doadoras. Os dados das eleições brasileiras de 1994 e 1998 subsidiaram a conclusão de que as doações provêm, em regra, de empresas muito afetadas pela regulamentação governamental ou das dependentes de contratos com o governo²²⁵.

Mais à frente surge uma das mais importantes exceções à ausência de estudos empíricos com o trabalho de Stijn Claessens et al., responsável por identificar o chamado retorno anormal das ações das empresas que doaram para deputados federais, constando ser ainda maior quando os candidatos vencem as eleições²²⁶.

Os autores analisaram a reação do mercado acionário à divulgação dos resultados das eleições de 1998 e 2002, que culminaram com a vitória do presidente Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente, e dos políticos que concorreram aos

²²³ Nesta etapa da dissertação, há que se compreender pessoas jurídicas não só como os entes que estavam autorizados a fazer doações às campanhas eleitorais conforme a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) antes da edição da Lei nº 13.165/2015, mas especialmente as empresas habilitadas a contratar com os entes da Administração.

²²⁴ Vejam-se GROßER, Jens; REUBEN, Ernesto; TYMULA, Agnieszka. Political quid pro quo agreements: an experimental study. **American Journal of Political Science**, v. 57, n. 3, p. 582-597, Jul. 2013, p. 583. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/23496640>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

²²⁵ Sobre correlação entre as decisões de financiamento das empresas, principais financiadores e a possibilidade de influência do cargo eletivo, David Samuels anota que as empresas do setor financeiro, cujo marco regulatório sofria grande influência do Poder Executivo Federal, concentraram seus recursos nas eleições presidenciais; as do setor de construção civil direcionaram doações, naquele período, para os pleitos no nível estadual, tendo em vista que as principais decisões de investimento em obras públicas pertenciam àquele ente federativo (SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma política e cidadania**, p. 367).

²²⁶ CLAESSENS, Stijn et al. Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions. **Journal of Financial Economics, Forthcoming; ECGI – Finance Working Paper**, n. 166, p. 1-56, jun. 2007. passim. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract_id=945196>. Acesso em: 10 out. 2014.

cargos de deputado federal e senadores. Calcularam o grau de valorização das ações, tendo em vista os preços das ações de algumas empresas negociadas em Bolsa, antes e depois do anúncio da vitória.

A atividade política da empresa medida por meio de doações em campanha seria um dos fatores que explicariam o maior ou menor retorno anormal. Se o retorno fosse significativamente acima do esperado, estaria provado que os investidores consideraram a vitória do candidato uma notícia positiva para a atividade da empresa²²⁷.

Sérgio Lazzarini, com base no referido estudo, adjetivou o resultado de surpreendente, especialmente no que toca aos benefícios privados gerados pelas doações. O retorno anormal das ações das empresas que realizaram contribuição aumentou nas duas eleições, bem como foi maior no caso de políticos pertencentes à coligação partidária do governo vencedor se comparado aos políticos de oposição²²⁸.

Outro ponto digno de nota diz respeito aos canais por meio dos quais as conexões políticas retribuem as empresas doadoras: o acesso preferencial a financiamento advindo dos bancos públicos, tendo em vista o atraente ambiente de taxa de juros para os mutuários. Nos quatro anos posteriores às eleições, verificou-se que as empresas doadoras aos candidatos a deputado federal vencedores conseguiram mais destes empréstimos em relação a outras do setor²²⁹, o que levanta a probabilidade de o fenômeno dever-se ao fato de representar um

²²⁷ A hipótese é assim descrita: “Portanto, se com a proximidade das eleições, empresas individuais possuírem fortes ligações e experimentarem significativo retorno positivo em ações, comparadas a outras empresas daquele setor, pode-se concluir que o mercado espera favores políticos específicos às empresas. [...]. Usando contribuições a candidatos a deputados federais como procuradores de conexões políticas, empresas melhor conectadas terão retorno significativamente mais alto na bolsa de valores.” Tradução livre do seguinte original: “Therefore, if individual firms have strong connections and experience significant positive stock returns around the election announcement relative to other firms in their industries, we can conclude that the market expects firm-specific political favors. [...]. Using contributions to federal deputy candidates as a proxy for political connections, better connected firms have significantly higher stock market returns.” (CLAESSENS, Stijn et al. Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions. **Journal of Financial Economics, Forthcoming; ECGI – Finance Working Paper**, n. 166, p. 10).

²²⁸ A propósito das causas desse efeito, Sérgio Lazzarini reafirma a ideia lançada em outros estudos empíricos: “os políticos de coalizão vencedora terão mais poder de influenciar no orçamento público e nas decisões governamentais” (LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**, p. 46).

²²⁹ Sobre o tema, Stijn Claessens et al. lançam a seguinte hipótese: “supomos que as contribuições garantam a uma empresa acesso a mais empréstimos bancários, possivelmente em condições preferenciais. Por esse motivo, podemos esperar que o financiamento bancário para empresas com ligações políticas crescerá mais em relação a outro grupo de empresas nos quatro anos após a eleição”. Tradução livre do seguinte original: “we hypothesize that contributions gain a firm access to more bank loans, possibly at preferential terms. We therefore expect that the bank financing by firms with political connections increases more relative to a control group of firms in the four years following election” (CLAESSENS, Stijn et al. Op. cit., loc. cit.).

recurso estratégico e fonte de vantagem competitiva se comparada com o acesso ao crédito comum²³⁰.

Nessa linha, o artigo de André Medeiros Sztutman e Dante Mendes Aldrighi colocou sob análise se o acesso ao crédito do BNDES seria influenciado pelas doações de campanha. Apesar de ressaltarem a necessidade de investigações mais detidas para que se pudesse afirmar, inequivocamente, a influência das doações na alocação dos empréstimos do banco, o artigo encontrou resultados que indicam uma relação positiva e significativa entre doações a candidatos vencedores e referidos empréstimos – as doações para candidatos perdedores aparecem com coeficientes negativos e menor nível de significância²³¹.

Sobre o tema, Sérgio Lazzarini ainda pondera sobre o fato de as doações poderem ser uma forma de a empresa garantir sua sobrevivência no novo governo por meio de novos financiamentos ou compensar o seu menor desempenho com o apoio de crédito diferenciado. O autor ressalva que, a despeito de se tratar de um efeito avaliado na média – não que só as piores empresas contribuam ou que as doações só sirvam para garantir capital privilegiado –, os números oferecem a oportunidade de mergulho no ambiente de financiamento empresarial no Brasil, no qual a garantia de empréstimos futuros é potencialmente algo valioso²³².

Em outra abordagem sobre “os favores políticos”, Taylor C. Boas, Daniel Hidalgo e Neal Richardson criaram a expressão “espólio da vitória” a fim de caracterizar a diferença relativa a contratos recebidos por empresas que contribuíram para campanhas políticas de

²³⁰ Stijn Claessens et al. supõem que os benefícios de acessar esses financiamentos excedem o custo das doações de campanhas: “Apesar de não termos prova direta de empréstimos preferenciais e benefícios associados para as empresas que contribuem, é razoável supor, dado o cenário com altas taxas de juros no Brasil, que o benefício bruto do crescente acesso a recursos financeiros provavelmente excedeu o valor pago pelas empresas na forma de contribuições de campanha, mais ainda porque as contribuições tendem a ser pequenas em comparação com o tamanho das empresas que contribuem”. Tradução livre do seguinte original: “Although we do not have direct evidence of preferential lending and associated benefits for contributing firms, it is reasonable to assume given the high interest rate environment in Brazil that the gross benefits of increased access to finance likely exceeded the cost paid by firms in the form of campaign contributions, the more so because contributions tend to be small compared to the size of contributing firms” (CLAESSENS, Stijn et al. Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions. **Journal of Financial Economics, Forthcoming**; ECGI – Finance Working Paper, n. 166, p. 37).

²³¹ SZTUTMAN, André Medeiros; ALDRIGHI, Dante Mendes. Financiamento das campanhas eleitorais de 2006 por grupos econômicos e empréstimos do BNDES. In: XL ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2012, Porto de Galinhas. **Anais...** Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2012, p. 14. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_I/i4-7c3a93e1a21d7bd164add14eeae29266.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014. O estudo em questão também reporta que “outras vias podem ser investigadas, como o volume de impostos pago pelos grupos, citado no trabalho de Faccio (2010), ou ainda a aprovação de legislação cujo conteúdo afete diretamente o grupo envolvido, em linha com os trabalhos de Baldwin e Magee (1998) e de Stratmann (1992)” (ibidem, loc. cit.).

²³² LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões, p. 47.

deputados federais no ano de 2006. A pesquisa, cujo parâmetro foram doações para candidatos a deputados vencedores e perdedores, encontra evidências que comprovam a existência de uma relação causal entre a vitória eleitoral e os contratos firmados durante os respectivos mandatos²³³.

Produzido em coautoria com o Kellogg Institute for International Studies, o artigo também demonstrou que as empresas doadoras em campanhas eleitorais no Brasil recebem, nos 33 primeiros meses após a eleição, o equivalente a 850% do valor doado em contratos com o Poder Público. Veja-se a pergunta a que se propôs a investigação, acompanhada das conclusões alcançadas pelos autores:

Quando as empresas dão dinheiro para candidatos a cargos públicos, qual é o retorno que elas podem esperar de seu investimento? A resposta pode depender do partido no poder e se ele recompensa contribuintes de longa data, se gera retorno a todos os doadores em condições iguais, ou se recusa a ser influenciado pelo capital empresarial. Nesta análise do Brasil, usamos um modelo de regressão da descontinuidade para identificar o efeito de uma vitória eleitoral nos contratos governamentais para os doadores empresariais de um candidato. As empresas especializadas em projetos de obras públicas podem esperar um aumento substancial em seus contratos governamentais – pelo menos 8,5 vezes mais o valor de suas contribuições – quando doam a um candidato a deputado federal do Partido dos Trabalhadores (PT), partido governante, e esse candidato vence a disputa²³⁴.

Erik Fuzitani, por sua vez, reconhece uma lacuna acerca de estudos no plano estadual sobre a influência dos deputados nos gastos do governo para favorecer empresas doadoras de campanha²³⁵. Daí coloca sob investigação os retornos esperados no momento pré-eleitoral por

²³³ O artigo, informam os autores, assenta o pressuposto de que, aprovada a Lei Orçamentária Anual, inicia-se o processo de execução orçamentária, conduzido pelo Poder Executivo, que decide sobre, por exemplo, reduzir ou retirar certos tipos de gastos. O Poder Legislativo, todavia, possui a capacidade de direcionar ou influenciar os gastos públicos. O papel dos deputados está em influenciar o Poder Executivo para que os contratos aprovados na Lei Orçamentária Anual sejam executados (BOAS, Taylor C.; HIDALGO F. Daniel; RICHARDSON, Neal P. The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil. **Working Paper**, n. 379, Aug. 2011. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/379.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

²³⁴ Tradução livre do seguinte original: “When firms give money to candidates for public office, what return can they expect on their investment? The answer may depend on the party in power and whether it rewards longstanding contributors, pays back all donors on equal terms, or refuses to be swayed by corporate money. In this analysis of Brazil, we use a regression discontinuity design to identify the effect of an electoral victory on government contracts for a candidate’s corporate donors. Firms specializing in public works projects can expect a substantial boost in government contracts – at least 8.5 times the value of their contributions – when they donate to a federal deputy candidate from the ruling Workers’ Party (PT) and that candidate wins office.” (ibidem).

²³⁵ FUZITANI, Eric Akira. **Contribuições de campanha e contratos estaduais**. 2013. 63 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013, f. 7. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10600/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Eric%20Fuzitani.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

empresas doadoras quando financiam candidatos a deputados estaduais. Em uma amostra composta por oito estados brasileiros²³⁶, o autor verificou que as doações de empresas desempenharam papel importante na determinação da vitória em eleições estaduais do ano de 2006: “entre o grupo de candidatos eleitos, 90% dos candidatos receberam contribuições, sendo que em São Paulo o número é de 97%, ou seja, quase todos os candidatos que se elegeram receberam doações de empresas”²³⁷.

Eis o resultado na fase governamental, após as eleições. As empresas que doaram para candidatos eleitos acabaram por assegurar maiores valores relativos aos contratos com o governo se comparados com os candidatos não eleitos, algo que em certa medida evidencia a influência dos deputados sobre as despesas do governo²³⁸.

Os resultados mostraram que a relação entre vitória e contratos era significativa, uma vez que, tomando-se por base o valor médio de doações de R\$ 14.064,00 – considerando os Estados sob amostra –, tem-se a expectativa de que uma vitória eleitoral retorne em média de R\$ 1.095.697,00 na forma de contratos estaduais ao longo dos mandatos dos candidatos eleitos²³⁹.

Paulo Arvate, Klenio Barbosa e Eric Fuzitani pautaram-se pela investigação da expectativa de retorno em relação às doações feitas por empresas no cenário de eleições estaduais. O artigo destaca que o investimento de empresas doadoras representa quase 2% do retorno líquido esperado, sendo maiores quando as empresas financiam deputados estaduais que fazem parte da coligação eleitoral do Poder Executivo²⁴⁰.

Sob a égide dos estudos apresentados, pode-se cogitar que o poder econômico acaba conduzindo seus interesses sem ofender a ordem legal e controla, no ensejo do processo eleitoral, o poder político desde sua formação.

²³⁶ São Paulo, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Goiás, Alagoas, Espírito Santo e Distrito Federal.

²³⁷ FUZITANI, Eric Akira. **Contribuições de campanha e contratos estaduais**, f. 25.

²³⁸ Eric Fuzitani informa que, com base no número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), foi possível estabelecer a relação entre as empresas doadoras, os valores dos contratos adquiridos por essas empresas e os candidatos que receberam as doações, eleitos ou não (ibidem, f. 22-23).

²³⁹ Ibidem, f. 9-10.

²⁴⁰ ARVATE, Paulo; Barbosa, Klenio; FUZITANI, Eric. Campaign donation and government contracts in Brazilian states. **CMICRO** – FGV/Sao Paulo School of Economics, São Paulo, n. 21, 6 dez. 2013. Abstract. (Working Paper Series 336). Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11325/TD%20336%20-%20CMICRO%2021%20-%20Paulo%20Arvate%20-%20Klenio%20Barbosa%20e%20Eric%20Fuzitani.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 dez. 2015).

Avaliada a hipótese de retornos em que a utilização de financiamento serve à realização de objetivos contratuais perante a Administração Pública, a análise de alguns escândalos, sobretudo na realidade nacional, traz à tona mais um elemento que corrobora essa estratégia.

2.4 Os escândalos políticos

O cenário revelado pelos escândalos contribui para fortalecer a suposição de que o candidato que teve sua eleição financiada por determinada empresa não desconsidera esse fato no exercício do mandato. O já eleito dificilmente adotaria condutas desfavoráveis ao setor econômico de sua financiadora; por sua vez, essa empresa doadora manteria expectativas decorrentes da condição de financiadora, sendo a possibilidade de não financiamento em eleições posteriores um fator suficiente à manutenção da equação²⁴¹.

A teoria social dos escândalos políticos pode ser formulada mediante o seguinte enunciado: “escândalos são lutas pelo poder simbólico em que a reputação e a confiança estão em jogo”²⁴². John B. Thompson, idealizador dessa abordagem, diz que o termo escândalo representa revelação, por meio da mídia, de algum ato, procedimento ou atividade, que estavam ocultos, mas que implicam transgressões a normas, valores, leis ou obrigações. Trata-se não somente da divulgação de um segredo, mas dessa divulgação configurada como um evento midiático.

Não que os escândalos, em regra, destruam a reputação e enfraqueçam a confiança, todavia, têm o potencial considerável de realizá-lo.

As irregularidades no financiamento da política não são novidade para os estudiosos no direito estrangeiro. São diversos exemplos nesse sentido, como os casos emblemáticos do ex-chanceler alemão Helmut Kohl, da crise político-partidária italiana no período da chamada Tangentopoli (expressão cujo significado é “cidade do suborno”, uma alusão às práticas de

²⁴¹ LORENCINI, Bruno César. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência**: um estudo comparado, f. 45.

²⁴² THOMPSON, John B. **O escândalo político** – poder e visibilidade na era da mídia. Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 296.

corrupção à época), ou a crise política norte-americana que culminou no *Watergate* envolvendo o então presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon – todos resultando em reformas legislativas no sistema de financiamento político no intuito de dar maior transparência ao processo e evitar desvios, como a corrupção e o abuso de poder econômico²⁴³.

Por essa razão, a doutrina de Monica Herman Salem Caggiano vaticina um quadro de implacável contemporaneidade diante de infindáveis escândalos eleitorais que afloram em todas as partes do mundo e integram vasto repertório de casos que trilham a seguinte lógica: “captação, dispêndio e irregular uso de dinheiro no curso de campanhas políticas, muitas vezes transitando esse numerário numa via marginal secreta e inacessível a qualquer controle”²⁴⁴.

Alguns escândalos recentes envolvem financiamento de campanha e contratos públicos, nos quais se descortinam as estratégias de empresas para atingirem suas metas na relação com a Administração. O caso espanhol decorreu de uma entrevista publicada pelo jornal *El Mundo* no mês de julho de 2013. Nela, o tesoureiro do Partido Popular reconheceu que o partido foi financiado de forma ilegal nos últimos 20 anos, pelo menos, recebendo doações em dinheiro de construtores e outros empresários que obtiveram contratos de administrações governadas pelo partido²⁴⁵.

Aliás, muito antes do escândalo mencionado, Emílio Pajares Montolío já apontava a duvidosa eficácia das normas limitativas da legislação espanhola. Apesar de a maior parte do financiamento de campanhas pautar-se por financiamento público, com estabelecimento de limites nominais de doação para pessoas físicas ou jurídicas, o autor preocupava-se justamente com a possibilidade de doações mediante terceiros ou de se adotar técnicas de financiamento indireto²⁴⁶.

²⁴³ A respeito do longo elenco de escândalos que se tornaram clássicos, veja-se CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Finanças partidárias**, p. 21/22.

²⁴⁴ Idem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. In: ZILVETI, Fernando Aurélio; LOPES, Silvia (Coord.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**, p. 119.

²⁴⁵ ARVATE, Paulo; Barbosa, Klenio; FUZITANI, Eric. Campaign donation and government contracts in Brazilian states. **CMICRO** – FGV/São Paulo School of Economics, São Paulo, n. 21, 6 dez. 2013. p. 1. (Working Paper Series 336). Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11325/TD%20336%20-%20CMICRO%2021%20-%20Paulo%20Arvate%20-%20Klenio%20Barbosa%20e%20Eric%20Fuzitani.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

²⁴⁶ MONTOLÍO, Emilio Pajares. **La financiación de las elecciones**. Madrid: Congreso de los Diputados, 1998. p. 295.

Na esfera política brasileira, os escândalos em geral estão associados à corrupção. Fernando Azevedo assenta que “malversação de recursos, desvios de dinheiro, compra de votos, financiamento de campanhas com caixa 2, favorecimentos em licitações, entre outras ações, constituem as principais matérias primas dos escândalos explorados pelo nosso jornalismo”²⁴⁷.

David Samuels salienta o fato de que “muitos só se dão conta da importância, tanto do estudo do fenômeno, quanto do aperfeiçoamento das normas referentes ao financiamento da atividade política, no momento em que ocorrem escândalos flagrantes”²⁴⁸.

A breve menção aos escândalos feita aqui importa justamente porque eles acabam servindo de molas propulsoras para mudanças. E o estudo de regras atinentes ao financiamento da política demonstra essa assertiva.

Mas a importância dos escândalos na realidade brasileira, até como pressuposto de medidas legislativas pensadas para impedir a repetição de fatos, convive com o diagnóstico de resultados, por vezes, canhestros. Não custa lembrar que a CPI do caso Collor, que tinha como objeto a investigação de suposto “caixa dois” envolvendo empresas de publicidade, culminou com a remodelação do sistema de financiamento para impedir a prática de “caixa dois”, passando-se a permitir as doações por pessoas jurídicas como antídoto contra as práticas relatadas pela comissão²⁴⁹.

A solução pensada no início da década de 1990, como forma de controlar um aspecto degenerado do financiamento, deparou-se, mais tarde, com a verificação de uma hiperparticipação das pessoas jurídicas no cenário de doações partidárias e eleitorais, acompanhada da afirmação de que corporações, por meio dessas doações, influenciam na tomada de decisões políticas em seu benefício.

²⁴⁷ Sobre os três maiores escândalos políticos da história da República recente (à época do artigo, frise-se) – o suposto “mar de lama” do segundo Governo Vargas, o “Collorgate” e o “Mensalão” –, Fernando Azevedo aponta a predominância do gênero corrupção (AZEVEDO, Fernando. Corrupção, mídia e escândalos midiáticos no Brasil. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 14-19, mar. 2010, p. 15. Disponível em: <http://www.pucsp.br/neamp/artigos/arquivos/artigo_97.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015).

²⁴⁸ SAMUELS, David. Financiamento de campanha política e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANUCCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.). **Reforma política e cidadania**, p. 365.

²⁴⁹ É pertinente lembrar José Antonio Dias Toffoli quando afirma que a alteração legislativa foi resultado dos escândalos envolvendo a campanha do ex-presidente Fernando Collor de Mello: “Para a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, a legislação que proibia a doação de empresas foi caracterizada como ‘hipócrita’, ‘irreal e excessivamente rigorosa’. Na mesma direção, foram as leis que se seguiram e que regem o financiamento político” (TOFFOLI, José Antonio Dias. Quem financia a democracia no Brasil? **Revista Interesse Nacional**, ano 7, n. 28, p. 14).

O quadro denota reviver a emblemática advertência de Miguel Reale: “no Brasil o Direito Eleitoral revela alto índice de experiências malogradas, renovando-se medidas ontem consideradas obsoletas, e envelhecendo em poucos meses as mais alvissareiras novidades”²⁵⁰.

Em outros pontos históricos, o tema do “caixa dois” coligado ao financiamento ingressa na realidade do Poder Judiciário nas mais variadas perspectivas, como se depreende do julgamento da Ação Penal nº 470/MG pelo Supremo Tribunal Federal²⁵¹.

O financiamento partidário e de campanhas eleitorais era um dos elementos em questão²⁵². O relatório da ação penal destacou a alegação da defesa de um corréu que, a fim de não incorrer nas penas do tipo penal de corrupção, reconheceu a prática de “caixa dois” de campanha, conduta ínsita no tipo penal previsto no art. 350 do Código Eleitoral²⁵³. Particular ênfase foi dada pela ministra Carmen Lúcia em seu voto proferido na sessão de 9 de outubro de 2012, cujas pontuações se tornaram emblemáticas:

Caixa dois é crime, caixa dois é uma agressão à sociedade brasileira. Caixa dois compromete. Mesmo que tivesse sido isso, isso não é pouco. [...] Fica parecendo que ilícito no Brasil pode ser praticado, confessado e que tudo bem. Não está tudo bem. Tudo bem está um país com estado de direito em que todo mundo cumpre a lei²⁵⁴.

²⁵⁰ REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 7, p. 9-44, nov. 1959, p. 24.

²⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 470 Minas Gerais [Relatório]**. Relator ministro Joaquim Barbosa, passim. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiantoticiastf/anexo/relatoriomensalao.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

²⁵² De acordo com a denúncia, o esquema teria sido arquitetado com o intuito de “negociar apoio político, pagar dívidas pretéritas do Partido e também custear gastos de campanha e outras despesas do PT e dos seus aliados” (ibidem, p. 7).

²⁵³ A defesa do tesoureiro do Partido dos Trabalhadores (PT) afirmou que os recursos transferidos aos partidos políticos da base aliada e do próprio partido foram utilizados “para pagamento de despesas decorrentes de campanhas eleitorais” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 470 [Autos]**. Relator ministro Joaquim Barbosa, fls. 48.857). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Item6minJB.pdf>> Acesso em: 20 jul. 2015. E, segundo o relatório da Ação Penal 470, “os réus que receberam os recursos por meio dos intermediários do esquema alegaram que se tratava de ajuda financeira repassada pelo Tesoureiro do Partido dos Trabalhadores, destinada ao pagamento de fornecedores de campanhas” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 470 Minas Gerais [Relatório]**. Relator ministro Joaquim Barbosa, p. 39. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiantoticiastf/anexo/relatoriomensalao.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

²⁵⁴ Veja-se BRESCIANI, Eduardo. Com voto de Carmen Lucia, Delúbio e Valério são condenados por corrupção ativa. **O Estado de S. Paulo**, 9 out. 2012. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,com-voto-de-carmen-lucia-delubio-e-valerio-sao-condenados-por-corrupcao-ativa,943093>>. Acesso em: 15 nov. 2015. Veja-se, também, BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF**, Brasília, n. 683, 8-11 out. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo683.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Em perspectiva doutrinária sobre o tema, Daniel Reis Falcão aponta: “Esse escândalo trouxe à tona algumas fragilidades do sistema político-eleitoral brasileiro, em especial o sistema normativo de financiamento da atividade política, fortalecendo os críticos da vigência do atual sistema misto com forte predominância privada”²⁵⁵.

E, na esteira de mais um escândalo de vulto – a Operação Lava Jato, que investiga políticos, particulares e pessoas jurídicas doadoras em alegados fatos que envolvem entes da Administração Pública brasileira (cite-se, entre eles, a Petrobras, sociedade de economia mista) –, o financiamento da política denota mais uma vez ter emergido como um importante canal responsável por casos de corrupção²⁵⁶.

A novidade é que a eventual confirmação das condutas examinadas na Operação revela problema estrutural e resulta em consequências jurídicas que terão de ser enfrentadas. O elemento do escândalo de efeito sistêmico e mais devastador é, aparentemente, um sofisticado mecanismo oficial, porém ilegal, de financiamento partidário e de campanhas. Fundos da estatal fluiriam a empresas privadas e dali, em parte, seriam transformados em doações empresariais privadas feitas de forma legal – com recibo.

Nesse exato contexto, caso fiquem confirmadas, após o trânsito em julgado das diversas ações promovidas na esfera da Operação, as condutas noticiadas à exaustão sobre os negócios entre doadores e eleitos, estar-se-á diante de uma interpretação perversa do princípio franciscano “é dando que se recebe”, ou, como já mencionado, o *quid pro quo* da corrupção.

Nesse exato contexto, ainda, as mudanças legislativas que já se concretizaram no cenário brasileiro, assim como as que são almejadas, têm em comum uma incômoda realidade nacional, qual seja, a dos escândalos em torno do financiamento da política, cujas narrativas sofrem apenas variações sobre o fenômeno da corrupção e da influência do poder econômico.

²⁵⁵ REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da política no Brasil**. 2010. 239 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, f. 17. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28092010-113713/publico/Daniel_G_Falcao_P_Reis_Financiamento_da_politica_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

²⁵⁶ Segundo o voto do Ministro Gilmar Mendes proferido no julgamento da ADI 4.650-DF, a investigação da denominada operação Lava Jato aponta que “a Petrobras contratava suas obras de engenharia com um grupo de empreiteiras, que controlavam os preços e devolviam 3% de tudo o que recebiam aos corruptos. Os valores seriam entregues ou por pagamentos ocultos, ou por doações eleitorais, contabilizadas e declaradas à Justiça Eleitoral.” E o Ministro conclui: “Em suma, a investigação policial apurou que empreiteiras corrompiam agentes públicos para firmar contratos com a Petrobras, mediante fraude à licitação”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. Voto-vista [Gilmar Mendes], p. 35-36. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150917-04.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2015.

O poder econômico, por conseguinte, conduz seus interesses sem se mostrar perante a sociedade e, por vezes, sem ofender a ordem legal. É necessário, portanto, que se aprenda a conviver de forma transparente com o fenômeno, cuja compreensão por inteiro possa servir para eventuais reformulações do sistema de financiamento²⁵⁷.

²⁵⁷ Possíveis soluções para esse quadro serão apresentadas no Capítulo 5, sob a égide da sondagem de eventuais novas regras que equacionem, na prática, os problemas diagnosticados nesta etapa da dissertação.

CAPÍTULO 3

A PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOB O PONTO DE VISTA DO DIREITO COMPARADO

A diversidade social e o dinamismo das legislações demandam do estudioso uma análise intersistêmica da matéria do financiamento a fim de cotejar as diferentes técnicas utilizadas pelos Estados e identificar quais são os principais sucessos e fracassos de cada modelo. Por conseguinte, após os panoramas apresentados nos capítulos anteriores, abre-se a este – o Capítulo 3 – a possibilidade de investigação de soluções legislativas e jurisprudenciais encontradas em outras ordens jurídicas, com base no método do Direito Comparado²⁵⁸.

Conquanto os problemas variem em diferentes regiões e países, gravitam, de um modo ou de outro, em torno de distorções da máxima já citada, “uma pessoa, um voto”. Como lembra Magnus Ohman, as diferenças de recursos podem fazer que algumas vozes sejam ouvidas mais alto do que outras, mesmo que a máxima esteja estabelecida em eleições de todo o mundo²⁵⁹.

Este capítulo aborda, como pano de fundo, a experiência de regulação do financiamento político em alguns países, realçando-se a busca do aperfeiçoamento da transparência e do controle de arrecadação e dos gastos eleitorais.

²⁵⁸ Em artigo doutrinário, Edmir Netto de Araújo rechaça com veemência a ideia de que Direito Comparado é direito, ramo do direito ou sistema de direito: “O que se deve entender por Direito Comparado é que este é um método de investigação jurídica, de estudo e pesquisa, que procura para suas conclusões a confrontação entre vários fenômenos ou elementos que pertencem ao mundo do Direito, como: a) institutos jurídicos; b) ramos do Direito; c) direito de certo país ou de determinada comunidade (entendido como o conjunto de direito positivo, doutrina, jurisprudência e costumes); d) sistemas jurídicos” (ARAÚJO, E. N. O direito comparado nos cursos de pós-graduação. In: TORRES, Vivian de Almeida Gregori; CAGGIANO, Alvaro Theodor Herman Salem (Orgs.). **Estudos de direito constitucional**: homenagem à professora Monica Herman Salem Caggiano. São Paulo: IELD, 2014. p. 154).

²⁵⁹ OHMAN, Magnus. Controlling **money in politics**: an introduction. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems, 2013. p. 3. Disponível em: <ifes.org/sites/default/files/a_brief_introduction_to_money_in_politics_final_magnus_ohman.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

3.1 Financiamento por pessoas jurídicas e direito comparado

O estudo comparado demonstra que ganha cada vez mais relevo a preocupação de que a presença do dinheiro nas eleições por meio de contribuições de pessoas jurídicas possa conduzir à corrupção versando sobre recursos públicos. Existe o temor de que os políticos possam dar tratamento preferencial às empresas que os financiaram, prejudicando não só a democracia, mas também a eficácia da administração e governança²⁶⁰.

A base de dados do IDEA Internacional mostra que a maioria dos países permite às pessoas jurídicas fazerem doações a partidos políticos e campanhas eleitorais, além de traçar um quadro estatístico a respeito dos países que proíbem a contribuição dessas mesmas pessoas para financiamento da política. Depreendia-se, em 2015, da referida base que 22,8% dos 170 países com dados disponíveis proibia contribuições a partidos²⁶¹, e 21,7%, para candidatos²⁶².

Na análise de alguns países da América do Sul no tocante às regras de financiamento, é pertinente destacar o caso do Paraguai que, a despeito de adotar um sistema misto de financiamento, veda doação de pessoas jurídicas a partidos políticos e candidatos²⁶³.

Outro sistema de financiamento da América do Sul que merece atenção em razão de suas peculiaridades é o da Colômbia, que, de um lado, proíbe doações de empresas em eleições presidenciais, mas, de outro, permite-as em eleições para o Congresso. Essas doações devem contar com autorização expressa, registrada em ata, de mais da metade dos membros

²⁶⁰ OHMAN, Magnus. **Controlling money in politics**: an introduction. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems, 2013. p.3. Disponível em: <ifes.org/sites/default/files/a_brief_introduction_to_money_in_politics_final_magnus_ohman.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

²⁶¹ Veja-se *site* do IDEA Internacional e sua base de dados referentes aos países que vedam contribuições de pessoas jurídicas (IDEA INTERNATIONAL. **Political finance database** – question. Is there a ban on corporate donations to political parties? Disponível em: <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=248®ion=-1>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

²⁶² Veja-se *site* do IDEA Internacional e sua base de dados referentes aos países que vedam contribuições de pessoas jurídicas (idem. **Political finance database** – question. Is there a ban on corporate donations to candidates? Disponível em: <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=252®ion=-1>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

²⁶³ Veja-se *site* do IDEA Internacional e sua base de dados referentes ao Paraguai (idem. **Political finance database** – country. Political finance data for Paraguay. Is there a ban on donations from foreign interests to candidates? Disponível em: <<http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=186>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

do conselho de administração ou da assembleia geral de acionistas ou reunião dos sócios, conforme o caso²⁶⁴.

Faz-se necessário destacar que a jurisdição constitucional colombiana teve papel decisivo na conformação do sistema que proíbe as doações de pessoas jurídicas em campanhas presidenciais e com base no já referido argumento de que direitos políticos são reconhecidos às pessoas naturais.

Pablo Gutiérrez e Daniel Zovatto esclarecem que, na campanha presidencial, só se permitem doações de pessoas naturais. Ainda que em projeto inicial se autorizassem os aportes de pessoas jurídicas até 4% do limite máximo fixado como gastos de campanha, a Corte, em seu controle prévio de constitucionalidade do projeto, declarou inexecutável o referido preceito por considerar que os direitos políticos são reconhecidos unicamente às pessoas naturais. Por consequência, nas campanhas presidenciais se proíbem as contribuições e doações de pessoas jurídicas²⁶⁵.

Outra técnica utilizada pelos países consiste na imposição de limites, em vez de simplesmente vedar as contribuições por completo. Ao limitar os montantes que as pessoas físicas ou empresas possam contribuir, esses países esperam reduzir o risco de que grandes doações influenciem as decisões dos políticos. Os limites podem conduzir candidatos e partidos políticos, em seus esforços de captação de recursos, a atingirem maior número de pessoas, trazendo a esperança do aumento da participação popular na política²⁶⁶.

Diante da diversidade de soluções, o presente capítulo realizará sondagem de regras de outros ordenamentos que possam ajudar a equacionar os problemas relacionados à participação das pessoas jurídicas no financiamento da política brasileira.

A propósito desse aspecto, passa-se à análise do financiamento por pessoas jurídicas no Direito Comparado, com base nos modelos alemão, norte-americano e francês.

²⁶⁴ É o que prescreve o *artículo* 16 da Lei 130 de 1994 que trata do Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos: “Toda donación que una persona jurídica realice a favor de una campaña electoral, deberá contar con autorización expresa de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva o de la asamblea general de accionistas o junta de socios, según el caso. De ello se dejará constancia en el acta respectiva.” (INTERNATIONAL IDEA. **Political finance database** – question. Is there a ban on corporate donations to candidates? Disponível em: <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=252®ion=-1>>. Disponível em: <<http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=48#question-2>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

²⁶⁵ GUTIÉRREZ, Pablo; ZOVATTO, Daniel. **Financiamiento de los partidos políticos en América Latina**. México, DF: IDEA/OAS/UNAM, 2011. p. 167.

²⁶⁶ OHMAN, Magnus. **Controlling money in politics**: an introduction, p. 7.

3.2 Modelo alemão

A experiência alemã a respeito do relacionamento entre poder econômico e processo eleitoral traz importantes subsídios para análise da realidade pátria²⁶⁷.

A República Federal da Alemanha foi o primeiro país europeu a introduzir um sistema de financiamento público dos partidos políticos, adotando-o em 1959²⁶⁸. O modelo é não só precursor dessa forma de financiamento²⁶⁹, como também o responsável por sedimentar uma característica ao longo dos anos: o papel decisivo de acórdãos de seu Tribunal Constitucional – o *Bundesverfassungsgericht* – na configuração do sistema de financiamento²⁷⁰.

A intervenção do Tribunal Constitucional marcou estágios da evolução do sistema de financiamento dos partidos, muitas vezes contestando escolhas do Poder Legislativo, bem como lhe transmitiu orientações precisas para produção de leis posteriores. Houve longo confronto entre o Tribunal Constitucional e o Parlamento em um jogo contínuo de ações e reações, em especial com dois julgamentos: um em 1966; e outro em 1992.

²⁶⁷ A referência adotada para este item é, principalmente, STROPPIANA, Luca. **Il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali: modelli a confronto**. 2013. 331 p. Tesi (Dottorato) – Alma Mater Studiorum, Università di Bologna, Bologna, 2013. passim; e KOMMERS, Donald P.; MILLER, Russell A. **The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany**. Durham, N.C: Duke University Press, 2012. passim.

²⁶⁸ O ano de 1954 é muitas vezes referido como o ano base, tendo em vista as disposições, na legislação tributária, sobre dedutibilidade de doações privadas aos partidos políticos, técnica entendida como uma forma primitiva de financiamento público de caráter indireto (STROPPIANA, Luca. Op. cit., p. 13).

²⁶⁹ Sem perder de perspectiva que sistema de financiamento público foi adotado primeiramente no Uruguai em 1928 – e implantado na Costa Rica (1949) –, a adjetivação de precursor se deve ao fato de ter sido o primeiro a moldar esse financiamento em duas partes, uma delas como contribuições destinadas às instituições partidárias com fins não diretamente eleitorais (principalmente as fundações dos partidos), e a outra como reembolso dos gastos de campanha. A propósito, veja-se NASSMACHER, Karl-Heinz. Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: the examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany. In: ALEXANDER, H. E. (Ed.). **Comparative political finance in the 1980s**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. p. 239.

²⁷⁰ Nessa mesma linha, Donald Kommers, ao analisar a jurisprudência constitucional alemã, pontua: “poucas áreas da política pública vivenciaram tanta interação entre a Corte Constitucional e o Parlamento, como as disposições de financiamento de campanha da Lei dos Partidos Políticos. Cada alteração posterior à Lei – em particular, mudanças que afetaram a quantia ou a distribuição de subsídios públicos, doações dedutíveis do imposto de renda, ou exigências de divulgação e transparência – desencadeou um questionamento constitucional correspondente pelos partidos, associações políticas ou candidatos independentes supostamente desfavorecidos pela mudança”. Tradução livre do seguinte original: “few areas of public policy have experienced as much interplay between the Federal Constitutional Court and Parliament as the campaign finance provisions of the Political Parties Act. Every subsequent change in the Act – in particular, changes affecting the sum or distribution of state subsidies, tax-deductible donations, or reporting and disclosure requirements – triggered a corresponding constitutional challenge by parties, political associations, or independent candidates allegedly disadvantaged by the change” (KOMMERS, Donald P., MILLER, Russell A. **The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany**, p. 279-280).

A propósito do tema, Luca Stroppiana descreve que o Tribunal Constitucional alemão, a despeito de legitimar o financiamento público, procurou ao mesmo tempo frear a excessiva fome dos partidos e o aumento descontrolado no uso de dinheiro público – a tendência de “livre utilização” dos cofres do Estado, terminologia utilizada na decisão de 1992²⁷¹.

Em 1966, o primeiro divisor de águas deu-se quando esse Tribunal decidiu que o financiamento público das atividades gerais dos partidos implicava uma interferência na vida deles, ferindo a base indispensável para a concorrência dos partidos políticos no processo eleitoral democrático, qual seja, o princípio da liberdade dos partidos em face do Estado.

A propósito, Santiago González-Varas Ibañez ressalta que o Estado realmente pode financiar os partidos políticos, mas desde que não vulnere o art. 21.1 da Lei Fundamental. E explica o porquê de os partidos concorrerem por apoio financeiro dos cidadãos. O princípio da liberdade dos partidos perante o Estado ficaria vulnerável caso o financiamento público cobrisse todas as suas necessidades, já que os partidos não teriam que se esforçar para obter apoio financeiro dos cidadãos. E esse afastamento compromete o próprio “processo de formação da vontade popular”²⁷².

Em outro giro, a decisão de 1966 considerou o reembolso de despesas efetuadas na campanha eleitoral uma forma admissível de financiamento público. Na sequência, adveio a edição da Lei dos Partidos de 1967, e o financiamento passa a ocorrer apenas nos anos de eleições, direcionado à reposição dos custos de campanha.

O segundo divisor de águas ocorreu em 1992, ocasião em que o Tribunal Constitucional levou em conta a tendência do legislador em interpretar amplamente o reembolso dos gastos eleitorais. Em 1988, encorajado pelos últimos pronunciamentos de “conformidade” do Tribunal Constitucional, o Parlamento havia procedido a mais alterações à lei dos partidos: permitiu a dedução fiscal relativa a doações para 60 mil marcos (120 mil para cônjuges), elevou o teto de doações privadas de 20 mil para 40 mil marcos e introduziu uma contribuição adicional (o *sockelbetrag* – contribuição representando 6% dos reembolsos

²⁷¹ STROPPIANA, Luca. **Il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali**: modelli a confronto, p. 14.

²⁷² IBÁÑEZ, Santiago González-Varas. *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Dykinson, 1995. p. 29-30.

eleitorais recebidas de partidos com pelo menos 2% dos votos) e aumentou a contribuição de equilíbrio²⁷³.

Essas mudanças foram um prelúdio para a decisão histórica do Tribunal Constitucional que conduziu a uma mudança radical na disciplina de financiamento dos partidos. Em 1992, o Tribunal não hesitou em declarar a inconstitucionalidade da legislação de 1988 e derrubar a pedra angular da jurisprudência entre 1966 e 1986, por meio da qual se permitia o reembolso das despesas eleitorais. Convenceu-se de que a distinção entre despesas eleitorais e despesas gerais – o núcleo da decisão de 1966 – já não tinha nenhum valor prático e inverteu toda a sua jurisprudência sobre reembolso de despesas, de sorte a admitir apoio financeiro às atividades gerais dos partidos, declarando a inconstitucionalidade do sistema de compensação previsto no art. 22 da Lei de Reforma dos Partidos Políticos de 1988²⁷⁴.

Com o propósito de estabelecer limites constitucionais legítimos para o financiamento público, determinou que os partidos não teriam seus recursos ressarcidos predominantemente pelo Estado e que os meios de financiamento privados deveriam gozar de preferência sobre os públicos. O *Bundesverfassungsgericht* definiu o prazo de um ano e meio, antes da data da eleição de 1994, para proceder à reforma da lei sobre os partidos políticos²⁷⁵.

Assim, em janeiro de 1994, outra reforma partidária foi introduzida no sistema alemão por meio de lei que substituiu o ressarcimento de gastos eleitorais pelo financiamento estatal partidário parcial, impondo a distinção entre o limite de financiamento estatal relativo e o absoluto.

Para a eleição dos 620 representantes no *Bundestag* – a Câmara Baixa –, tem-se um sistema misto de correção, em que os partidos apresentam listas preordenadas e/ou candidatos

²⁷³ STROPPIANA, Luca. **Il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali**: modelli a confronto, p. 23.

²⁷⁴ Sobre a decisão de 1992, veja-se o seguinte magistério de Luca Stroppiana: “O segundo divisor de águas deu-se quando o Tribunal, em 1992, observou a tendência do legislador para interpretar também extensivamente o reembolso eleitoral, efetivamente transformando um empréstimo em uma via contínua do partido, e a virtual impossibilidade de distinguir concretamente entre um e outro derrubou o pressuposto em que se baseou toda a sua jurisprudência anterior.”. Tradução livre do seguinte original: “Il secondo spartiacque fu quanto il Tribunale, nel 1992, preso atto della tendenza del legislatore ad interpretare troppo estensivamente il rimborso elettorale, di fatto trasformato in un finanziamento in via continuativa dei partiti, e della virtuale impossibilità di distinguere concretamente tra l’uno e l’altro, ribaltò l’assunto sul quale si era basata tutta la sua precedente giurisprudenza.” (Ibidem, p. 14-15).

²⁷⁵ Ibidem, p. 24.

nos distritos, e os recursos estatais são distribuídos de acordo com os votos que os partidos tenham recebido em suas listas, nacionalmente, ou em seus candidatos no distrito²⁷⁶.

Existe, portanto, um financiamento público parcial ao lado da preferência pelo autofinanciamento dos partidos políticos, em que o montante do financiamento estatal não pode ultrapassar a soma dos próprios ingressos privados anuais do partido (limite relativo), bem como foi fixado um teto máximo para os gastos públicos com partidos, conforme estabelecido em lei (limite absoluto)²⁷⁷.

A formulação desse complexo sistema de financiamento visa, de um lado, estimular a transparência dos aportes privados, porquanto ao permitir o financiamento estatal parcial aos partidos políticos de um valor específico – proporcional ao obtido em doações privadas –, os próprios partidos terão interesse em declarar todos os valores provenientes dos aportes privados. Além disso, o limite absoluto, segundo Ana Luiza Backes, tem um claro objetivo:

Esta forma de distribuição, aliada ao limite relativo, procura atenuar o círculo vicioso do critério de distribuição praticado anteriormente (partidos com mais votos ganham mais recursos públicos, gastam mais em propaganda, tem mais chances de se elegerem, e assim voltam a ganhar mais)²⁷⁸.

Antes de chegar a esse estágio, a Alemanha não se viu livre de escândalos ligados ao financiamento da política, tanto que sua legislação foi alterada inúmeras vezes após a edição

²⁷⁶ Ana Luiza Backes destrincha esse complexo modelo de financiamento: “O Estado subvenciona os partidos no nível federal, anualmente, da seguinte forma: a) 0,70 euros para cada voto que o partido tenha recebido em sua lista para as eleições nacionais ou europeias; b) 0,70 euros para cada voto que o partido receba em distrito de um estado em que o partido não tenha apresentado lista; c) 0,38 euros para cada euro que o partido tenha recebido por doação de filiados, de portadores de mandato ou doações regulares, até o limite de 3.300 euros por pessoa física. Recebem as doações referidas nos itens a) e c) aqueles partidos que tenham recebido para suas listas 0,5% dos votos nacionais ou 1% dos votos no estado; as doações do item b) são distribuídas aos partidos que façam 10% ou mais dos votos do distrito. A lei alemã estabelece limites para as contribuições públicas para cada partido – a soma dos recursos públicos não pode ultrapassar os recursos que o partido tenha recebido de fontes próprias (doações e contribuições permitidas por lei, de acordo com o definido no § 24, item 4, n^{os} 1 a 7). É o chamado limite relativo de recursos que o partido pode receber (*relative Obergrenze*). A soma dos recursos que todos partidos recebem do Estado não pode ultrapassar um limite fixado na lei para os gastos públicos com partidos, é o chamado limite absoluto (*absolute Obergrenze*) de recursos públicos” (BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral**: Alemanha, França, Portugal e Espanha. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2013. p. 7-8).

²⁷⁷ IBÁÑEZ, Santiago González-Varas. **La financiación de los partidos políticos**, p. 53.

²⁷⁸ BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral**: Alemanha, França, Portugal e Espanha, p. 8.

da Lei dos Partidos de 1967 a fim de conseguir equacionar os problemas nessa seara. O contexto é assim delineado por Bruno Wilhelm Speck²⁷⁹:

Em menos de 30 anos, a Alemanha editou a sétima versão da sua lei dos partidos políticos, onde as normas quanto ao financiamento político são fixadas. E mesmo assim, no ano 1999 o país foi sacudido por um dos escândalos mais graves de financiamento político, envolvendo o ex-chanceler Helmut Kohl e o seu partido cristão democrata (CDU). Em 2002 foi a vez do partido social democrata (SPD), por sua vez envolvido em financiamentos ilícitos em várias cidades.

Pautado por esse referencial, o presente estudo analisará a participação das pessoas jurídicas no modelo alemão, forte na ideia de que o princípio que rege a legislação alemã sobre financiamento de campanha é o da proteção de partidos e candidatos contra a influência de grandes financiadores a fim de afastar o abuso do poder econômico.

Atualmente, o modelo alemão considera as doações privadas fontes legítimas de financiamento, tanto que são incentivadas pelo Estado. Vigem sistemas de benefícios fiscais no Imposto de Renda tanto somente para pessoas físicas (art. 25 da Lei dos Partidos Políticos) por meio de isenção tributária operacionalizada segundo um percentual decrescente sobre o valor da doação – justamente com o objetivo de desestimular a doação privada volumosa e, ao mesmo tempo, incentivar a prática de pequenas doações²⁸⁰. As pessoas jurídicas não se valem deste sistema, pois.

O mecanismo de dedução passou, também, pelo crivo da jurisprudência do Tribunal. Leis federais aprovadas em 1954 introduziram a possibilidade de deduções das quantias doadas a partidos políticos, equiparando-as às doações com escopo religioso, científico e de caridade. Em 1958, todavia, o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade do mecanismo²⁸¹.

²⁷⁹ SPECK, Bruno Wilhelm. **Como financiar a competição política?**: concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação no Uruguai. Não paginado.

²⁸⁰ Alice Kanaan explica que, para fazer jus à isenção fiscal para os doadores de forma proporcional conforme os valores transferidos aos partidos políticos, “as doações deverão ser devidamente discriminadas com os dados completos do doador (nome e endereço), constantes do registro do livro de contas do partido político, e a totalidade das doações. Esse mecanismo de controle e, simultaneamente, de incentivo à realização das doações privadas, confere transparência ao sistema de financiamento daquele país, consistente na técnica de transferir ao partido político um determinado montante para cada doação privada por este arrecadada” (KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõem o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**, p. 304).

²⁸¹ Segundo Bruno Wilhelm Speck, esta forma indireta de financiamento público, por meio da dedutibilidade das doações do imposto de renda (10% da renda pessoal ou 2% do faturamento de empresas) criara um incentivo decisivo para as doações, mas resultou num modelo plutocrático, pois aqueles que detinham mais renda poderiam

A ideia de que todos poderiam doar para qualquer partido – usufruindo a dedução tributária – e de que a legislação concedia iguais chances aos partidos políticos de obterem doações foi submetida a amplo debate na Corte alemã que desnudou algumas contradições.

Sob o véu do princípio da igualdade, a aplicação prática das deduções resultava em um efeito desigual, iníquo, decorrente, de modo direto, dos termos da formulação legal²⁸². Diferente da doação para fins religiosos, científicos ou de caridade (realizada por liberalidade, sem a expectativa de determinado benefício ao doador), a doação a partidos políticos geralmente tem propósito político ou econômico, sendo o peso de certos partidos considerado (não se pode negar) durante o processo de tomada de decisão pelos doadores.

A análise da aplicação prática do mecanismo de dedução permitiu que se observasse uma iniquidade óbvia. Conquanto os partidos políticos fossem tratados com igualdade nos termos da lei, o critério adotado pelo legislador conduzia, na realidade, ao favorecimento de certos partidos – justamente aqueles com maior probabilidade de contar com o apoio das grandes empresas e contribuintes ricos.

Veja-se a leitura de Donald Kommers e Russell Miller:

Uma vez que a alíquota do imposto de renda aumenta com o tamanho da receita tributável, a possibilidade de deduzir do imposto de renda as doações feitas a partidos políticos cria, principalmente para as pessoas jurídicas e aqueles com altas rendas, um incentivo à contribuição [...]. As disposições questionadas, portanto, favorecem os partidos cujos programas e atividades atraíam os ricos²⁸³.

doar livremente, recebendo grande parte dos recursos de volta do Estado. Em relação à decisão de 1958, o autor esclarece que a Corte: “vetou a modalidade de subsídios públicos que reforçam a desigualdade socioeconômica, através da dedutibilidade ilimitada das doações do imposto.” (SPECK, Bruno Wilhelm. **Como financiar a competição política?**: concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação no Uruguay. Não paginado.

²⁸² Nesse sentido apontam Donald Kommers e Russell Miller: “As disposições questionadas permitem que cada contribuinte que paga imposto de renda – pessoa física ou jurídica – faça doações a qualquer partido político e desfrute dos mesmos benefícios legais; a saber, dedutibilidade da doação do imposto de renda. Segundo essa redação, o regulamento confere a todos os partidos políticos a mesma chance de obter doações. Porém, mesmo uma lei que aparentemente evite o tratamento desigual [...] pode ser contrária ao princípio de igualdade se sua aplicação prática resultar em uma desigualdade óbvia, e se o efeito desigual for diretamente decorrente da formulação legal da lei”. Tradução livre do seguinte original: “The challenged provisions permit every taxpayer who pays income or corporate taxes to donate money to any political party and to enjoy the same legal consequences; namely, deductibility of the donation from taxable income. According to its wording, the regulation gives every political party the same chance to obtain donations. But even if a law avoids unequal treatment on its face [...], it may be contrary to the principle of equality if its practical application results in an obvious inequality and if the unequal effect is directly due to the legal formulation of the statute” (KOMMERS, Donald P.; MILLER, Russell A. **The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany**, p. 272).

²⁸³ Tradução livre do seguinte original: “Since the income tax rate increase with the size of taxable income, the possibility of deducting donations to a political party from taxable income gives mainly corporate taxpayers and

A decisão de 1992 também tratou do tema da participação das pessoas jurídicas no viés da dedução de suas doações. No que tange a esse incentivo fiscal, a jurisprudência constitucional excluiu as grandes doações provenientes das pessoas jurídicas e redimensionou fortemente a dedução fiscal de pequena quantidade. Naquele mesmo acórdão, o Tribunal Constitucional reafirmou o espírito do acórdão de 1958 e declarou a inconstitucionalidade do mecanismo de deduções fiscais para doações a partidos políticos por empresas, justamente por considerá-lo violador do princípio da participação política igualitária de todos os cidadãos²⁸⁴.

Outro ponto que toca às pessoas jurídicas diz respeito às vedações de doações estabelecidas pela lei dos partidos políticos. Estão vedadas de realizar doações: (a) fundações políticas; (b) empresas cuja composição acionária de origem pública seja de mais de 25%; (c) organizações de qualquer natureza jurídica, associações, fundações que tenham, de acordo com os respectivos estatutos ou contrato social, exclusiva e diretamente, fins beneficentes, filantrópicos ou religiosos; e (d) aquelas pessoas cujas doações sejam reconhecidamente feitas na expectativa de uma vantagem econômica ou política²⁸⁵.

Considerado, mais uma vez, o viés comparativo a que se propõe este capítulo, destaca-se que são permitidas doações de pessoas físicas e jurídicas.

A Tabela 2, na página seguinte, dá conta dos recursos recebidos pelos grandes partidos em 2007, merecendo relevo a proporção entre doações advindas de pessoas físicas e jurídicas, bem como a indicação de que o volume das doações de pessoas jurídicas é relativamente baixo na Alemanha.

Observe-se que o financiamento público se mostra responsável por algo em torno de 30% dos recursos, embora o percentual varie conforme o partido – oscila entre 24; 31%; 38%

those with high incomes an incentive to contribute [...]. The challenged provisions therefore favor those parties whose programs and activities appeal to the wealthy” (KOMMERS, Donald P.; MILLER, Russell A. **The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany**, p. 273). Veja-se, também, o contexto anterior à previsão da dedutibilidade na visão de Bruno Wilhelm Speck: “A legislação foi introduzida pelos partidos conservador e liberal no governo que naquele momento não tiveram grandes financiamentos por afiliados, mas justamente por grandes doações.” (SPECK, Bruno Wilhelm. **Como financiar a competição política?**: concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação no Uruguay. Não paginado.

²⁸⁴ STROPPIANA, Luca. **Il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali**: modelli a confronto, p. 24. Veja-se também DEUTSCHLAND. BVerfGE 85, 264, acórdão de 9 de abril de 1992. Disponível em: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085264.html>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

²⁸⁵ Vejam-se as referências da base de dados do site do IDEA Internacional no tocante à Alemanha. (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Political Finance data for Germany**. Disponível em: <<http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=61>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

e 39% do total dos recursos recebidos pelos maiores partidos. O valor é relativamente próximo ao que os partidos arrecadam de seus filiados, variando entre 21,96% e 40,99 % do total. Deve ser registrado, ainda, que existem recursos estatais indiretos – por exemplo, renúncia fiscal sobre as doações de filiados, a qual corresponde à metade das doações, ou recursos para as fundações partidárias.

Tabela 2 – Recursos recebidos pelos grandes partidos em 2007

Recursos em 2007	CDU	<u>União Social Cristã</u>	FDP	VERDE	LEFT	SPD	RECURSOS
	Mil €						
Contribuições de filiados	41.924 (29,43%)	9,684 (22,28%)	6.954 (21,96%)	5,587 (21,38%)	9.196 (40,99 %)	47.582 (30,31%)	20.155 (28,58%)
Contribuições de mandatários e outras entradas regulares	17.879 (12,55%)	3218 (7,4%)	2176 (6,87%)	5.467 (20,92%)	2,000 (8,92%)	21,668 (13,8%)	8,735 (12,39%)
Doações de pessoas físicas	12.418 (8,72 %)	7.353 (16,92 %)	5.195 (16,41 %)	2.829 (10,82 %)	1.525 (6,8 %)	8.473 (5,4 %)	6.299 (8,93 %)
Doações de pessoas jurídicas	6.661 (4,68%)	3.318 (7,63%)	1.878 (5,93%)	383 (1,47%)	20 (0,09%)	2.095 (1,33%)	2.392 (3,39 %)
De atividades em empresas ou participações societárias	2 (0%)	0 (0%)	1.086 (3,43 %)	1 (0%)	0 (0%)	9.127 (5,81%)	1.703 (2,41 %)
De eventos, vendas ou outras atividades	11.723 (8,23%)	8.136 (18,72%)	2.558 (8,08 %)	638 (2,44 %)	192 (0,86 %)	14.744 (9,39 %)	6.332 (8,98%)
De recursos públicos	44.790 (31,44%)	10.712 (24,65%)	9.989 (31,55%)	10.080 (38,56%)	8.815 (39,29%)	43.475 (27,69 %)	21.310 (30,22%)
De outros ativos	4.367 (3,07%)	930 (2,14%)	1.643 (5,19%)	341 (1,3%)	455 (2,03%)	8.837 (5,63%)	2.762 (3,92%)

Continua

Recursos em 2007	CDU	<u>União Social Cristã</u>	FDP	VERDE	LEFT	SPD	RECURSOS
	Mil €						
Outras entradas	2.686 (1,89%)	109 (0,25%)	186 (0,59%)	813 (3,11%)	231 (1,03%)	979 (0,62%)	834 (1,18%)
	-	-	-	-	-	-	-
Total	142.452 (100%)	43.459 (100%)	31.665 (100%)	26.138 (100%)	22.434 (100%)	156.982 (100%)	70.522 (100%)

Fonte: DEUTSCHLAND. **Unklarheiten. Depolitische Datenban.** Einnahmen der Bundestagsparteien 2007. [Tradução livre para este trabalho]. Disponível em: <<http://www.parteispenden.unklarheiten.de/?seite=auswertung>>. Acesso em: 8 mar. 2015.

3.3 Modelo francês

A França adotou um rígido sistema de controle do financiamento após escândalos envolvendo a primeira campanha vitoriosa do presidente François Mitterrand. Partidos teriam, em período anterior a 1988, recebido financiamento clandestino, principalmente de prefeituras e de empresas. Após esse contexto, estabeleceu-se um teto para campanhas eleitorais.

No entanto, insatisfeito com os resultados da fixação do teto, o país proibiu a doação de pessoas jurídicas. A proibição entrou em vigor em 1995, após reforma na legislação eleitoral. Essa proibição abrange não apenas as doações em dinheiro, como também o financiamento de bens e serviços a preços inferiores àqueles habitualmente praticados²⁸⁶.

²⁸⁶ Olivia Raposo da Silva Telles esclarece que a legislação francesa, assim como a norte-americana, veda as contribuições de pessoas jurídicas, sejam elas de direito privado – empresas, associações ou sindicatos – ou de direito público: “Em 1995, as pessoas jurídicas que não são partidos políticos foram definitivamente proibidas de tomar parte no financiamento da vida política, seja por meio de contribuições aos partidos, seja por meio de contribuições aos candidatos. Essa proibição alcança não apenas as doações em dinheiro mas também o fornecimento gratuito ou a preços reduzidos de bens, serviços e outras vantagens (doações *in natura*) (Código Eleitoral, art. L 52-8). A proibição inclui ainda a cessão de espaço, equipamentos e funcionários para trabalhar na campanha. O mandatário financeiro do candidato deve zelar para que os cheques feitos em favor de pessoas jurídicas para pagamento de despesas de campanha sejam devidamente cobrados antes da apresentação das contas de campanha, sob pena de configurar uma contribuição ilegal (TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado**: Brasil – Estados Unidos – França. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 395).

Na França, distingue-se com clareza o financiamento partidário daquele das campanhas eleitorais, tanto que são tratados em leis distintas – o primeiro, na Lei 88-227/88; e, o segundo, no Código Eleitoral.

No que toca ao financiamento das campanhas eleitorais – tratado no Capítulo V do Código Eleitoral –, somente doações de pessoas físicas são permitidas, porém limitadas a 4,6 mil euros por eleição conforme estabelece o art. L-52-8. Se um indivíduo pretende financiar a campanha de mais de uma chapa, a soma de todas as suas doações não pode ultrapassar esse montante. Está-se – mais uma vez – diante de limites estreitos²⁸⁷.

Como o financiamento oriundo das doações das pessoas físicas é tradicionalmente modesto na França, a lei prevê o mecanismo de financiamento público, por meio de reembolso. Para fazer jus ao reembolso, é preciso respeitar o teto dos gastos e ter a prestação de contas de campanha aprovada pela Comissão Nacional das Contas de Campanha e dos Financiamentos Políticos (CNCCFP)²⁸⁸.

Em outros termos, mecanismo de reembolso é concebido de modo a contribuir para a redução dos custos da campanha, porque ele é limitado ao equivalente a 47,5% do teto dos gastos, de tal sorte que a tendência é que as chapas só gastem até o limite do reembolso. Com base nesse teto²⁸⁹, será calculado o reembolso das despesas de campanha do candidato e efetuado o repasse. O reembolso não pode exceder os gastos do candidato, pois, se os candidatos ultrapassarem o teto de gastos da campanha, não poderão receber o financiamento público de parte de suas despesas.

Foi exatamente o que ocorreu com o ex-presidente francês Nicolas Sarkozy, que teve suas contas da campanha presidencial de 2012 rejeitadas pelo Conselho Constitucional. A propósito, e em perspectiva jornalística, colaciona-se o relato de Alessandra Corrêa:

²⁸⁷ Olivia Raposo da Silva descreve o procedimento pelo qual se perfaz a participação das pessoas físicas: “Na França, toda contribuição acima de 150 euros deve ser feita em cheque (Código Eleitoral, art. L 52-8). A pessoa física que fizer contribuições em espécie de mais de 150 euros e o candidato que receber essas contribuições, bem como o candidato que receber contribuições em espécie que superem 20% do teto quando o teto for igual ou superior a 15 mil euros, cometem também crime eleitoral e ficam sujeitos a pena de multa de 3.750 euros e a pena de prisão de um ano, ou a uma dessas duas penas, de acordo com o art. L 113-1 do Código Eleitoral.” (TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado**: Brasil – Estados Unidos – França, p. 399).

²⁸⁸ As despesas de campanha eleitoral são submetidas a um teto previsto em lei, igual para todas as chapas em determinada circunscrição. O teto varia conforme o número de habitantes da circunscrição, nos termos de tabela constante do art. L 52-11 do Código Eleitoral (ibidem, p. 374).

²⁸⁹ BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral**: Alemanha, França, Portugal e Espanha, p. 11.

O conselho considerou que Sarkozy deveria ter incluído os gastos de um comício em que ele participou como presidente na lista de despesas de campanha do “candidato” Sarkozy. Dessa forma, Sarkozy ultrapassou o teto em mais de 466 mil euros e privou seu partido, o UMP, de um reembolso de quase 11 milhões de euros, equivalente à cerca da metade do teto de 22,5 milhões de euros de gastos²⁹⁰.

O teto para os gastos de campanha varia de acordo com o tipo de eleição, e os limites de gastos, especialmente o valor final da equação, trazem perplexidade quando comparados com o resultado final das campanhas brasileiras. A esse respeito, Ana Luiza Backes relata que “Todos [os] candidatos a Presidente, independente[mente] do resultado eleitoral, recebem uma soma igual a 4,75% do limite de gastos fixado na lei.”. E, continua a autora:

Para Deputado Federal, são de 38 mil euros, mais 0,15 euros por habitante da circunscrição. Como as circunscrições variam entre 62 e 146 mil habitantes, os limites de gastos nas circunscrições variam entre 47.300 e 59.900 euros. O ressarcimento dos gastos públicos dos candidatos a deputado nos distritos varia, portanto, em torno da metade deste valor, entre 23 e 30 mil euros, aproximadamente, para cada candidato que cumpra as exigências da lei. Para Presidente da República, os candidatos no primeiro turno podem gastar até 13,7 milhões de euros; aqueles que concorrem no segundo turno podem elevar seus gastos até 18,3 milhões de euros (aí compreendida a soma dos dois turnos)²⁹¹.

O financiamento partidário submete-se ao regramento dado pela Lei nº 88-227/1988. O art. 11-4 proíbe as doações de pessoas jurídicas, ao passo que as doações de pessoas físicas são limitadas anualmente a 7.500 euros.

O financiamento público, principal fonte de financiamento após 1988 – tal qual descrito nos arts. 8º e 9º da Lei nº 88-227/1988 –, constitui-se de créditos inscritos no *Projet de Lois de Finances de l'Année* (Projeto de Lei de Finanças Anuais), os quais são divididos em duas frações: (a) a primeira metade é distribuída para os partidos que tenham conquistado pelo menos 1% dos votos em pelo menos 50 das circunscrições na última eleição para a Assembleia Nacional. A distribuição é feita proporcionalmente ao número de votos obtidos no primeiro turno pelos candidatos não declarados inelegíveis; (b) a segunda metade do fundo público é distribuída aos beneficiários da primeira fração, na proporção do número de deputados e senadores filiados ao partido.

²⁹⁰ CORREA, Alessandra. Financiamento de campanhas: modelos nos EUA, França e Grã-Bretanha geram polêmica. **BBC Brasil**, 15 jul. 2013. p. 1. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/07/130710_financiamento_eleicoes_dg>. Acesso em: 10 jul. 2014.

²⁹¹ BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral**: Alemanha, França, Portugal e Espanha, p. 12.

Ana Luiza Backes²⁹² observa que, anteriormente, não havia exigência de um mínimo de votos para obtenção de recursos definidos no item (a), mas sim de um mínimo de candidaturas, o que permitia o acesso de microlegendas aos recursos públicos – ainda que sempre na proporção dos votos obtidos. A autora pontua o que motivou a mudança do critério para acesso ao financiamento público:

Em 2011 a lei passou a exigir um mínimo de votos [...], possivelmente para restringir o uso “artificial” dos recursos: em 1992, por exemplo, observou-se que 27 parlamentares haviam criado suas próprias organizações, com o principal objetivo de conseguir acesso privilegiado ao fundo público²⁹³.

Outro ponto a ser considerado é o fato de candidatos e partidos poderem criar vários micropartidos para arrecadar mais doações de pessoas físicas. A lei permite, na prática, que uma mesma pessoa física possa doar até 7,5 mil euros por ano a cada um desses grupos políticos, ligados entre eles. Como os candidatos e partidos podem receber recursos de outros partidos, eles são transferidos legalmente. Esse sistema pode ampliar consideravelmente suas receitas de doações²⁹⁴.

3.4 Modelo norte-americano

Em 1907, um dos marcos da evolução da disciplina do financiamento da política nos Estados Unidos, o Congresso enfrentou o delicado tema do financiamento de campanhas no *Tillman Act*, lei que regulamentou as contribuições eleitorais por empresas. O ambiente que envolveu a aprovação da referida lei permite observar a preocupação daquele país com a influência das empresas no processo eleitoral.

²⁹² BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral**: Alemanha, França, Portugal e Espanha, p. 13.

²⁹³ Ibidem, loc. cit..

²⁹⁴ Olivia Raposo da Silva Telles anota que a legislação francesa confere aos partidos ajudas que podem ser consideradas financiamentos indiretos: “as formações políticas representadas por grupos parlamentares na Câmara dos Deputados ou no Senado dispõem, fora das campanhas eleitorais, de um ‘direito de antena’ que lhes permite se exprimir nas emissoras públicas de rádio e televisão; além disso, o Estado concede aos partidos políticos certos favorecimentos fiscais sobre algumas de suas rendas próprias, por exemplo, a locação de imóveis.” (TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado**: Brasil – Estados Unidos – França, p. 386-387).

A análise do período imediatamente anterior à guerra civil americana – anos 1840 e 1850 – permitiu concluir que os custos eram relativamente moderados, a corrupção constituía exceção e não regra, a captação de recursos era realizada de forma amadora, e a aliança entre os interesses econômicos e políticos, embora crescente, era frouxa e flexível; diferentemente do que se diagnosticou no pós-Guerra²⁹⁵.

O quadro posterior à guerra civil, por sua vez, demonstrava que a participação de bancos e corporações nas finanças de campanhas se avolumava, e a corrupção, coincidentemente, era alardeada. É sob esse ângulo que o relatório de trinta anos da Federal Election Commission (FEC) – Comissão Eleitoral Federal – descreve as grandezas que envolviam o financiamento na época:

Em contrapartida, os anos pós-guerra ficaram conhecidos como os mais corruptos em toda a história dos Estados Unidos. O historiador Eugene H. Roseboom descreve a captação de recursos do financista Marcus A. Hanna para a campanha presidencial de McKinley em 1896, da seguinte maneira: “Para os bancos, a porcentagem do financiamento de campanha foi fixada em um quarto sobre 1% de seu capital. As companhias de seguro de vida contribuíram generosamente, assim como quase todas as grandes empresas. A Standard Oil Company doou \$250.000 ao fundo de campanha de Hanna. [...]. As contas auditadas do comitê nacional revelaram arrecadação em cerca de \$3.500.000”²⁹⁶.

As doações empresariais haviam se tornado a principal fonte de financiamento de campanha no final do século XIX e início do século XX, bem como tema sensível durante a campanha à Presidência em 1904, tanto que ocuparam a agenda do início do mandato do presidente Theodore Roosevelt.

Diante da repercussão, na mensagem ao Congresso de 1905 o presidente Roosevelt requereu a aprovação de “medidas fortes” para proteger a integridade do processo eleitoral em resposta às acusações de ajuda financeira recebida de grupos industriais, financeiros e das grandes corporações durante as eleições. A mensagem propunha uma lei anticorrupção, dirigida contra suborno e corrupção nas eleições federais, com disposições referentes à

²⁹⁵ THE FEDERAL ELECTION COMMISSION. **Trinty year report**, Sept. 2005, p. 3. Disponível em: <<http://www.fec.gov/info/publications/30year.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

²⁹⁶ Tradução livre do seguinte original: “In contrast, postwar years have been called the most corrupt in U.S. history. Historian Eugene H. Roseboom describes financier Marcus A. Hanna’s fundraising for President McKinley’s 1896 campaign as follows: ‘For banks the [campaign finance] assessment was fixed at one quarter of one percent of their capital. Life insurance companies contributed liberally, as did nearly all the great corporations. The Standard Oil Company gave \$250,000 to Hanna’s war chest. The audited accounts of the national committee revealed collections of about \$3,500,000’” (ibidem, loc. cit.).

publicação não só dos gastos nas eleições de todos os candidatos, dos gastos feitos pelos comitês de todos partidos políticos, mas também das contribuições recebidas²⁹⁷.

Nesse exato contexto, o *Tillman Act* foi aprovado pelo Congresso, em 1907. A lei ressalta em seu título um claro objetivo – “uma lei para proibir as corporações de realizarem contribuições monetárias em conexão com eleições” – e estabelece a proibição às empresas e aos bancos nacionais de contribuírem para candidato a cargo federal ou gastarem diretamente em nome dele²⁹⁸.

Em 1910, um marco jurídico sobre transparência (*disclosure*) foi aprovado em relação às eleições para a Câmara Federal, o *Corrupt Practices Act*, conhecido como *Publicity Act*. Esse ato continha disposições relativas à prestação de contas de receitas e despesas, bem como

²⁹⁷ Destaque-se a preocupação com participação das corporações no ambiente do financiamento nas seguintes passagens dos discursos do presidente Theodore Roosevelt ao Congresso, nos anos de 1905 e 1906, respectivamente: “Todas as contribuições de empresas a qualquer comitê político ou com qualquer finalidade política deveriam ser proibidas por lei”. Tradução livre do seguinte original: “All contributions by corporations to any political committee or for any political purpose should be forbidden by law” (THE FEDERAL ELECTION COMMISSION. **Trinty year report**, p. 3. Disponível em: <<http://www.fec.gov/info/publications/30year.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015). Em 1906: “Novamente, recomendo uma lei que proíba todas as empresas de contribuírem para as despesas de campanha de qualquer partido. Esse projeto de lei já foi aprovado no Congresso. Deixe as pessoas físicas contribuírem da forma que quiserem; mas nos deixe proibir de modo eficaz todas as empresas de fazerem contribuições para qualquer finalidade política, direta ou indiretamente.” Tradução livre do seguinte original: “I again recommend a law prohibiting all corporations from contributing to the campaign expenses of any party. Such a bill has already past one House of Congress. Let individuals contribute as they desire; but let us prohibit in effective fashion all corporations from making contributions for any political purpose, directly or indirectly.” (PRESIDENTIAL SPEECH 1906 (written). **President Theodore Roosevelt**. Disponível em: <<http://genius.com/President-theodore-roosevelt-presidential-speech-1906-written-annotated#note-4874775>>. Acesso em: 15 mar. 2015).

²⁹⁸ Eis os termos da proibição: “Uma Lei que proíba as empresas de fazerem contribuições em dinheiro em conexão com as eleições. Se promulgada, será ilegal que qualquer banco nacional ou empresa organizada segundo a autoridade de leis do Congresso faça uma contribuição em dinheiro para a eleição de qualquer cargo político. [...] Toda empresa que fizer qualquer contribuição, em violação às disposições acima, estará sujeita a uma multa de até cinco mil dólares, e todo diretor ou executivo de qualquer empresa que consentir com qualquer contribuição pela empresa, em violação às disposições acima, se condenado, deverá ser punido com multa de no mínimo duzentos e cinquenta e no máximo mil dólares, ou prisão de até um ano, ou ambos, a critério da justiça.” Tradução livre do seguinte original: “An Act to prohibit corporations from making money contributions in connection with political elections. Be it enacted, that it shall be unlawful for any national bank, or any corporation organized by authority of any laws of Congress, to make a money contribution in connection with any election to any political office. It shall also be unlawful for any corporation whatever to make a money contribution in connection with any election at which Presidential and Vice-Presidential electors or a Representative in Congress is to be voted for or any election by any State legislature of a United States Senator. Every corporation which shall make any contribution in violation of the foregoing provisions shall be subject to a fine not exceeding five thousand dollars, and every officer or director of any corporation who shall consent to any contribution by the corporation in violation of the foregoing provisions shall upon conviction be punished by a fine of not exceeding one thousand and not less than two hundred and fifty dollars, or by imprisonment for a term of not more than one year, or both such fine and imprisonment in the discretion of the court.” (UNITED STATES OF AMERICA. Congress. **Tillman Act**. Act of January 26, 1907, 34 Stat. 864. Disponível em: <http://self.gutenberg.org/articles/Tillman_Act_of_1907>. Acesso em: 15 nov. 2015).

estabelecia limites de gastos para a eleição da Câmara dos Deputados; em 1911 a legislação foi emendada para abranger eleições ao Senado e primárias.

Também merece destaque o *Hatch Act* de 1940, que introduziu pela primeira vez um limite para as contribuições individuais: US\$ 5 mil para os candidatos e US\$ 3 milhões para os partidos nacionais²⁹⁹.

Outro marco jurídico consistiu na proibição introduzida pela Lei Smith-Connally de 1943 ao estender para os sindicatos o que já era previsto para as empresas: a proibição de contribuírem diretamente para as campanhas. Como a lei de 1943 foi programada para expirar automaticamente seis meses após o fim da Segunda Guerra Mundial, reeditou-se a proibição em 1946, agora no *Taft-Hartley Act* – ou *Labor Management Relations Act*. A proibição aos sindicatos de utilizarem seus fundos para contribuição aos candidatos passa a ser componente da lei federal de finanças de campanha daí por diante³⁰⁰.

A previsão do art. 304 da *Taft-Hartley Act* merece expressa reprodução especialmente pelas sanções estipuladas:

Toda empresa ou organização sindical que fizer qualquer contribuição ou gasto em violação a esta cláusula será multada em até \$5.000; e todo diretor ou executivo de qualquer empresa ou dirigente de qualquer organização trabalhista, que consentir com qualquer contribuição ou gasto pela empresa ou organização sindical, conforme seja o caso, e qualquer pessoa que aceitar ou receber qualquer contribuição em violação a esta cláusula será multada em até \$1.000 ou presa por até um ano, ou ambos; e se a violação tiver sido deliberada, será multada em até \$10.000 ou presa por até dois anos, ou ambos. Para os fins desta cláusula, “organização trabalhista” será qualquer organização de qualquer tipo, ou qualquer agência ou comitê de representação de funcionários, ou plano no qual os funcionários participem e que exista para a finalidade, total ou parcial, de negociar com os empregadores quanto a agravos, disputas trabalhistas, salários, alíquotas de remuneração, horário de trabalho ou condições de trabalho³⁰¹.

²⁹⁹ Veja-se THE FEDERAL ELECTION COMMISSION. **Trinty year report**, p. 3. Veja-se, também, STROPPIANA, Luca. **Il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali**: modelli a confronto, p. 287-288.

³⁰⁰ CORRADO, Anthony. Money and politics: a history of Federal campaign finance law. In: CORRADO, Anthony et al. **The new campaign finance sourcebook**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005. p. 17.

³⁰¹ Tradução livre do seguinte original: “Every corporation or labor organization which makes any contribution or expenditure in violation of this section shall be fined not more than \$5,000; and every officer or director of any corporation, or officer of any labor organization, who consents to any contribution or expenditure by the corporation or labor organization, as the case may be, and any person who accepts or receives any contribution, in violation of this section, shall be fined not more than \$1,000 or imprisoned not more than one year, or both; and if the violation was wilful, shall be fined not more than \$10,000 or imprisoned not more than two years, or both. For the purposes of this section, “labor organization” means any organization of any kind, or any agency or employee representation committee or plan, in which employees participate and which exists for the purpose, in whole or in part, of dealing with employers concerning grievances, labor disputes, wages, rates of pay, hours of

A vedação foi contornada, porém, com a criação de comitê político independente e distinto dos partidos, o Comitê de Ação Política (PAC) – como era chamado o primeiro comitê do gênero para esse propósito (termo que mais tarde se tornou comum para todos esses tipos de organização). Anthony Corrado relata que esses comitês – os PACs – surgem como resposta dos sindicatos com o propósito de “coletar dinheiro de membros, além das taxas, e usar os fundos para fazer contribuições aos candidatos e para financiar outros tipos de atividade política, como os programas de educação política e unidades de participação de eleitores”³⁰².

Em suma, as iniciativas legislativas desde 1907, em conjunto, procuraram limitar a contribuição para garantir que indivíduos ricos e grupos de interesses especiais não tivessem influência desproporcional em eleições federais; proibir certas fontes de contribuírem para fins eleitorais e exigir a divulgação pública das finanças de campanha para impedir os abusos e educar o eleitorado³⁰³. A despeito disso, nenhuma dessas leis criou um quadro institucional para administrar e fazer cumprir as disposições de financiamento de campanhas de forma eficaz.

Nas primeiras décadas após a Segunda Guerra Mundial, as campanhas eleitorais tornaram-se mais personalizadas, aumentando cada vez mais os custos das campanhas e a importância da comunicação política pelos meios de comunicação de massa.

Em 1971, advém um novo e importante marco com a aprovação do *Federal Election Campaign Act* (Feca – Lei sobre Campanhas Eleitorais Federais, PL 92-225), lei que impôs limites aos gastos com propaganda nos meios de comunicação, estabelecendo teto máximo para o uso de recursos próprios pelo candidato em sua campanha, assim como obrigou candidatos e seus comitês eleitorais a prestarem informações sobre suas atividades de arrecadação de recursos.

Alguns resultados foram prontamente alcançados com as mudanças. Prova disso é que, em 1968, de acordo com a antiga lei de campanha de 1925, os candidatos para a Câmara e o

employment, or conditions of work” (a citação do dispositivo encontra-se em FILLINWARTH, Edward J. Politics and labor unions. **Notre Dame Law Review**, v. 37, p. 172-193, 1961. p. 183-184, nota 65). Disponível em: <<http://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol37/iss2/5>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

³⁰² Tradução livre do seguinte original: “collected monies from members apart from dues and used the funds to make contributions to candidates and to finance others types of political activity, such as political education programs and voter turnout drives” (CORRADO, Anthony. Money and politics: a history of federal campaign finance law. In: CORRADO, Anthony et al. **The new campaign finance sourcebook**, p. 18).

³⁰³ THE FEDERAL ELECTION COMMISSION. **Trinty year report**, p. 4. Disponível em: <<http://www.fec.gov/info/publications/30year.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

Senado declararam gastos de US\$ 8,5 milhões, ao passo que em 1972 as despesas declaradas pelos candidatos ao Congresso haviam subido para quase US\$ 90 milhões³⁰⁴.

O Feca regulamentou o modelo legislativo base para as corporações e sindicatos estabelecerem os fundos segregados, isto é, os PACs. Embora o *Tillman Act* e o *Taft-Hartley Act* de 1947 tivessem proibido contribuições diretas por empresas e sindicatos para influenciar nas eleições federais, o Feca permitiu uma exceção por meio da qual empresas e sindicatos poderiam usar seus fundos (*treasury funds*) para criar, operar e solicitar contribuições voluntárias para organização do PAC. Essas doações voluntárias poderiam, então, ser usadas nas campanhas federais.

Ocorre, na sequência, o escândalo do hotel *Watergate* em 1972 que revela, justamente, diversas irregularidades no financiamento da campanha do presidente Richard Nixon. Emerge um consenso para criar um corpo independente a fim de assegurar as regras de conformidade com as leis de financiamento de campanha. Surge a Comissão Eleitoral Federal (Federal Election Commission – FEC), agência reguladora independente, responsável pela administração, monitoramento e aplicação das regras do Feca.

Além disso, o Congresso aprovou outras emendas ao Feca em 1974, sendo estabelecidos limites para as doações aos candidatos e para os gastos pessoais – os chamados *independent expenditures* –, assim como fixou tetos para gastos de campanha dos candidatos. Também foi instituído um sistema de financiamento público nas eleições presidenciais, estabelecendo-se a criação de fundo público dividido em três partes: (a) para o financiamento das primárias (*matching funds for primary candidates*); (b) para o financiamento de convenções nacionais dos partidos (*grants to sponsor political parties' Presidential nominating conventions*); e (c) para o financiamento das eleições gerais (*grants for the general election campaign*)³⁰⁵.

³⁰⁴ Conforme relatório de trinta anos da Federal Election Commission, quando o Congresso aprovou normas de divulgação mais rigorosas nos termos da Lei de Campanha Eleitoral de 1971 (Feca), as deficiências das leis anteriores tornaram-se aparentes (THE FEDERAL ELECTION COMMISSION. **Trinty year report**, p. 4. Disponível em: <<http://www.fec.gov/info/publications/30year.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015).

³⁰⁵ Ibidem. A esse respeito, veja-se, também: DONNELLY, David et al. **Going public**. In: DONNELLY, David et al. (Orgs.). **Money and politics: financing our elections democratically**. Boston: Beacon Press, 1999. p. 17-18.

Por fim, uma emenda suavizou a proibição de contribuições por empresas contratadas pelo governo federal. O Feca passou a permitir que corporações e sindicatos com contratos federais estabelecessem operações PACs³⁰⁶.

Toda essa nova disciplina não chegou a ser plenamente aplicada, porque, em 1976 – antes da eleição daquele ano –, o Feca e suas emendas foram submetidos ao crivo da Suprema Corte no célebre caso *Buckley v. Valeo*, sobre o qual tratar-se-á a seguir.

3.4.1 Participação no financiamento e liberdade de expressão na perspectiva do julgamento de *Buckley v. Valeo*

A constitucionalidade das disposições fundamentais das emendas de 1974 foi imediatamente contestada em uma ação proposta pelo senador James L. Buckley (Partido Conservador, de Nova Iorque) e Eugene McCarthy (ex-senador democrata de Minnesota) contra o secretário do Senado, Francis R. Valeo. A Suprema Corte proferiu a decisão em 30 de janeiro de 1976³⁰⁷ e firmou o precedente *Buckley v. Valeo*, partindo da premissa de que as leis que tratam de despesas e contribuições ferem a garantia fundamental da liberdade de expressão.

Assim, a Suprema Corte decidiu pela inconstitucionalidade: (a) dos limites máximos das despesas por outras pessoas em relação a um candidato, mas independentemente da campanha (*independent expenditures*)³⁰⁸; (b) do limite para os gastos de campanha realizados pelo candidato (excetuada a hipótese de adesão ao financiamento público)³⁰⁹; e (c) do teto para

³⁰⁶ THE FEDERAL ELECTION COMMISSION. **Trinty year report**, p. 5. Disponível em: <<http://www.fec.gov/info/publications/30year.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

³⁰⁷ LEGAL INFORMATION INSTITUTE. **Buckley v. Valeo**, 424 U.S. 1 (1976). Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0424_0001_ZS.html>. Acesso em: 15 mar. 2015.

³⁰⁸ Marcelo Passamani Machado anota que a Suprema Corte, por via reflexa, acabou definindo o que diferenciaria as doações diretas dos gastos independentes: “Assim, gastos pessoais seriam aqueles realizados de modo independente por eleitores ou grupos de eleitores, de modo não coordenado com a campanha do candidato. Esse tipo de gasto não poderia ser limitado pela legislação, sob pena de violação à liberdade de expressão. Já os gastos realizados em coordenação com a campanha do candidato seriam tratados como doações diretas, e, portanto, estariam sujeitos aos limites legais” (MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coords.). **O voto nas Américas**, p. 210).

³⁰⁹ A constitucionalidade dos limites de gastos para candidatos à Presidência que custeassem seus gastos com fundos públicos levou em consideração que eles eram livres para desconsiderar os limites caso optassem por

as contribuições do candidato para sua própria campanha (excetuada a hipótese de adesão ao financiamento público).

Os fundamentos invocados na decisão foram basicamente os seguintes: (a) o gasto de dinheiro visando à divulgação de uma opinião é equiparado ao próprio ato de se expressar; e (b) a limitação dos gastos que uma pessoa pode fazer para externar uma opinião implica, necessariamente, restrição à sua liberdade de expressão, e a igualdade de condições nas eleições não é justificativa suficiente para a restrição da liberdade de expressão. A razão de decidir evoca o contexto de uma sociedade de massa e o custo de comunicação de ideias para concluir que a limitação dos gastos envolvidos na comunicação durante a campanha necessariamente reduz a quantidade de expressão, concretizada na restrição do número de questões discutidas, a profundidade da abordagem e o espectro de alcance dos eleitores³¹⁰.

No tocante aos limites às contribuições, a Suprema Corte, em *Buckley v. Valeo*, considerou que redundavam em uma restrição à liberdade de expressão com implicações perante a Primeira Emenda. Descrito dessa forma, tem-se a ideia, à primeira vista, que a decisão estava fadada a afastá-los do ordenamento por vício de inconstitucionalidade. Nada mais longe da realidade, todavia, quando se analisa com atenção os fundamentos que despontaram para a manutenção do regime de limitações nesse ponto.

Primeiro, os limites mencionados trazem apenas uma restrição marginal à capacidade do doador de se engajar, não infringindo sua liberdade de discutir temas e candidatos, pois a liberdade de expressão não se apoia unicamente no simbólico ato de contribuir.

Segundo, a quantidade de comunicação do doador não aumenta perceptivelmente conforme o tamanho da contribuição, visto que a expressão repousa no simbólico e indiferenciado ato de contribuir³¹¹.

rejeitar o financiamento público. Aliás, em 1980, a Corte confirmou essa regra no julgamento de *Republican National Committee v. FEC*, 445 U.S. 955 (1980) (THE FEDERAL ELECTION COMMISSION. **Trinty year report**, p. 5. Disponível em: <<http://www.fec.gov/info/publications/30year.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015). Veja-se, também, HASEN, Richard. The nine lives of *Buckley v. Valeo*. In: GARNETT, Richard W.; KOPPELMAN, Andrew (Eds.). **First Amendment Stories**, 2010/*Loyola Law School*, Legal Studies Paper No. 2010-15. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1593253>. Acesso em: 15 nov. 2015.

³¹⁰ LEGAL INFORMATION INSTITUTE. **Buckley v. Valeo**, 424 U.S. 1 (1976). Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0424_0001_ZS.html>. Acesso em: 15 mar. 2015.

³¹¹ Eis os termos da decisão no precedente *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976): “Em contraste com uma limitação nos gastos com manifestações políticas, limitar o valor que qualquer pessoa ou grupo possa contribuir para um candidato ou comitê político implica apenas uma restrição marginal na capacidade do contribuinte em se engajar na livre comunicação. Uma contribuição serve como uma expressão geral de apoio ao candidato e a suas

Terceiro, os limites para contribuições a candidatos sustentam-se no argumento do combate à corrupção, visto que contribuições ilimitadas teriam potencial para afetar a integridade do processo eleitoral e dos agentes políticos.

Na visão da Corte norte-americana, o interesse convincente para cancelar a restrição à liberdade de expressão no caso de doações diretas a campanhas eleitorais destina-se a evitar a corrupção *quid pro quo* (“o toma lá dá cá”). Como a impressão popular de corrupção ameaça diretamente a democracia e a República, foi considerado motivo forte para que essas limitações tenham passado pelo teste de constitucionalidade com base na liberdade de expressão.

Portanto, ficou assentado que somente o limite às despesas independentes da campanha gera violação da garantia prevista na Primeira Emenda (*Free Speech Clause*)³¹². No tocante ao sistema de controle e fiscalização do financiamento das atividades político-partidárias, o caso mostrou que os instrumentos devem estar direcionados ao cumprimento de exigências

visões, mas não expressa a base subjacente ao apoio. A quantidade de informação do contribuinte não aumenta visivelmente com o tamanho de sua contribuição, uma vez que a expressão se baseia unicamente no indiferenciado, simbólico ato de contribuir. No máximo, o tamanho da contribuição apresenta um indicador bastante rudimentar da intensidade do apoio do contribuinte ao candidato. Uma limitação no montante de doação em dinheiro a um candidato ou organização de campanha envolve pouco controle direto em sua mensagem política. Ao permitir que a expressão simbólica de apoio seja comprovada por uma contribuição, não infringe, de modo algum, a liberdade do contribuinte em discutir candidatos e temas”. Tradução livre do seguinte original: “By contrast with a limitation upon expenditures for political expression, a limitation upon the amount that any one person or group may contribute to a candidate or political committee entails only a marginal restriction upon the contributor's ability to engage in free communication. A contribution serves as a general expression of support for the candidate and his views, but does not communicate the underlying basis for the support. The quantity of communication by the contributor does not increase perceptibly with the size of his contribution, since the expression rests solely on the undifferentiated, symbolic act of contributing. At most, the size of the contribution provides a very rough index of the intensity of the contributor's support for the candidate. A limitation on the amount of money a person may give to a candidate or campaign organization thus involves little direct restraint on his political communication, for it permits the symbolic expression of support evidenced by a contribution but does not in any way infringe the contributor's freedom to discuss candidates and issues. While contributions may result in political expression if spent by a candidate or an association to present views to the voters, the transformation of contributions into political debate involves speech by someone other than the contributor” (LEGAL INFORMATION INSTITUTE. **Buckley v. Valeo**, 424 U.S. 1 (1976). Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0424_0001_ZS.html>. Acesso em: 15 mar. 2015).

³¹² Sobre os limites às contribuições e aos gastos da perspectiva da Primeira Emenda, veja-se: “O teto de gastos impõe restrições significativamente mais severas nas protegidas liberdades de expressão e associação política que seus limites nas contribuições financeiras”. Tradução livre do seguinte original: “expenditure ceilings impose significantly more severe restrictions on protected freedoms of political expression and association than do its limitations on financial contributions” (ibidem). Veja-se, também, YOUN, Monica (Ed.). **Money, politics and the Constitution: beyond Citizens United**. Introduction. New York: The Century Foundation Press and Brennan Center for Justice, 2011. p. 2. Disponível em: <<https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/Democracy/CFR/YounIntro.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

constitucionais que garantam igualdade entre os concorrentes, sem ignorar a garantia da livre manifestação do pensamento e das ideias.

Ao avaliar o julgamento, Monica Herman Salem Caggiano reflete sobre a necessidade de se afastarem excessos decorrentes de tendência natural de qualquer sistema de controle que venham limitar a atividade do candidato direcionada à expansão de suas propostas, da ideologia e seu programa³¹³.

Por derradeiro, lembre-se que a Corte decidiu pela constitucionalidade da obrigação de divulgação de informações sobre a arrecadação de recursos, medida que vai ao encontro da aspiração de um financiamento da atividade política em consonância com o dever do Estado de proporcionar condições para que o eleitor exerça o voto informado. Além de servir ao substancial interesse em informar o eleitorado, a decisão reconheceu que o mecanismo previne a corrupção do processo político³¹⁴.

3.4.2 O *soft money* e os PACs

A despeito dos parâmetros estabelecidos em *Buckley v. Valeo*, não tardaram a surgir artifícios por meio dos quais os limites para as contribuições diretas poderiam ser virtualmente burlados. Ainda na década de 1970, teve início o uso intensivo do chamado *soft money*.

Antes de mais nada, é preciso compreender que a decisão em *Buckley v. Valeo*, as alterações subsequentes ao Feca³¹⁵, bem como alguns pareceres consultivos (*advisory*

³¹³ A propósito das discussões sobre a garantia da livre manifestação do pensamento e das ideias, Monica Herman Salem Caggiano destaca o já mencionado caso *Buckley vs. Valeo*, cuja decisão da Suprema Corte estadunidense assevera que “O candidato, não menos que as demais pessoas, encontra-se amparado pelo preceito do 1º Aditamento Constitucional, tendo o direito de participar das discussões acerca dos problemas públicos e advogar, tenaz e incansavelmente, sua eleição” (CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Finanças partidárias**, p. 120).

³¹⁴ Eis a passagem na decisão: “as normas de divulgação [...] servem aos interesses governamentais substanciais em informar o eleitorado e prevenir a corrupção do processo político”. Tradução livre do seguinte original: “disclosure provisions [...] serve substantial governmental interests in informing the electorate and preventing the corruption of the political process” (LEGAL INFORMATION INSTITUTE. **Buckley v. Valeo**, 424 U.S. 1 (1976). Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0424_0001_ZS.html>. Acesso em: 15 mar. 2015).

³¹⁵ Conforme Luca Stroppiana, uma vez firmado o precedente, em 1976 houve emenda ao FECA para adaptar suas disposições à decisão, especialmente a retirada da regra que limitava as despesas (exceto aquelas coligadas ao financiamento público de campanha presidencial). As alterações de 1976 também introduziram um limite das contribuições individuais para os partidos nacionais (vinte mil dólares por ano) e as contribuições individuais em

opinions) da Comissão Eleitoral Federal (Federal Election Commission – FEC), delinearão o sistema de financiamento de campanha até a aprovação da reforma de 2002. Esse sistema baseou-se na distinção entre as contribuições chamadas *hard money* e a publicidade *express advocacy*, de um lado, e as contribuições denominadas *soft money* e publicidade *issue advocacy*, de outro: as primeiras, operando de acordo com os limites e obrigações do Feca, ao passo que as segundas escapavam da regulação federal.

Como não havia na legislação norte-americana limites para as doações particulares a partidos políticos, todo dinheiro de doações diretas a candidatos que extrapolasse o limite legal passava a ser destinado aos partidos³¹⁶. O *soft money*, por sua vez, poderia ser utilizado sem nenhuma limitação legal.

Esse dinheiro seria utilizado pelos partidos em atividades de filiação e, principalmente, em *issue advertisement*, isto é, anúncios pagos nos meios de comunicação defendendo bandeiras de certos candidatos ou criticando propostas dos adversários. Desde que não fossem utilizadas expressões como *vote for*, ou *don't vote for*, era perfeitamente possível a menção ao nome dos candidatos nesses anúncios³¹⁷.

Além disso, a despeito da vedação desses fundos para apoiar ou atacar candidatos, os partidos utilizavam o *soft money* para patrocinar anúncios pagos que retratavam seus candidatos de forma mais favorável do que os seus adversários. Os próprios sindicatos e empresas, em regra, financiavam anúncios ostensivamente para influenciar a legislação, camuflando, todavia, o claro propósito de influenciar a eleição³¹⁸.

favor do PAC (cinco mil dólares por ano), junto com outras regras mais restritivas sobre o último. Destaquem-se as disposições para limitar o âmbito da captação de recursos dos PACs de empresas e sindicatos, determinando um único limite de contribuição para todos os PACs estabelecidos pelo mesmo sindicato ou empresa (STROPPIANA, Luca. **Il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali**: modelli a confronto, p. 294).

³¹⁶ Veja-se que, em 1996, os partidos experimentaram expressivo aumento na sua atividade financeira, em grande medida decorrente da arrecadação fora dos limites de proibição previstos em lei por meio do *soft money*. Os números obtidos do relatório da Federal Election Commission demonstram a evolução dessa forma de arrecadação: “Em comparação à corrida presidencial de 1992, as receitas dos comitês nacionais republicanos com ‘soft money’ mais que duplicaram, e as receitas dos comitês nacionais democratas triplicaram, ultrapassando o total de suas receitas federais para o ciclo.”. Tradução livre do seguinte original: “Compared to the 1992 Presidential cycle, the Republican national committees’ soft money receipts more than doubled and the Democratic national committees’ soft money receipts tripled, exceeding their total federal receipts for the cycle.” (THE FEDERAL ELECTION COMMISSION. **Trinty year report**, p. 7. Disponível em: <<http://www.fec.gov/info/publications/30year.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015).

³¹⁷ MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coords.). **O voto nas Américas**, p. 211.

³¹⁸ THE FEDERAL ELECTION COMMISSION. Op. cit., p. 7.

As situações apontadas equivaliam, na prática, à total ausência de limites para contribuições privadas. E a prática potencializava a corrupção, o que certamente continuou preocupando estudiosos e políticos, pois, “Os partidos frequentemente pediam aos candidatos federais e titulares de cargos que ajudassem a captar grandes doações, oferecendo aos doadores acesso aos atuais e aos futuros legisladores federais e despertando preocupações acerca de corrupção latente ou do aparecimento de corrupção”³¹⁹.

No ano de 2002, foi aprovada a Lei de Reforma à Campanha Bipartidária (*Bipartisan Campaign Reform Act – BCRA*), em uma nova tentativa de regular a arrecadação e dispêndio de recursos. A nova legislação vedou o recolhimento de *soft money* pelos partidos perante as pessoas físicas, associações e empresas. Com relação aos anúncios pagos, o BCRA proibiu empresas e sindicatos de financiarem a transmissão de anúncio relativo a candidato federal considerando a proximidade da respectiva eleição – por exemplo, no prazo de 30 dias antes das primárias e de 60 dias antes da eleição geral.

O uso de *soft money*, todavia, continuou sendo uma realidade difícil de se ignorar – tanto que os especialistas norte-americanos ainda discutem possíveis reformas capazes de instituírem um efetivo controle sobre o financiamento das campanhas eleitorais.

Aliás, era esperado que o *soft money* não deixasse completamente a cena do financiamento da política. Os juízes Stevens e O’Connors da Suprema Corte se opuseram à decisão da maioria que confirmara todos os pilares da reforma de 2002, afirmando que não tinham a ilusão de que o BCRA seria a última declaração do Congresso sobre o assunto³²⁰. Por fim, ponderaram afirmando que “o dinheiro, como a água, sempre encontrará uma saída”³²¹.

E a assertiva se confirmou. Proibido por lei aos partidos nacionais, o *soft money* encontrou um novo canal e ressurgiu na forma de doações para associações externas, terceiros e grupos independentes, engajados na atividade político-eleitoral para eleger ou derrotar um candidato ou, de qualquer forma, para influenciar o voto. Essas organizações, formadas por

³¹⁹ Tradução livre do seguinte original: “The parties frequently asked federal candidates and officeholders to help raise large soft money donations, offering donors access to current and future federal legislators and raising concerns about potential corruption or the appearance of corruption” (THE FEDERAL ELECTION COMMISSION. **Trinty year report**, p. 7. Disponível em: <<http://www.fec.gov/info/publications/30year.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015).

³²⁰ A disposição da lei foi confirmada pela Suprema Corte (UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court. **McConnell v. FEC**, 540 U.S. at 93 (2003). Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supct/html/02-1674.ZS.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

³²¹ Tradução livre do seguinte original: “money, like water, will always find an outlet” (STOREY, William. **US government and politics**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007. p. 146).

civis supostamente preocupados com algum tema específico, não advogam de modo explícito a eleição de determinado candidato, nem estão sujeitos à regulamentação e fiscalização da FEC, como ocorre com os partidos políticos.

Portanto, mesmo após o BCRA, o *soft money* passou a ser utilizado pelos PACs³²².

3.4.3 Pessoas jurídicas e o julgamento de *Citizens United v. Federal Election Commission*

Com base na liberdade de expressão, o precedente *Citizens United v. Federal Election Commission* afastou os limites de gastos de corporações e sindicatos para defender a eleição – ou a derrota – de um candidato, desde que os gastos fossem independentes, ou seja, sem articulação com a campanha dos candidatos.

Essa postura, é importante frisar, não abrange as contribuições para campanhas eleitorais ou partidos políticos, porque a Suprema Corte reconheceu que os gastos de forma coordenada com as campanhas podem conduzir à corrupção, razão pela qual continuam sujeitos a limites razoáveis³²³.

Cabe menção a alguns fatos subjacentes ao julgamento do célebre caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, apreciado pela Suprema Corte norte-americana em janeiro de 2010.

A associação sem fins lucrativos *Citizens United*, financiada em menor extensão por contribuições corporativas, tentou transmitir – por meio do serviço de vendas conhecido como *video on demand service* – um documentário de 90 minutos em canal de TV a cabo durante as primárias do Partido Democrata no ano de 2008. O vídeo foi considerado anúncio de campanha contra Hillary Rodham Clinton, então senadora que pleiteava a nomeação do partido para candidatar-se ao cargo de presidente dos Estados Unidos.

³²² A descrição, todavia, não resiste a uma análise crítica sobre a realidade em que se insere a atuação dos PACs: são chamados pelos críticos de “partidos-sombra”, porquanto realizam campanhas eleitorais paralelas, embora não oficialmente coordenados com os comitês dos candidatos. Ao contrário de comitês políticos registrados na FEC, esses grupos não cumprem os limites de financiamento para campanhas (veja-se STROPPIANA, Luca. **Il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali**: modelli a confronto, p. 302).

³²³ LEE, Chisun et al. **After Citizens United**: the story in the states. New York: Brennan Center, 2014. p. 1. Disponível em: <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/publications/After%20Citizens%20United_Web_Final.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Como a FEC entendeu ilegal a transmissão à luz do BCRA, a *Citizens United* requereu à Suprema Corte que fosse declarada a não aplicação do diploma legal ao caso concreto porquanto, entre os argumentos, a transmissão do filme ocorrera tão somente em um canal *pay-per-view*.

A Corte, porém, abordou o pleito sob o prisma da inconstitucionalidade de uma importante parte da legislação sobre financiamento de campanha: a que trata dos limites de gastos eleitorais das empresas e sindicatos, tanto na perspectiva da proibição do uso dos próprios fundos societários com o propósito de defesa expressa (*express advocacy*) quanto na da propaganda eleitoral (*electioneering communication*) definida na reforma de 2002³²⁴.

O juiz Kennedy, no voto da maioria, concluiu que os direitos protegidos pela Primeira Emenda se estendiam às pessoas jurídicas.

Não faltaram duras críticas à decisão que se consolidou com apertada margem de votos (5 a 4). Desde a crítica feita pelo correspondente do *New York Times* perante a Suprema Corte, Adam Liptak, que passou a chamar o caso de *Blockbuster*, em referência irônica ao fato de os juízes terem transformado um pequeno filme em um sucesso de bilheteria³²⁵, até o discurso do presidente Barack Obama no *State of the Union* de 2010, que caracterizou a decisão como devastadora, dado o risco à própria democracia. O Presidente, em referência aos interesses especiais – *special interests* – vinculados às pessoas jurídicas, apresenta comentário bastante duro à decisão:

[...] a Suprema Corte revogou um século de leis que, acredito, abrirão as comportas para interesses especiais – incluindo de empresas estrangeiras – gastarem sem limites em nossas eleições. Bem, não considero que as eleições americanas devam ser financiadas pelos interesses mais poderosos dos Estados Unidos, ou pior, por empresas estrangeiras³²⁶.

³²⁴ A regra sobre *express advocacy* remonta a 1947, época em que houve vedação de patrocínio direto por pessoas jurídicas em anúncios, ao passo que, no tocante à *electioneering communication*, o BCRA de 2002 somente permite a constituição de fundos separados e por meio dos comitês de ação política, os PACs.

³²⁵ LIPTAK, Adam. A Blockbuster Case Yields an Unexpected Result. **The New York Times**, 19.07.2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/09/20/us/disclosure-may-be-real-legacy-of-citizens-united-case.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

³²⁶ Tradução livre do seguinte original: “the Supreme Court reversed a century of law that I believe will open the floodgates for special interests – including foreign corporations – to spend without limit in our elections. Well I don't think American elections should be bankrolled by America's most powerful interests, or worse, by foreign entities” (GENIUS. State of the Union 2010. Barack Obama, January, 27th 2010. Disponível em: <<http://genius.com/President-barack-obama-state-of-the-union-2010-annotated>>. Acesso em: 15 mar. 2015).

Na doutrina, destaque-se a crítica de Ronald Dworkin, em que o autor questiona o porquê da superação de importantes precedentes da Suprema Corte justamente no contexto de uma ação que nem ao menos foi proposta por algum partido:

Cinco juízes conservadores, por iniciativa própria, sem o pedido de nenhum partido no processo, declararam que as empresas e os sindicatos possuem um direito constitucional de gastarem o quanto quiserem em propaganda eleitoral televisiva, especialmente apoiando ou atingindo determinados candidatos³²⁷.

A ação, sustenta o doutrinador, não desafiava a análise da constitucionalidade do BCRA, pois a associação *Citizens United* demandava da Corte apenas uma decisão para que o método de distribuição do filme não fosse considerado proibido por lei – e oferecia alguns argumentos para interpretar a lei nesse sentido³²⁸.

Ronald Dworkin ressalta a falta de evidências de que os limites à participação das pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais tivessem subitamente se tornado impraticáveis, até porque essas restrições estavam em vigor desde 1907. Ao afirmar que o BCRA violava a Primeira Emenda – a qual declara que o Congresso não pode produzir lei que infrinja a liberdade de expressão – os juízes tiveram que lidar com dois precedentes em sentido contrário (*Austin v. Michigan* de 1990 e, em parte, *McConnell v. FEC* de 2003) e elaboraram a seguinte solução: anular esses precedentes³²⁹.

³²⁷ Tradução livre do seguinte original: “The five conservative justices, on their own initiative, at the request of no party to the suit, declared that corporations and unions have a constitutional right to spend as much as they wish on television election commercials specifically supporting or targeting particular candidates” (DWORKIN, Ronald. The decision that threatens democracy. **The New York Review of Books**, May 13, 2010, p. 5. Disponível em: <<http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

³²⁸ Ibidem, p. 6.

³²⁹ Veja-se, também, STROPPIANA, Luca. **Il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali: modelli a confronto**, p. 310-311. Veja-se, ainda, posicionamento de Ronald Dworkin: “Pelo menos desde 1907, quando o Congresso aprovou o *Tillman Act* a pedido do então presidente Theodore Roosevelt, é aceito pela nação e pelo Tribunal que as empresas, que são apenas pessoas fictícias criadas pela lei, não possuem os mesmos direitos de atividade política conferidos pela Primeira Emenda às pessoas físicas. Em 1990, no caso *Austin versus* Câmara de Comércio de Michigan, a Corte categoricamente manteve esse princípio. Em 2002, o Congresso aprovou a Lei de Reforma à Campanha Bipartidária (BCRA) patrocinada pelos senadores John McCain e Russell Feingold, que proibiu as empresas de se engajarem em propaganda eleitoral televisiva por um período de trinta dias antes das primárias para cargo público federal e de sessenta dias antes de uma eleição. Em 2003, no caso *McConnell versus* Comissão Eleitoral Federal (FEC), a Corte manteve a constitucionalidade dessa proibição”. Tradução livre do seguinte original: “At least since 1907, when Congress passed the *Tillman Act* at the request of President Theodore Roosevelt, it had been accepted by the nation and the Court that corporations, which are only fictitious persons created by law, do not have the same First Amendment rights to political activity as real people do. In 1990, in *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, the Court firmly upheld that principle. In 2002, Congress passed the Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA) sponsored by Senators John McCain and Russell Feingold, which forbade corporations to engage in television electioneering for a period of thirty days before a

A superação de precedentes gerou uma das principais críticas ao voto. Para Ronald Dworkin, ao reverterem decisões que trataram dos limites da participação de pessoas jurídicas – sedimentadas ao longo da história da Corte – os juízes acabaram por desmerecer a importância dos precedentes:

O precedente – assim como a Primeira Emenda foi interpretada e aplicada pela Suprema Corte no passado – também deve ser respeitado. Mas, uma vez que o significado de decisões anteriores é também uma questão de interpretação, isso igualmente deve ser considerado do ponto de vista da Primeira Emenda³³⁰.

E o doutrinador ressalta a importância de se estudar detalhadamente essa decisão, uma vez que fornece uma arma poderosa aos lobistas corporativos – demasiadamente influentes no sistema político norte-americano –, bem como pelo fato de prenunciar uma avalanche de propaganda política financiada pela riqueza das empresas³³¹.

E o prenúncio de certa forma se confirmou quatro anos após a decisão, conforme se depreende do estudo do Brennan Center for Justice da New York University School of Law. Ao analisar a tendência crescente desse tipo de gastos, especialmente no nível estadual – dados sobre os quais o estudo se baseou –, conclui que os responsáveis pelos gastos independentes estão trabalhando de mãos dadas com candidatos, os quais têm todo o incentivo para cuidar dos interesses daqueles, se eleitos³³².

primary for federal office and sixty days before an election. In 2003, in *McConnell v. Federal Election Commission (FEC)*, the Court upheld the constitutionality of that prohibition” (DWORKIN, Ronald. The “devastating” decision. **The New York Review of Books**, Feb. 25, 2010, p. 2. Disponível em: <<http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

³³⁰ Tradução livre do seguinte original: “Precedent – how the First Amendment has been interpreted and applied by the Supreme Court in the past – must also be respected. But since the meaning of past decisions is also a matter of interpretation, that, too, must be guided by a principled account of the First Amendment’s point” (idem. The decision that threatens democracy. **The New York Review of Books**, May 13, 2010, p. 7).

³³¹ DWORKIN, Ronald. The decision that threatens democracy. **The New York Review of Books**, May 13, 2010, p. 6.

³³² Veja-se: “Quatro anos depois, os gastos externos cresceram vertiginosamente, e as premissas da Suprema Corte colidiram com a realidade da política americana. Sem limites, os contribuintes externos estão trabalhando ‘de mãos dadas’ com os candidatos que possuem todo o incentivo para cuidar de seus interesses, se eleitos”. Tradução livre do seguinte original: “Four years later, outside spending has skyrocketed, and the Supreme Court’s assumptions have bumped up against the reality of American politics. Unlimited outside spenders are working “hand in glove” with candidates who have every incentive to look after their interests if elected” (LEE, Chisun et al. **After Citizens United: the story in the states**, p. 1. Disponível em: <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/publications/After%20Citizens%20United_Web_Final.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015).

Eis a conclusão do estudo:

Quatro anos após o caso *Citizens United*, a abertura de gastos independentes pela Suprema Corte teve um efeito totalmente diferente – e, como muitos advertiram na ocasião, previsível. Como esse relatório documenta, os gastos externos nos estados e áreas locais mais competitivos dispararam, enquanto candidatos e contribuintes externos desenvolveram diversas táticas de colaboração que, todavia, estavam à altura das exigências das leis de coordenação existentes³³³.

Passa-se, a seguir, à análise da liberdade de expressão no cenário político-partidário.

3.5 A análise da liberdade de expressão

A liberdade de expressão está presente em diferentes perspectivas de argumentação nos mais variados temas do debate político-partidário. Daí a oportunidade para se tratar de uma questão fulcral para o desenvolvimento desta dissertação: em que medida a participação das pessoas jurídicas, pautada pela liberdade de expressão, favorece o objetivo de fornecer aos eleitores mais informação?

Os julgamentos, tanto em *Buckley v. Valeo* quanto em *Citizens United v. Federal Election Commission*, bem como em *Harper v. Canada* julgado pela Suprema Corte canadense, abordam o tema da liberdade de expressão e, assim, permitem, com base em seus pressupostos, analisar o caso brasileiro sob aspectos diversos.

Teorias têm sido propostas por constitucionalistas para tratar da liberdade de expressão e muitas delas assinalam particular importância à proteção da liberdade de expressão política.

Alguns defendem a ideia de que limitações à participação de empresas ou cidadãos no patrocínio de propaganda eleitoral favorecem o voto informado. Os limites impedem a opressão de certos participantes do processo eleitoral sobre outros em virtude do poder

³³³ Tradução livre do seguinte original: “Four years after *Citizens United*, the Supreme Court’s unleashing of independent spending has had an entirely different – and, as many warned at the time, predictable – effect. As this report documents, outside spending in the high-stakes state and local arenas has shot up, while candidates and outside spenders have developed numerous collaboration tactics that nevertheless pass muster under many existing coordination laws. The problems of representation and political opportunity caused by the outsize influence of wealth in American elections loom far larger than even the toughest coordination rules can fix” (LEE, Chisun et al. **After Citizens United: the story in the states**, p. 26. Disponível em: <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/publications/After%20Citizens%20United_Web_Final.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015).

econômico e garantem que os eleitores tenham acesso à mais ampla e diversificada gama de informações e opiniões políticas.

Para os que se opõem a esse raciocínio, a liberdade de expressão fundamenta justamente o afastamento de qualquer fixação de limites à participação porque estes prejudicam o alcance do almejado voto informado.

Eis o dilema.

3.5.1 O caso canadense

O dilema apontado no final do subitem anterior vem à tona na célebre decisão da Suprema Corte do Canadá em *Harper v. Canada (Attorney General)*, conforme se depreende do confronto entre o voto dissidente dos juízes McLachlin (*chief justice*) e Major J. e o voto vencedor³³⁴.

A linha de raciocínio do primeiro destaca que telespectadores, ouvintes e leitores têm o direito de obter informações sobre os assuntos públicos, sem as quais não podem emitir um voto informado. A liberdade de expressão protege não apenas o indivíduo que transmite a mensagem, mas também o destinatário.

O voto dissidente lembra que, no país vizinho do Sul, os americanos desfrutam do mesmo direito na perspectiva de destinatários de informações sobre questões políticas, justamente para a descoberta e disseminação da verdade política. Reproduz, ainda, as palavras do juiz Marshall J., em *Kleindienst v. Mandel*, ressaltando que o direito de ouvir é inseparável do direito de expressar, os quais abrangem o direito de informar e ser informado sobre questões públicas:

O direito de falar e ouvir – incluindo o direito de informar os outros e de ser informado sobre questões públicas – é uma parte intrínseca da [Primeira Emenda]. A liberdade de expressão e a liberdade de ouvir são inseparáveis; representam os dois lados da mesma moeda. Mas a moeda em si é o processo de reflexão e discussão. A atividade de oradores tornando-se ouvintes e ouvintes tornando-se oradores em uma

³³⁴ CANADA. Supreme Court. **Harper v. Canada (Attorney General)**, [2004] 1 S.C.R. 827, 2004 SCC 33. Disponível em: <<http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2146/index.do>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

troca vital de reflexão é o meio indispensável para a descoberta e a disseminação de verdade política³³⁵.

Dito de outro modo, a liberdade de expressão deve permitir que um cidadão dê voz a sua visão para comunidade e nação, de tal sorte que a capacidade de se expressar em um debate público nada significa se este não inclui a capacidade de tentar persuadir concidadãos por meio de debate e discussão – é daí que o discurso político emerge³³⁶. Destaca-se, por fim, no voto dissidente que as limitações privam o exercício de liberdade de expressão, justamente porque os cidadãos não comunicam seus pontos de vista durante a campanha eleitoral³³⁷.

Por sua vez, a maioria em *Harper v. Canada (Attorney General)* decidiu que o equilíbrio entre a liberdade de expressão e a regulação dos gastos eleitorais permite a limitação de gastos de terceiros – outros que não partidos ou candidatos – a título de propaganda eleitoral³³⁸. Nessa trilha, considerou constitucional a alteração do *Canada Elections Act* em 2000 que fixou a despesa máxima com propaganda em C\$ 150 mil em todo o país, bem como o limite de C\$ 3 mil para ser gasto em determinado distrito eleitoral³³⁹.

³³⁵ Tradução livre do seguinte original: “The right to speak and hear – including the right to inform others and to be informed about public issues – are inextricably part of [the First Amendment]. The freedom to speak and the freedom to hear are inseparable; they are two sides of the same coin. But the coin itself is the process of thought and discussion. The activity of speakers becoming listeners and listeners becoming speakers in the vital interchange of thought is the means indispensable to the discovery and spread of political truth” (UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court. *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972), p. 775. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/408/753/case.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

³³⁶ CANADA. Supreme Court. **Harper v. Canada (Attorney General)**, [2004] 1 S.C.R. 827, 2004 SCC 33. Disponível em: <<http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2146/index.do>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

³³⁷ Vejam-se as seguintes passagens do voto: “As evidências indicam que o efeito dos limites é impedir os cidadãos de efetivamente comunicarem suas visões acerca dos problemas durante uma campanha eleitoral. Fica claro, portanto, que os limites de propaganda da Lei de Eleições do Canadá impedem os cidadãos de efetivamente comunicarem suas visões acerca de questões eleitorais a seus concidadãos, restringindo-os a uma pequena propaganda local. Assim sendo, representam uma incursão grave na livre expressão no cenário político”. Tradução livre do seguinte original: “The evidence shows that the effect of the limits is to prevent citizens from effectively communicating their views on issues during an election campaign. It is therefore clear that the Canada Elections Act’s advertising limits prevent citizens from effectively communicating their views on election issues to their fellow citizens, restricting them instead to minor local communication. As such, they represent a serious incursion on free expression in the political realm” (ibidem).

³³⁸ O Tribunal decidiu que os limites de gastos, previstos na lei eleitoral canadense, sobre propaganda eleitoral patrocinada por terceiros não viola a seção 2 (b) e 2 (d) e a seção 3 da Carta Canadense de Direitos e Liberdades (ibidem).

³³⁹ Eis os termos da seção 350: “(1) Um terceiro não deverá contrair despesas com propaganda eleitoral de valor total maior que \$150.000 durante um período eleitoral em relação a uma eleição geral. (2) Não mais que \$3.000 do valor total indicado no subitem (1) deverão ser contraídos para os fins de promover ou contrapor a eleição de um ou mais candidatos em certo distrito eleitoral, incluindo (a) identificá-los; (b) apresentar suas semelhanças; (c) identificá-los pelas suas respectivas filiações partidárias; ou (d) assumir uma posição em uma questão com a qual estejam particularmente associados”. Tradução livre do seguinte original: “(1) A third party shall not incur election advertising expenses of a total amount of more than \$150,000 during an election period in relation to a

De plano, a solução dada pelo Tribunal Constitucional canadense privilegiou a escolha do legislador, tanto que ressaltou o dever do Parlamento de balancear os direitos de todos os participantes no processo eleitoral:

As dificuldades de encontrar um ponto de equilíbrio são evidentes e, dado o direito do Parlamento de escolher o modelo eleitoral do Canadá e as nuances inerentes à implementação desse modelo, um tribunal deve abordar a análise das justificativas com deferência³⁴⁰.

O Tribunal não desconheceu as enormes dificuldades para o exercício desse mister que demanda equilíbrio entre o direito de expressão política – que está no cerne da garantia da livre expressão – e o perigo de que a propaganda política venha manipular ou oprimir o eleitor.

O precedente canadense exaltou na razão de decidir que o objetivo geral da limitação de gastos de publicidade de terceiros é promover equidade eleitoral, realizando análise do seguinte ponto: se os fundamentos para os limites são comprovadamente justificados.

Inicialmente pontua três objetivos do sistema que rege o processo eleitoral: (a) promover a igualdade no discurso político; (b) proteger a integridade do regime de financiamento aplicável a candidatos e partidos; e (c) garantir que os eleitores tenham confiança no processo eleitoral.

Após recordá-los, conclui que os limites de gastos de publicidade de terceiros são racionalmente ligados aos objetivos, porquanto atendem ao critério da proporcionalidade. Primeiro porque impedem que indivíduos ou grupos que têm acesso a recursos financeiros significativos – capazes de comprar uma quantidade ilimitada de publicidade – dominem o discurso eleitoral em detrimento de outros, evitando que visões opostas sejam ouvidas; segundo, criam um equilíbrio entre os recursos financeiros de cada candidato ou partido político; e, por fim, eles avançam a percepção de que o processo eleitoral é substantivamente

general election. (2) Not more than \$3,000 of the total amount referred to in subsection (1) shall be incurred to promote or oppose the election of one or more candidates in a given electoral district, including by (a) naming them; (b) showing their likenesses; (c) identifying them by their respective political affiliations; or (d) taking a position on an issue with which they are particularly associated” (ibidem).

³⁴⁰ Tradução livre dos seguinte original: “The difficulties of striking this balance are evident and, given the right of Parliament to choose Canada’s electoral model and the nuances inherent in implementing this model, a court must approach the justification analysis with deference.” (CANADA. Supreme Court. **Harper v. Canada (Attorney General)**, [2004] 1 S.C.R. 827, 2004 SCC 33. Disponível em: <<http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2146/index.do>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

um mercado que prevê um grau razoável de igualdade entre os cidadãos que queiram participar desse processo.

Portanto, o precedente assenta-se na ideia de que os limites da propaganda eleitoral por terceiros têm efeito de criar condições equitativas de concorrência para aqueles que desejam se engajar no discurso eleitoral, bem como de permitir que os eleitores estejam melhor informados, já que nenhuma voz é oprimida por outra³⁴¹.

Em sentido divergente da perspectiva adotada pela Suprema Corte canadense, o julgamento em *Citizens United v. Federal Election Commission* – conforme a decisão do juiz Anthony Kennedy – definiu que a liberdade de expressão não deve ser restringida, justamente para tornar os candidatos mais iguais em recursos financeiros. Segundo a construção do voto, a liberdade de expressão política é condição essencial para uma democracia efetiva, porquanto garante que eleitores tenham acesso à mais ampla e diversificada gama de informações e opiniões políticas. Só que os limites de gastos vão, justamente, de encontro ao objetivo de preservar a diversidade de informações conforme a *informed electorate theory*³⁴².

Comparadas as razões subjacentes aos testes de constitucionalidade realizados pelos Tribunais canadense e norte-americano, destaca-se a ambivalência principiológica relativa à liberdade de expressão para alcançar o objetivo de um debate robusto e uma população informada.

A contradição entre os posicionamentos não passou despercebida pela doutrina, conforme será possível verificar no próximo subitem.

³⁴¹ Os gastos de terceiros com propaganda são assim tratados pela decisão: “Grande parte da propaganda eleitoral de terceiros constitui expressão política e, portanto, recai na essência da garantia da liberdade de expressão. Conforme discutido a seguir, em algumas circunstâncias, a propaganda eleitoral de terceiros pode ser menos merecedora de proteção constitucional nos casos em que busca manipular os eleitores”. Tradução livre do seguinte original: “Most third party election advertising constitutes political expression and therefore lies at the core of the guarantee of free expression. As discussed below, in some circumstances, third party election advertising may be less deserving of constitutional protection where it seeks to manipulate voters” (CANADA. Supreme Court. **Harper v. Canada (Attorney General)**, [2004] 1 S.C.R. 827, 2004 SCC 33. Disponível em: <<http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2146/index.do>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

³⁴² UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court. **Citizens United**, 558 U.S. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/08-205/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

3.5.2 Pessoas jurídicas e liberdade de expressão: crítica doutrinária à *Citizens United*

Para encerrar esta etapa, expõem-se algumas ponderações feitas por Ronald Dworkin sobre a decisão em *Citizens United*.

Se uma nação fixasse as despesas eleitorais admissíveis em um nível muito baixo, acabaria por alcançar a maior igualdade financeira possível, no entanto, isso não prejudicaria a qualidade do debate político, obstando que defensores de novas opiniões gastassem fundos suficientes para atrair a atenção dos eleitores?

A pergunta remete à delicada questão que se afigura na decisão legislativa que irá determinar o quanto de iniquidade deve ser permitido a fim de garantir um debate robusto e uma população informada, sem que os candidatos e seus partidos com mais apoio e recursos se sobreponham àqueles com menor poderio econômico-financeiro.

Para os críticos da participação de empresas como mecanismo adequado ao incremento de informação, não há motivos para supor que, ao permitir que elas tragam enorme quantia de dinheiro, o eleitor será mais bem informado de fato³⁴³.

Ronald Dworkin questiona a adequação da *informed electorate theory* sobre a qual se fundou o voto vencedor em *Citizens United* e defende a importância da liberdade de expressão não para educar o público em geral, mas para proteger o *status*, a dignidade e o desenvolvimento moral dos cidadãos (pessoas físicas) como parceiros iguais no processo político. Nesse sentido, o juiz John Paul Stevens resumiu essa teoria no voto dissidente em *Citizens United* – em nome também dos juízes Stephen Breyer, Ruth Ginsburg e Sonia Sotomayor –, ao consignar que “uma preocupação fundamental da Primeira Emenda é proteger o interesse individual de autoexpressão”³⁴⁴.

³⁴³ Eis a crítica que Ronald Dworkin elabora a respeito da decisão do juiz Kennedy sobre a utilização da *informed electorate theory*: “Mas ele não apresentou motivos para supor que a permissão para as empresas ricas inundarem as eleições com recursos financeiros irá, de fato, resultar em um público mais bem informado – e há muitas razões para pensar que isso resultará em um público pior informado. As empresas não têm ideias próprias”. Tradução livre do seguinte original: “But he offered no reason for supposing that allowing rich corporations to swamp elections with money will in fact produce a better-informed public – and there are many reasons to think it will produce a worse-informed one. Corporations have no ideas of their own” (DWORKIN, Ronald. The decision that threatens democracy. **The New York Review of Books**, May 13, 2010, p. 7).

³⁴⁴ Tradução livre do seguinte original: “one fundamental concern of the First Amendment is to protec[t] the individual’s interest in self-expression” (UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court. **Citizens United**, 558 U.S. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/08-205/>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

Na doutrina, apontou-se falha teórica do voto condutor do juiz Kennedy naquilo que Ronald Dworkin chamou de compreensão rasa e simplista da Primeira Emenda³⁴⁵. Para o autor, a construção de que as empresas devem ser tratadas como pessoas físicas sob a proteção da Primeira Emenda é rechaçada com base nas seguintes razões: (a) as corporações são ficções legais; (b) não contribuem com opiniões próprias; e (c) não têm direito de participar com igual voz ou de votar em políticos³⁴⁶.

Ao desenvolver o argumento de que as corporações não têm ideias próprias, Ronald Dworkin alerta que, apesar da utilização do dinheiro de seus acionistas aumentar o volume de publicidade, o patrocínio das corporações não acrescentará a diversidade de ideias oferecidas aos eleitores, isso porque os anúncios representariam nada mais do que a promoção das opiniões de seus administradores³⁴⁷.

O autor sugere, portanto, que a distinção entre o interesse do corpo diretivo e da própria empresa – que envolve o interesse dos acionistas – deveria ficar clara em anúncios eleitorais, na esteira da transparência (*disclosure*)³⁴⁸.

³⁴⁵ DWORKIN, Ronald. The “devastating” decision. **The New York Review of Books**, Feb. 25, 2010, p. 3. Disponível em: <<http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

³⁴⁶ Ibidem, loc. cit..

³⁴⁷ Ibidem, p. 8.

³⁴⁸ Ronald Dworkin conclui que os anúncios representam “a opinião dos diretores da empresa, os quais têm a obrigação de promover os interesses próprios da empresa, e não necessariamente a opinião de qualquer um de seus acionistas, os quais estão realmente pagando pela propaganda.” Tradução livre do seguinte original: “corporation’s officers, who have a duty to promote the corporation’s own interests, and not necessarily the opinion of any of their shareholders who are actually paying for the ad.” (ibidem, p. 3).

CAPÍTULO 4

A ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA E A PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA: ANÁLISE CRÍTICA

Este capítulo tem como objetivo expor o plano normativo brasileiro sobre limites e proibições de arrecadação, para, então, fazer uma análise crítica da participação das pessoas jurídicas, considerando, inclusive, a repercussão do tema na jurisprudência pátria³⁴⁹.

Observação mais detida da lista de vedações previstas no ordenamento brasileiro e a dinâmica jurisprudencial e doutrinária a respeito do tema permite concluir pela existência de fragilidades que comprometiam o alcance do objetivo do controle de arrecadação, qual seja, o combate do abuso do poder econômico. As brechas identificadas para o ingresso de recursos privados faziam que se cogitasse de incrementar *de lege ferenda* a lista de restrições, para alcançar, por exemplo, doadores que mantinham relação contratual com o Poder Público³⁵⁰.

Esse viés crítico e as polêmicas sobre mudanças na formulação de vedações não perdem seu objeto diante do julgamento da ADI 4.650-DF – como será apontado no último item deste capítulo, o julgamento implicou o afastamento da participação de pessoas jurídicas. A decisão do Supremo Tribunal Federal não retira o valor do debate a respeito de problema que ganhou contornos dramáticos no século XXI e, certamente, continuará fomentando discussões e novas abordagens sobre o modelo brasileiro de financiamento da política.

Assim, apesar de muitas das questões a serem apresentadas aterem-se à realidade anterior ao julgamento da ADI 4.650-DF e da edição da Lei nº 13.165/2015 – ou seja, quando as pessoas jurídicas podiam doar – o relato tem propósito não apenas histórico, uma vez que

³⁴⁹ Com isso, permite-se avaliar a perspectiva dinâmica do sistema de controle de arrecadação realizado pela Justiça Eleitoral brasileira. A propósito, recorde-se Bruno Lorencini, para quem o controle visa, em síntese, verificar se os gastos declarados ocorreram efetivamente – e em conformidade com os requisitos estabelecidos –, bem como se os limites e proibições da arrecadação e dos gastos foram respeitados (LORENCINI, Bruno César. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência**: um estudo comparado, f. 96).

³⁵⁰ REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da política no Brasil**, f. 143. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28092010-113713/publico/Daniel_G_Falcao_P_Reis_Financiamento_da_politica_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

assenta fundamentos para eventuais discussões envolvendo a participação das pessoas jurídicas no futuro.

4.1 O financiamento da política: uma abordagem constitucional e infraconstitucional

Primeiro, cabe questionar em qual contexto devem ser examinadas as normas de arrecadação de recursos para campanhas eleitorais e para os partidos políticos.

Fávila Ribeiro ensina que o Direito Eleitoral se dedica ao estudo das normas e procedimentos que organizam e disciplinam o funcionamento do poder de sufrágio popular, de modo a se estabelecer a precisa equação entre a vontade do povo e a atividade governamental. O autor sustenta que o campo de investigação do Direito Eleitoral vem se alargando significativamente no Estado Moderno, a ponto de se poder deduzir que existe um “direito especial”, cujas linhas mestras se encontram radicadas na Constituição³⁵¹.

Em se partindo da premissa de que o Direito Eleitoral tem suas raízes fixadas na Constituição, é possível falar-se em um Direito Constitucional Eleitoral. Fonte primária do exercício do poder e dos direitos de cidadania, esse ramo, por meio de princípios, normas e regras constitucionais, obsta que a legislação ordinária e a Justiça Eleitoral – que atuam no processo eleitoral – possam ir contra ou além daquilo que o constituinte traçou como diretivas básicas para o exercício do poder no Brasil³⁵².

Ana Cândida da Cunha Ferraz sustenta ser possível afirmar que existe um Direito Eleitoral material e formalmente constitucional disciplinado na Constituição da República. Vale compreender – por óbvio – que o Direito Constitucional Eleitoral também parte do pressuposto de que a Constituição não pode esgotar toda a matéria atinente ao seu conteúdo essencial, justificando-se, com base nisso, a visualização da legislação infraconstitucional em matéria eleitoral. Destaque, nesse contexto, será conferido à Lei das Eleições (Lei nº

³⁵¹ RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 12-14.

³⁵² FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Fundamentos constitucionais da participação popular no exercício do poder: garantia da cidadania e dos direitos políticos. **Revista de Mestrado em Direito**, Osasco, ano 8, n. 2, p. 29-50, jul./dez. 2008, p. 31.

9.504/1997) e à Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), as quais serão objeto de análise neste capítulo³⁵³.

O Direito Constitucional Eleitoral, com seu conjunto de regras, normas e princípios sediados no próprio texto da Constituição Federal brasileira, constitui, em si, uma das mais relevantes garantias do exercício democrático do Poder e da soberania popular. Isso porque a Constituição positiva essa matéria em normas de hierarquia e de proteção reforçadas, intocáveis pelo Poder de Reforma Constitucional e pelo ordenamento jurídico infraconstitucional³⁵⁴.

Normas, princípios gerais e específicos que fundamentam o Direito Constitucional Eleitoral são identificados na Constituição de 1988. No mesmo passo que dão base, legitimidade, conduzem e limitam os poderes políticos, além de também definirem as garantias da cidadania e dos direitos políticos: o princípio do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*); o princípio da separação de poderes (art. 2º); o princípio da soberania popular, que determina o modo pelo qual o poder será exercido no Brasil (art. 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”); o princípio da cidadania (art. 1º, II) e a positivação dos direitos políticos fundamentais (art. 14); e o princípio do pluralismo político (art. 1º, IV)³⁵⁵.

Existe, por sua vez, um Direito Eleitoral apenas materialmente constitucional, que veicula a complementação das regras do exercício do Poder mediante a legislação infraconstitucional – o Direito Eleitoral infraconstitucional, cuja regulamentação não pode ferir o Direito Constitucional Eleitoral.

Sobre o tema, colaciona-se a lição de Anna Cândida da Cunha Ferraz³⁵⁶:

É onde se situa, por exemplo, o Código Eleitoral e as leis eleitorais em geral. Essas leis não têm a “forma constitucional” consubstanciada no documento solene que é a Constituição, mas constituem regras materialmente constitucionais porquanto se referem ao conteúdo básico de uma Constituição em sua feição política.

E a autora conclui, assim resumindo a dicotomia:

³⁵³ Veja-se FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Fundamentos constitucionais da participação popular no exercício do poder: garantia da cidadania e dos direitos políticos. **Revista de Mestrado em Direito**, ano 8, n. 2, p. 31.

³⁵⁴ Ibidem, loc. cit..

³⁵⁵ Ibidem, p. 33.

³⁵⁶ Ibidem, p. 31.

[...] temos regras de Direito Eleitoral que retiram sua validade e legitimidade diretamente da Constituição formal, escrita e rígida – no Brasil, a Constituição de 1988, vigente. São estas as regras fundamentais constitucionais da participação popular no poder e conseqüentemente do Direito Constitucional Eleitoral. De outro lado, temos um Direito Eleitoral infraconstitucional, que contém a disciplina de matéria constitucional – porquanto relacionada com o exercício do poder –, mas regulamentada pelo Código Eleitoral, por leis complementares, ordinárias etc., qual seja o *o Direito Eleitoral Comum*³⁵⁷. (grifou-se)

Tércio Sampaio Ferraz Junior, por sua vez, recorda que, como a Constituição traça os princípios fundamentais em relação aos partidos políticos e ao processo eleitoral sem exaurir o tema, cabe à legislação infraconstitucional determinar premissas e requisitos para o seu funcionamento³⁵⁸.

Destaque-se, por fim, que garantir a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico é um vetor do comando constitucional estabelecido no art. 14, § 9º, da Constituição da República:

[...]
§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta³⁵⁹.

Posto isso, passa-se à análise da questão da arrecadação de recursos no que tange às pessoas jurídicas.

4.2 A arrecadação de recursos e as pessoas jurídicas

O financiamento das eleições está regulamentado pela Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e, ainda, pela Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), no título III, cujos

³⁵⁷ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Fundamentos constitucionais da participação popular no exercício do poder: garantia da cidadania e dos direitos políticos. **Revista de Mestrado em Direito**, ano 8, n. 2, p. 31.

³⁵⁸ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Doação eleitoral: vedações. Considerações sobre o art. 24, III, da Lei 9.504/1997. **Revista dos Tribunais**, ano 101, v. 924, out. 2012, p. 199.

³⁵⁹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 14, § 9º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

capítulos I e II tratam, respectivamente, da prestação de contas dos partidos e do Fundo Partidário.

As regras vigentes estabelecem um modelo de financiamento misto, com a possibilidade de uso, em campanhas eleitorais, de fundos públicos, bem como de fundos privados, incluindo recursos próprios de candidatos e recursos provenientes de doações de pessoas físicas – no tocante às pessoas jurídicas, o julgamento da ADI 4.650-DF e a edição da Lei nº 13.165/2015 trouxeram alterações ao regime estabelecido nas Leis nºs 9.504/1997 e 9.096/1995.

As doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais eram³⁶⁰ regradas pelo art. 81 da Lei nº 9.504/1997, constante das disposições transitórias da referida lei. Essa posição topológica permite uma digressão alicerçada na ponderação de Daniel Augusto Falcão Pimentel Reis, cuja síntese das discussões que antecederam a edição da Lei das Eleições é a seguinte:

[...] a vontade do legislador federal ao editar a Lei n. 9.504/97 era a de tornar o sistema normativo de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil de caráter exclusivamente público, ficando assim os dispositivos que normatizam as doações de pessoas jurídicas localizadas nas disposições transitórias da lei (ou seja, assim que disciplinado o financiamento público, os ditames das doações das pessoas jurídicas seriam revogados). A possibilidade de doações por parte de pessoas físicas, no entanto, seria preservada, configurando-se na verdade um sistema misto, e não exclusivamente público³⁶¹.

Com base nesse panorama, o autor cogita o porquê de o regramento das doações das pessoas jurídicas estar disciplinado no corpo das disposições transitórias da Lei das Eleições:

Essa localização se deve ao fato de o art. 79 prever lei específica para disciplinar o “financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos”. Isso ocorreu pelo fato de não haver acordo entre os partidos na época sobre as regras do financiamento público (a oposição ao então presidente Fernando Henrique Cardoso defendia o sistema público exclusivo), sendo o problema deixado para o futuro³⁶².

Não bastasse o choque de concepções sobre o modelo de financiamento ter sido caracterizado como um problema “deixado para o futuro”, é pertinente lembrar que a

³⁶⁰ As referências aos artigos que tratam da participação das pessoas jurídicas tanto na Lei nº 9.504/1997 quanto na Lei nº 9.096/1995 serão feitas no passado, tendo em vista o resultado do julgamento da ADI 4650-DF pelo STF.

³⁶¹ REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da política no Brasil**, f. 17. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28092010-113713/publico/Daniel_G_Falcao_P_Reis_Financiamento_da_politica_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

³⁶² Ibidem, loc. cit..

referência “cai como uma luva” ao tema da participação das pessoas jurídicas. A transitoriedade que se antevia ao futuro das doações das pessoas jurídicas não se confirmou, e o contexto que envolvia a aprovação da referida lei já prenunciava – de certa forma – os questionamentos e problemas que até hoje permeiam a participação das pessoas jurídicas.

4.2.1 O regime de limitações

Antes do julgamento da ADI 4650-DF pelo STF e da edição da Lei nº 13.165/2015, a abordagem dos limites estipulados para doações de pessoas jurídicas e de pessoas físicas evocava a comparação entre os critérios fixados – bases de cálculo e das porcentagens.

Conforme a Lei nº 9.504/1997, o limite quantitativo para pessoas físicas consiste em 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição (art. 23, § 1º, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015). A Lei dos Partidos Políticos, por sua vez, dispõe que as pessoas naturais podem doar aos partidos, que têm a possibilidade de repassar os recursos recebidos às campanhas eleitorais, desde que observados os limites referidos na Lei nº 9.504/1997 e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias – é o que se depreende da leitura conjunta do art. 39, *caput* e § 5º, da Lei nº 9.096/1995 e das disposições do § 1º do art. 23 da Lei das Eleições, que recebeu nova redação pela Lei nº 13.165/2015.

Durante a vigência do art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/1997 – que regulava as doações de pessoas jurídicas –, o limite quantitativo de doações e contribuições³⁶³ para as campanhas eleitorais era de 2% do faturamento bruto no ano anterior à eleição, sancionando-se o extravasamento desse limite com o pagamento de multa fixada em 5 a 10 vezes do valor doado em excesso³⁶⁴. Sem prejuízo da sanção mencionada, a pessoa jurídica que ultrapassasse o limite fixado no § 1º estaria sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar

³⁶³ Sobre se os termos doações e contribuições devem ser compreendidos como sinônimos, Olivar Coneglian responde positivamente à questão (CONEGLIAN, Olivar. **Lei das eleições comentada**: Lei 9.504/97 com as alterações das Leis 9.840/99, 10.408/02, 10.740/03 e 11.300/06. 5. ed. rev. e atual. 1. reimp. Curitiba: Juruá, 2009. p. 376).

³⁶⁴ O quadro que se delineava para as pessoas jurídicas era o seguinte: podiam fazer doações a campanha eleitoral de valores que representem até 2% do seu faturamento no ano anterior ao da eleição (art. 81 da Lei nº 9.504/1997).

contratos com o Poder Público pelo período de 5 anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo que assegurasse ampla defesa (art. 81, § 3º, da Lei nº 9.504/1997).

As pessoas jurídicas também eram autorizadas a fazer doações a partidos políticos, que, por sua vez, teriam a possibilidade de repassar esses recursos aos seus candidatos em ano eleitoral, estando esses repasses sujeitos ao mesmo teto (art. 39, *caput* e § 5º, da Lei nº 9.096/1995 c/c art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/1997).

A aparente simplicidade de compreensão da diferença estipulada pelo legislador não deixava a estrutura livre de questionamentos à luz do princípio da igualdade.

A utilização dessa retórica servia para sustentar o entendimento de que é facultado ao legislador conferir tratamento diferenciado na composição dos limites de doação para pessoas físicas e jurídicas – já que pessoas físicas e jurídicas se encontravam em situações distintas. O princípio da igualdade, em outro giro, sustentava a crítica à desigualdade nas bases de cálculo e porcentagem entre pessoas físicas e jurídicas.

Na linha de que estas distinções comprometiam a igualdade política, tem-se a seguinte lição de Daniel Sarmento e Aline Osorio:

[...] os limites propostos para as doações por parte de empresas aprofundam ainda mais a influência do poder econômico sobre a política. Como visto, as pessoas jurídicas são capazes de doar somas extraordinárias de dinheiro a campanhas e partidos políticos, infinitamente maiores daquelas que cidadãos comuns seriam aptos a fazer, de modo que estes acabam sendo marginalizados na disputa eleitoral³⁶⁵.

O argumento da ausência de equidade subsidia a crítica ao critério de limitação às doações por pessoas físicas. O critério pautado pela renda é acusado de não guardar correlação lógica com a finalidade perseguida pela instituição do limite, qual seja, a redução da influência do poder econômico sobre as eleições. Isso porque não impede que os muito ricos inundem as campanhas políticas com os seus recursos, desequilibrando os pleitos eleitorais. Argumenta-se que ele restringe, de forma injustificada, o poder dos mais pobres de exercer maior influência no processo eleitoral por meio de suas contribuições³⁶⁶.

Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento, diante dos resultados decorrentes do limite baseado na renda, avaliam que o legislador:

³⁶⁵ OSÓRIO, Aline; SARMENTO, Daniel. **Eleições, dinheiro e democracia**: a ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais, p. 9. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/artigo-adi-4650-362921044.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

³⁶⁶ Ibidem, p. 12.

[...] impôs uma inaceitável discriminação jurídica, pois proibiu um indivíduo mais pobre de doar a mesma importância que o mais abastado, mesmo se dispuser dos recursos. Se, por exemplo, dois indivíduos tivessem, no ano anterior à eleição, rendimentos de, respectivamente, R\$ 100.000,00 e R\$ 20.000,00, uma doação a um candidato feita pelo primeiro no valor de R\$ 5.000,00 seria perfeitamente lícita, mas o segundo, se praticasse o mesmo ato, cometeria um ilícito eleitoral que o sujeitaria à multa de valor entre R\$ 15.000,00 e R\$ 30.000,00 (art. 24, § 3º, Lei 9.504/97)³⁶⁷.

Na mesma linha segue a observação Bruno Wilhelm Speck:

[...] a definição do teto de contribuições em função do poder econômico dos doadores está em conflito com a idéia de garantir equidade entre os doadores. A atual legislação brasileira transforma a iniquidade social e econômica em norma para o financiamento eleitoral. Quem tem uma renda menor poderá doar menos às campanhas não só por força da realidade, mas também pela lei³⁶⁸.

Na comparação entre limites de pessoas físicas e jurídicas autorizadas ao financiamento havia outra questão que demandava atenção: como deveriam ser levadas em conta, na apuração dos limites, as doações estimáveis em dinheiro – aquelas que envolvem a utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador e prestações de serviços estimáveis em dinheiro.

Conforme regra do art. 23, § 7º, da Lei nº 9.504/1997, o limite de doações feitas por pessoas físicas não se aplicava às doações estimáveis em dinheiro, relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que os respectivos valores não ultrapassassem R\$ 80 mil (antes da modificação realizada pela Lei nº 13.165/2015, o limite era de R\$ 50 mil). Quer dizer, a excludente estabelecida para a doação de pessoa física, conforme o § 7º do art. 23 da Lei nº 9.504/1997 (na redação dada pela Lei nº 12.034/2009), permite extravasar o limite previsto no art. 23, § 1º.

O art. 81 da Lei nº 9.504/1997 não trazia o mesmo conceito para as pessoas jurídicas, todavia. Nessa esteira, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral havia consolidado entendimento de que o limite do valor de doações realizadas por pessoa jurídica para campanhas eleitorais incluía tanto as doações em dinheiro como as estimáveis em dinheiro³⁶⁹.

³⁶⁷ SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha. In: ARANTES, Aldo et al. (Orgs.). **A OAB e a reforma política democrática**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014. p. 21-22.

³⁶⁸ SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 156.

³⁶⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-AI n. 309753, Rel. Min. Arnaldo Versiani, j. 29-11-2011. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.superior.eleitoral;plenario:acordao;agr.ai:2011->

Quer dizer, o excesso de doação que ultrapassasse os 2% do faturamento bruto era aplicável mesmo quando houvesse cessão de algum bem ou serviço estimável em dinheiro. O resultado prático era o seguinte: a pessoa jurídica não podia colocá-los à disposição se não houvesse faturamento suficiente³⁷⁰.

4.2.2 As fontes vedadas

Os artigos citados a seguir indicam a relação de entes impedidos de efetuar, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro a partido político e candidato, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie.

As vedações do art. 24 Lei nº 9.504/1997 delimitam as possibilidades de financiamento nos seguintes termos:

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

- I – entidade ou governo estrangeiro;
- II – órgão da Administração Pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- III – concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V – entidade de utilidade pública;
- VI – entidade de classe ou sindical;
- VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;
- VIII – entidades beneficentes e religiosas;
- IX – entidades esportivas;
- X – organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- XI – organizações da sociedade civil de interesse público.

Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81.

11-29;ai-309753>. Acesso em: 2 jan. 2016. Veja-se, também: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-AI nº 29928, Relatora Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, j. 11-03-2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/@@processrequest>>. Acesso em: 3 jan. 2016.

³⁷⁰ A propósito, veja-se voto do ministro Henrique Neves da Silva no julgamento do AgR-REspe nº 62-10.2011.6.21.0148/RS (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-REspe nº 62-10.2011.6.21.0148/RS, Rel. Min. JOSÉ DE CASTRO MEIRA, j. 11-06-2013. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23889861/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-6210-rs-tse/inteiro-teor-111824876>>. Acesso em: 2 jan. 2016).

O art. 31 da Lei dos Partidos Políticos trata das doações efetuadas fora do período de campanha eleitoral aos partidos políticos e estabelece as seguintes vedações:

Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I – entidade ou governo estrangeiro;

II – autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

III – autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

IV – entidade de classe ou sindical.

Nesta etapa do estudo analisar-se-ão algumas hipóteses de vedações que são comuns ao financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, até porque, vale relembrar, é difícil conferir empiricamente um tratamento estanque a essas normas.

A esse respeito, há que se alinhar com Bruno César Lorencini, para quem as normas acerca do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais devem atuar de forma entrosada, sob pena de gerar sérios problemas na esfera da aplicação da lei e, em especial, nos mecanismos de controle:

Nesta seara, o financiamento de partidos e de campanhas eleitorais demanda um tratamento unitário, em que pese boa parte dos sistemas jurídicos promova a dicotomia de normas, separando os recursos destinados à manutenção da máquina partidária dos especificamente voltados à campanha eleitoral. De fato, embora no plano teórico seja possível fazer tal distinção, na prática, ao considerarmos que o objetivo final dos partidos é o alcance do poder, todos os gastos partidários se voltam, em última análise, à disputa eleitoral, mais prejudicando do que auxiliando a duplicidade normativa. Tal tratamento dual ocorre, por exemplo, nas legislações espanhola e brasileira³⁷¹.

Antes de quaisquer considerações sobre as dúvidas que os dispositivos suscitam, é pertinente traçar uma linha histórica das fontes vedadas no ordenamento brasileiro.

Esse tipo de abordagem mostra como o legislador captou, ao longo dos anos de experiência política, a influência de órgãos, entidades e pessoas jurídicas a ponto de desequilibrar a campanha ou dar margem a uma possível relação de beneficiamento mútuo

³⁷¹ LORENCINI, Bruno César. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência**: um estudo comparado, f. 58, nota 117.

entre doador e donatário. As alterações na formulação do rol de fontes vedadas tiveram por objetivo, portanto, harmonizar a disputa eleitoral às realidades vivenciadas a cada época³⁷².

No Brasil, até 1965, o problema foi simplesmente ignorado. O Código Eleitoral de 1950 somente se preocupou em vedar aos partidos o recebimento de contribuições de procedência estrangeira, recursos de proveniência ilegal de autoridade pública ou auxílio de sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos (art. 144). Das fontes privadas, só se exigia que a contabilidade partidária registrasse essas contribuições (art. 145).

A Lei nº 4.740/1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) importou o modelo proibitivo norte-americano, com base no *Tillman Act* de 1907, na tentativa de eliminar a participação de empresas no custeio da campanha eleitoral³⁷³, acrescentando, em relação ao rol do art. 144 do Código de 1950, a vedação ao partido de “receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso de empresa privada ou finalidade lucrativa” (art. 56, IV).

A Lei nº 4.740/1965, contudo, não estendia a proibição às entidades de classe ou sindicais. Somente o art. 91, inc. IV, da posterior Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971) veio incluir a vedação em foco ao lado das empresas privadas.

Sob a égide da Constituição da República de 1988, há uma substancial alteração do regime de doações após a CPI do caso Collor. A Lei nº 8.713/1993 superou o modelo proibitivo da legislação anterior para permitir contribuições eleitorais de pessoas jurídicas – especialmente as empresas privadas.

As leis editadas a cada eleição após a Constituição de 1988, porém, silenciavam sobre fontes vedadas em campanhas eleitorais até que o art. 45 da Lei nº 8.713/1994³⁷⁴ estabelecesse o grupo de entes que não poderiam participar do processo eleitoral mediante financiamento de

³⁷² MENDES NETO, Péricles D’Avila. Financiamento de campanha e fonte vedada: a controvérsia em relação ao alcance da proibição de doação eleitoral indireta. **Estudos Eleitorais**, Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, v. 7, n. 3, 77-107, set./dez. 2012, p. 81.

³⁷³ Sobre a caracterização da tentativa de eliminar referida participação como algo ilusório, veja-se CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Finanças partidárias**, p. 43.

³⁷⁴ Veja-se: “Art. 45. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I – entidade ou governo estrangeiro; II – órgão da administração pública direta, ressalvado o Fundo Partidário, indireta ou fundação instituída em virtude de lei ou mantida com recursos provenientes do poder público; III – concessionário ou permissionário de serviço público estadual, distrital ou municipal; IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, recursos provenientes de contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V – entidade declarada de utilidade pública federal, estadual, distrital ou municipal; VI – entidade de classe ou sindical; VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.”.

campanha, indicando sete hipóteses de fontes vedadas que foram mantidas, com pequenas alterações³⁷⁵, pelo atual art. 24 da Lei nº 9.504/1997.

A evolução do tema não se encerrou com a edição da Lei 9.504 em 1997. As Leis nºs 11.300/2006 e 12.034/2009 incluíram mais quatro restrições: organizações não governamentais que recebam recursos públicos; organizações da sociedade civil de interesse público; entidades esportivas e entidades beneficentes e religiosas³⁷⁶.

4.2.3 Critérios para a classificação das fontes vedadas

As regras contidas no art. 24 da Lei nº 9.504/1997 e no art. 31 da Lei nº 9.096/1995 importam em limitação a direitos constitucionais, na perspectiva tanto dos partidos políticos e candidatos quanto daqueles que participam do financiamento na condição de doadores. Estão em foco dois regimes de liberdades.

O primeiro se depreende da Constituição da República, cujo art. 17, *caput*, declara livre a criação de partidos políticos e lhes dota de autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (§ 1º do art. 17), sendo certo, por óbvio, que eles necessitam de recursos financeiros para realizar sua função constitucional.

Apesar de os partidos terem acesso a recursos do fundo partidário (§ 3º, art. 17, da CF), está implícito na obrigação de prestarem contas à Justiça Eleitoral (inc. III do art. 17 da CF) o

³⁷⁵ A propósito de uma dessas as alterações, Péricles D'Ávila Mendes Neto destaca a seguinte: “O inciso III do art. 45 da Lei nº 8.713/1994 veda a contribuição feita por concessionário ou permissionário de serviço público estadual, distrital ou municipal, diferentemente do atual inciso III do art. 24 da Lei das Eleições, que não qualificou a vedação conforme o nível do ente doador. Ou seja, na vigência da Lei nº 8.713/1994, o concessionário ou permissionário de serviço público federal poderia participar do processo de financiamento de campanha, inconsistência que foi suprida em 1995 quando editada a Lei nº 9.100, a qual, no seu art. 37, também vedou ao concessionário e ao permissionário de serviço público federal a contribuição para campanha.” (MENDES NETO, Péricles D'Ávila. Financiamento de campanha e fonte vedada: a controvérsia em relação ao alcance da proibição de doação eleitoral indireta. **Estudos Eleitorais**, v. 7, n. 3, p. 79-80).

³⁷⁶ Sobre a crítica de que as vedações apontadas traduzem casuísmos que visam dificultar a ampliação das chamadas bancadas “religiosas” e “da bola”, veja-se REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da política no Brasil**, f. 142-143. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28092010-113713/publico/Daniel_G_Falcao_P_Reis_Financiamento_da_politica_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

direito de receberem valores de pessoas físicas ou jurídicas³⁷⁷. É justamente nesse contexto que se estabelece o segundo regime, qual seja, o da liberdade para doações aos partidos. A única restrição no plano constitucional diz respeito aos recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou de subordinação a estes (art. 17, II, da CF).

Para aqueles que depreendem do regime constitucional do processo eleitoral a possibilidade implícita para agentes privados concorrerem para a arrecadação partidária e de campanhas, as restrições no plano infraconstitucional a essa liberdade exigem interpretação restritiva de seus critérios³⁷⁸.

Cada restrição, por sua vez, suscita questionamentos a respeito dos fatos afetados pela regulação, no que desponta a discussão sobre a teleologia da norma de vedação e seu critério de discriminação³⁷⁹.

Em um primeiro momento, pode-se dizer que as vedações partem do pressuposto de que certos entes são capazes de influenciar e desequilibrar a eleição em virtude de sua importância.

Busca-se impedir que pessoas jurídicas públicas ou as que possuam laços com o Poder Público possam exercer suas funções com desvio de finalidade³⁸⁰. E aqui tem-se a primeira oportunidade para reproduzir uma abordagem crítica do art. 24 da Lei nº 9.504/1997.

Postas essas premissas, estabelecem-se alguns critérios classificatórios para agrupar os entes vedados de doação.

Existe um grupo de entes vedados que tem relações com entidades estrangeiras. A propósito, Tércio Sampaio Ferraz Júnior diz que “o impedimento de recursos estrangeiros tem a ver com o princípio da soberania e com o caráter nacional dos partidos políticos (art. 17, I, da CF) e o seu compromisso de defender interesses nacionais”³⁸¹.

³⁷⁷ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Doação eleitoral: vedações. Considerações sobre o art. 24, III, da Lei 9.504/1997. **Revista dos Tribunais**, ano 101, v. 924, p. 198.

³⁷⁸ Ibidem, p. 198-199. Ainda, conforme Vicente Rao, aplica-se a interpretação restritiva a normas excepcionais e restritivas de direitos, que ora os atingem em substância, ora os ferem em seu exercício (RAO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 6. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 238). No sentido de que o rol do art. 24 deva ser considerado taxativo, vejam-se CONEGLIAN, Olivar. **Lei das eleições comentadas**, p. 158; CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. Bauru: Edipro, 2008. p. 451.

³⁷⁹ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Op. cit., p. 192.

³⁸⁰ VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 228.

³⁸¹ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Op. cit., p. 201.

Daí por que o art. 24, inc. I, da Lei nº 9.504/1997 e o art. 31, inc. I, da Lei nº 9.096/1995 vedam a doação por entidades e governos estrangeiros, ao passo que o inc. VII da Lei nº 9.504/1997 proíbe que pessoas jurídicas sem fins lucrativos e que recebam recursos do exterior contribuam para partidos e candidatos. Para essa vedação baseada na qualidade subjetiva, o que importa é a nacionalidade do doador.

Outro grupo é constituído por entidades que recebem dinheiro público: Administração Pública direta ou indireta (art. 24, II, da Lei nº 9.504/1997; art. 31, II e III, da Lei nº 9.096/1995); fundações mantidas com recursos públicos (art. 24, II, da Lei nº 9.504/1997; art. 31, III, da Lei nº 9.096/1995); entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal (inc. IV do art. 24 da Lei nº 9.504/1997³⁸²); entidades de classe e sindicatos (de caráter patronal ou de empregados, assim como as federações ou centrais sindicais – inc. VI do art. 24 da Lei nº 9.504/1997); e organizações não governamentais que recebam recursos públicos (inc. X do art. 24 da Lei nº 9.504/1997)³⁸³.

Uma forma de abordar o tema, conforme proposição de Tércio Sampaio Ferraz Junior, consiste em invocar o princípio da isonomia para a compreensão das limitações denominadas qualitativas, as quais têm por base a qualificação subjetiva dos doadores (sujeitos doadores) ou a origem dos recursos (objetos de doação)³⁸⁴.

No primeiro caso – qualificação subjetiva dos doadores –, as vedações decorrem da condição subjetiva dos doadores, ou seja, importa saber de quem provém o recurso e não se o recurso utilizado tem natureza pública ou privada, pois os doadores possuem uma qualidade pública ou de interesse público.

A ênfase na qualificação do sujeito vale para as vedações referentes a órgão da Administração Pública direta e indireta, concessionário ou permissionário de serviço público, entidade de utilidade pública, entidade de classe ou sindical, entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas, organizações da sociedade civil de interesse público. Em

³⁸² Caso do Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Serviço Social da Indústria (Sesi).

³⁸³ Aproximam-se desse grupo, entidades que detêm estreitos laços com o Poder Público a despeito de não receberem, necessariamente, recursos públicos: as concessionárias ou permissionárias de serviço público (art. 24, III, da Lei nº 9.504/1997; art. 31, III, da Lei nº 9.096/1995); as entidades de utilidade pública (art. 24, V, da Lei nº 9.504/1997) e as organizações da sociedade civil de interesse público (art. 24, XI, da Lei nº 9.504/1997).

³⁸⁴ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Doação eleitoral: vedações. Considerações sobre o art. 24, III, da Lei 9.504/1997. **Revista dos Tribunais**, ano 101, v. 924, p. 200, nota 9.

todos os casos, o motivo preponderante da vedação tem por *discrimen* alguma qualidade pública: órgão da Administração Pública, serviço público, utilidade pública, representação de interesse de toda uma categoria, entidades destinadas abertamente ao público em geral (interesse social, religioso, esportivo)³⁸⁵.

O motivo preponderante da vedação (que tem por *discrimen* alguma qualidade pública) prevalece até mesmo quando, secundariamente, possa se constatar a natureza pública dos recursos por sua origem (caso de contribuição sindical como tributo, verba orçamentária de órgãos da Administração, remuneração por meio de tarifas para concessionárias e permissionárias)³⁸⁶.

No segundo caso – origem dos recursos –, o grupo é formado pela discriminação de determinados sujeitos, qualificados preponderantemente em razão da natureza dos recursos. Mais uma vez, destaca-se lição de Tércio Sampaio Ferraz Junior em virtude dos exemplos que apresenta para a compreensão desse grupo:

É o caso de fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público. Aqui não está em jogo sua natureza subjetiva (fundação), que, por lei com a qual é instituída, pode ter personalidade pública ou privada, mas a natureza dos recursos com que é mantida, sendo o elemento essencial para a caracterização da vedação o patrimônio (mediante dotação pública). O mesmo vale para entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal, como ocorre com pessoa jurídica instituída por sujeitos unidos (compulsoriamente) para a consecução de um fim público (fiscalização de exercício profissional) e privado (interesse de classe). Ou pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. Ou organizações não governamentais que recebam recursos públicos³⁸⁷.

Passa-se, em seguida, à análise de algumas hipóteses de vedação que desafiam os elementos conceituais apresentados.

³⁸⁵ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Doação eleitoral: vedações. Considerações sobre o art. 24, III, da Lei 9.504/1997. **Revista dos Tribunais**, ano 101, v. 924, p. 200-201.

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 201.

³⁸⁷ *Ibidem*, p. 202.

4.2.4 Controvérsias na doutrina e na jurisprudência sobre fontes vedadas

Com base no estudo da doutrina e da jurisprudência, abordar-se-á o regime jurídico aplicável a três das hipóteses de vedação tipificadas pelo atual regramento de arrecadação: doações feitas por (a) concessionários e permissionários de serviços públicos; (b) entidades sindicais; e (c) entes da Administração Pública indireta. A escolha dessas três hipóteses permite que seja desenvolvida conjuntamente a análise do alcance da participação desses entes no financiamento tanto dos partidos políticos quanto das campanhas eleitorais.

4.2.4.1 Concessionários e permissionários de serviços públicos

Existem duas correntes que analisam a razão de ser da vedação ao recebimento de doações provenientes de concessionárias ou permissionárias de serviço público³⁸⁸.

No entendimento da primeira, a regra procurou proibir que o dinheiro advindo de tarifas de serviço público delegado fosse destinado a partidos e campanhas eleitorais. Logo, o motivo preponderante dessa vedação está na qualificação da remuneração (contraprestação do serviço público, que ocorre por meio de tarifa)³⁸⁹.

Na leitura de outra corrente, a vedação ao recebimento funda-se preponderantemente na sua qualidade de prestadora de serviço público – qualificação subjetiva – em vez da natureza tarifária da remuneração. A doação para a campanha eleitoral por esses entes comprometeria a isenção e a equidistância que o sujeito submetido a normas de direito público deve guardar em sua relação com o Poder Público.

³⁸⁸ Sobre os balizamentos que a doutrina administrativista propõe para essas formas de delegação de serviços públicos e os conceitos de sujeitos concessionários e permissionários, veja-se DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 127-132; e CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: 2011. p. 335-356.

³⁸⁹ Veja-se voto do ministro Cezar Peluso no julgamento da Pet 2.594/2006 (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 2.594-DF, Relator Ministro Gerardo Grossi, j. 12-12-2006, PSESS em 13.12.2006, fl. 16. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tuliovianna/resoluo-tse-22499>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

Assim, a vedação estipulada no art. 24, inc. III, da Lei das Eleições leva em conta, além da relevância do interesse público, que os atos praticados em decorrência da concessão ou permissão são revestidos de certa autoridade por força da delegação.

Veja-se um bom exemplo extraído da jurisprudência do TSE de como a natureza jurídica de cada forma de delegação traz profundas discussões nos casos concretos.

O Tribunal deparou com dúvidas sobre se determinada empresa era autorizatória, forma de delegação³⁹⁰ que, na literalidade do art. 24, inc. III, da Lei das Eleições, não implicava fonte vedada. Os ministros analisaram o argumento de que a empresa operadora de um centro logístico industrial aduaneiro era autorizatória de serviço.

Com destaque para a regra prevista no art. 21, inc. XII, alínea *f*, da Constituição da República (serviço de portos marítimos), o colegiado entendeu tratar-se de serviço público que não observou regras de licitação a culminar com um contrato de concessão (posição do Ministro Relator, seguida pelos ministros Cezar Peluso, Marco Aurélio Mello e José Delgado³⁹¹).

4.2.4.2 Subconcessionárias de serviço público

Destaca-se, inicialmente, a questão das empresas subconcessionárias de serviço público. A jurisprudência equiparou o subconcessionário de serviço público à figura do próprio concessionário, aplicando a vedação do art. 24, inc. III, da Lei Eleitoral³⁹².

³⁹⁰ Sobre o ato administrativo de autorização de serviço, veja-se CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, p. 134-135; e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005. p. 218-220.

³⁹¹ Eis a ementa: “2. Empresa que, comprovadamente, atua como aduaneira – ainda que sem contrato formal - há de ser tida como concessionária ou permissionária de serviço que compete à União (art. 21, XII, *f*, da CF). Como tal, não pode doar recursos para campanha eleitoral” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 2.594-DF, Relator Ministro Gerardo Grossi, j. 12-12-2006, PSESS em 13.12.2006, p. 1. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tuliovianna/resoluo-tse-22499>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

³⁹² A decisão resultou assim ementada: “PRESTAÇÃO D E CONTAS. ELEIÇÕES 2002. CANDIDATO AO CARGO DE DEPUTADO ESTADUAL. DOAÇÃO. EMPRESAS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL SUBCONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS. CARACTERIZAÇÃO. FONTE VEDADA. ART. 24, III, DA LEI N. 2 9.504/97. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. Agravo de instrumento provido. Recurso especial provido para desaprovar a prestação de contas.” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 4.448, de 6.4.2004. Agravo de Instrumento nº 4.448/SP. Relatora: Ministra Ellen Gracie. DJ de

Bons fundamentos amparam a conclusão, que não descarta a constatação de que o contrato entre o subconcessionário e a concessionária de serviço público tem características de regime jurídico público, entre elas, (a) a submissão ao poder fiscalizatório da Administração Pública; (b) a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço; e (c) o objeto da contratação é a realização de serviço público essencial, prestado diretamente ou sob o regime de concessão ou de permissão.

4.2.4.3 Concessão de uso de bem público

Sobre o regime de concessão, merece atenção a modalidade de uso de bem público no cenário das doações.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral ressalta diferenças entre os institutos da concessão de serviço público e de uso de bem público, a começar por seu objeto³⁹³, concluindo que concessionárias de uso de bem público não são apanhadas pelo conceito de fonte vedada.

Nessa toada, o voto do ministro Otávio Noronha no julgamento Recurso Ordinário nº 11-17.2011.6.26.0000 chancelou doação de empresa que detinha o direito de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, bens pertencentes à União nos termos do art. 20, inc. IX, e art. 176 da Constituição da República – conforme a Lei nº 9.478/1997, o contrato para o desempenho dessas atividades econômicas dar-se-á mediante concessão de uso de bem público. O Ministro ponderou que, caso o legislador objetivasse a vedação nessa situação, não teria feito a ressalva daqueles que exploram serviço público³⁹⁴.

11.6.2004. **Informativo TSE**, Brasília, ano VI, n. 1, a 13 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-ano-6-19>>. Acesso em: 2 jan. 2016).

³⁹³ Veja-se lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, segundo a qual a concessão de uso, faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 605-607).

³⁹⁴ A conclusão resultou assim elaborada: “Constata-se, portanto, que os institutos não se confundem e que a UTC Engenharia S/A, na qualidade de concessionária de uso de bem público, não se enquadra no rol de proibições constante do art. 24, III, da Lei 9.504/97, motivo pelo qual a doação realizada à campanha do recorrido é lícita.” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 11-17.2011.6.26.0000. Disponível em: <<http://apps.tre-ro.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/diario.do?action=downloadDiario&voDiarioSearch.tribunal=TSE&voDiarioSearch.id=55085>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

Em relação às empresas mineradoras, Tribunais Regionais Eleitorais descaracterizaram-nas como sujeitas à vedação estabelecida no art. 24, inc. III, da Lei das Eleições³⁹⁵.

As conclusões levaram em conta a regra de hermenêutica jurídica segundo a qual normas que encerrem exceção ou mitigação de direitos devem ser interpretadas restritivamente – regra, aliás, que subsidiou a análise de outros casos concretos, como será possível verificar no próximo item.

4.2.4.4 O grupo econômico

O eixo normativo do tema grupo econômico será apresentado neste item, reconhecendo, de plano, que os limites de investigação do presente trabalho impedem a verificação das múltiplas possibilidades doutrinárias que envolvem o tema.

A referência à expressão *grupo econômico* evoca ponderações acerca de seus reflexos em vários ramos do direito e sobre como eles repercutem quando transportados para a seara eleitoral na perspectiva das vedações ao financiamento por empresas³⁹⁶. Existe o fenômeno da interdependência de empresas e as regras que tratam das sociedades coligadas e controladas, tanto no Código Civil quanto na Lei das Sociedades Anônimas. Subjaz à apuração de responsabilidade – se solidária ou não – das empresas que participam de um mesmo grupo econômico em relação a débitos fiscais e trabalhistas; passa pela regra da desconsideração da personalidade jurídica nos termos do art. 50 do Código Civil e o procedimento estabelecido no novo Código de Processo Civil (arts. 133 a 135) e alcança, especialmente, regras societárias

³⁹⁵ Veja-se BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul. Prestação de Contas nº 235/RS. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/Coutinho_apostas-eleitorais.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015; BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais. Prestação de Contas nº 8.384/MG. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/322/estudos_eleitorais_v7n3_financiamento%20de%20campanha%20e%20fonte%20vedada.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 jan. 2016.

³⁹⁶ Sobre como os temas em questão repercutem na seara eleitoral, veja-se voto do ministro José Delgado (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 2.594-DF, Relator Ministro Gerardo Grossi, j. 12-12-2006, PSESS em 13.12.2006, p. 38/43. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tuliovianna/resoluo-tse-22499>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

previstas na Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/1976) que estabelecem a figura do grupo de empresas nos termos do art. 265 e seguintes.

Frisa-se, de plano, que o ponto comum entre os ramos do direito citados – porquanto derivado do art. 44 do Código Civil – consiste no reconhecimento de personalidade jurídica própria de cada empresa³⁹⁷.

Feito esse registro, esclarece-se que inúmeros casos concretos submetidos ao controle da Justiça Eleitoral brasileira demandaram responder se o significado jurídico da vedação às concessionárias ou permissionárias de serviço público alcançava o grupo econômico a que pertenciam.

Definir se a vedação ao recebimento de doações por concessionárias e permissionárias estava preponderantemente fundada na sua qualidade de prestadora de serviço público – qualificação subjetiva – ou na natureza tarifária da remuneração conduzia a respostas diversas, de acordo com a corrente que se adotasse.

A corrente que identificava na qualificação da remuneração (tarifa) o motivo preponderante da vedação concluía que o *caput* e inc. III do art. 24 da Lei das Eleições amparavam a extensão da proibição para atingir doações, por exemplo, das respectivas controladoras e coligadas. Assim, as sociedades interdependentes – controladoras e coligadas – estariam proibidas de contribuir, sob pena de, ao fazê-lo, descumprirem a determinação do *caput* mediante fraude à lei³⁹⁸.

Posta a afirmação de outro modo, ocorreria doação indireta em fraude à lei quando efetuada por empresa que, não sendo tecnicamente concessionária ou permissionária, integrasse o grupo econômico do qual fazem parte empresas concessionárias ou permissionárias³⁹⁹. Indiretamente, no caso, porque nem a concessionária, nem a permissionária faziam a doação, mas sua coligada, sua controladora por meio de fundos formados de dividendos, distribuição de lucros, no que dinheiro público e privado se confundem.

³⁹⁷ A respeito do tema, vejam-se excertos do voto proferido pelo ministro Henrique Neves da Silva (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 2789-27.2010.6.14.0000, Rel. Ministro Henrique Neves da Silva, j. 09-12-2013. Disponível em: < <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/62911740/tse-12-12-2013-pg-52>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

³⁹⁸ Veja-se voto do ministro Cezar Peluso no julgamento da Pet 2.594/2006 (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 2.594-DF, Relator Ministro Gerardo Grossi, j. 12-12-2006, PSESS em 13.12.2006, p. 15-20. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tuliovianna/resoluo-tse-22499>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

³⁹⁹ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Doação eleitoral: vedações. Considerações sobre o art. 24, III, da Lei 9.504/1997. **Revista dos Tribunais**, ano 101, v. 924, p. 203.

A linha encabeçada pelo ministro Cezar Peluso, no emblemático julgamento da Petição 2.594/2006⁴⁰⁰, evocou a proscrição das doações indiretas, com arrimo no raciocínio segundo o qual, como as regras do *caput* e do inciso visam evitar que dinheiro de origem pública seja, de alguma forma, destinado a partidos e campanhas, o resultado seria alcançado com vedação tanto do meio direto – concessionária ou permissionária como doadoras – quanto do indireto, em que a doação se dá por pessoa interposta, com confusão de recursos de natureza pública ou privada.

O argumento central, portanto, é o da impossibilidade de distinguir a procedência dos recursos da doação efetuada quando a doadora não é concessionária ou permissionária, mas compõe grupo econômico com essa. A presunção referida, de natureza objetiva, descaracterizaria a necessidade de comprovar uma intenção de fraude à lei.

A divergência inaugurada pelo ministro Cezar Peluso restou vencida, todavia.

A premissa do voto vencedor identificou que a vedação do art. 24, inc. III, da Lei das Eleições decorre preponderantemente da natureza do sujeito – ser concessionário ou permissionário – e corrobora a regra de hermenêutica de que a interpretação restritiva da vedação impede que se estenda o respectivo *discrimen*. Em outros termos, a vedação decorrente da natureza do sujeito não atingiria sujeitos que nela não se enquadrem⁴⁰¹.

Outro argumento estampado diz respeito ao fato de que a doação indireta não poderia ser presumida⁴⁰². As conclusões dos ministros Marco Aurélio Mello e Carlos Ayres Britto condicionam a constatação de fraude à demonstração da intenção e à produção de provas.

Para o ministro Marco Aurélio Mello, não haveria como sustentar que o numerário usado por uma controladora teria partido da concessionária “sem proclamar vício de

⁴⁰⁰ O primeiro grande precedente sobre a matéria advém desse julgamento (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 2.594-DF, Relator Ministro Gerardo Grossi, j. 12-12-2006, PSESS em 13.12.2006. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tuliovianna/resoluo-tse-22499>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

⁴⁰¹ Ao encontro dessa linha, o voto proferido pelo ministro Marco Aurélio definiu que o objeto da norma está antes focado na condição subjetiva do doador, de tal sorte a evitar que se tenha o desvirtuamento do próprio contrato de concessão ou da permissão (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 2.594/DF. Voto do ministro Marco Aurélio, p. 25. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tuliovianna/resoluo-tse-22499>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

⁴⁰² É o que se depreende do julgado do TSE: “Eleições 2006. Prestação de Contas. Campanha. Comitê Financeiro do Partido dos Trabalhadores. Concessionária ou permissionária de serviço público. Vedação. Doação irregular. Contas rejeitadas 1. Sociedade não concessionária ou permissionária de serviço público, que participe do capital de sociedade legalmente constituída e que seja concessionária ou permissionária de serviço público, não está abrangida, só por isto, pela vedação constante do art. 24, III, da Lei nº 9.504/97.”.

consentimento à fraude – e a fraude está carregada sempre do elemento subjetivo, ou a culpa ou o dolo”⁴⁰³.

O tratamento que o ministro Carlos Ayres Britto conferiu à pretensa fraude – relativa ao aporte de recursos de uma empresa concessionária ou permissionária para outra empresa do grupo econômico – passa pela necessidade de ser comprovada, ao invés de presumida: “o aporte obsequioso, oblíquo, indireto de recursos [...], um escamoteamento, demanda prova”⁴⁰⁴.

Consolidou-se, assim, na jurisprudência do TSE o entendimento de que as sociedades que compõem o grupo econômico podem fazer doações. A *ratio* do precedente Pet. 2.598/2006 foi reproduzida em decisões da jurisprudência do Tribunal para validar contribuições, inclusive, nos casos em que a empresa concessionária era quem controlava a doadora⁴⁰⁵.

A despeito dos sólidos fundamentos do julgamento da Pet. 2.594/2006, houve inúmeras críticas à conclusão, especialmente a que transportava o tema do campo conceitual para o da abordagem das consequências da permissão. Ecoa com premente atualidade a seguinte questão exposta pelo próprio ministro Cezar Peluso: é bom ou ruim para o regime democrático e para a vida dos partidos políticos deixar uma válvula aberta para que empresas do grupo econômico possam doar a despeito de haver permissionárias e concessionárias na sua composição?

⁴⁰³ Veja-se voto do ministro Marco Aurélio no julgamento da Pet 2.594/2006 (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 2.594/DF, p. 25. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tuliovianna/resoluo-tse-22499>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

⁴⁰⁴ Veja-se voto do ministro Carlos Ayres Britto no julgamento da Pet 2.594/2006 pelo TSE (ibidem. Petição nº 2.594/DF, p. 25. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tuliovianna/resoluo-tse-22499>>. Acesso em: 15 nov. 2015). Veja-se, também, a proposição de Tércio Sampaio Ferraz Junior sobre a necessidade de comprovação da intencionalidade na frustração do objetivo previsto na lei com a vedação à doação indireta: “Sem esse dado que, de algum modo, há de envolver intencionalidade, seríamos conduzidos ao absurdo de presumir que qualquer grupo econômico que pretendesse tornar-se doador para campanhas eleitorais deveria cuidar de evitar que qualquer empresa do grupo participasse de licitações de serviços públicos. A proibição não estaria dirigida a concessionárias ou permissionárias, mas a grupos econômicos participantes de licitações.” (FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Doação eleitoral: vedações. Considerações sobre o art. 24, III, da Lei 9.504/1997. **Revista dos Tribunais**, ano 101, v. 924, p. 206-207).

⁴⁰⁵ Prova dessa consolidação é a ressalva do ponto de vista do ministro Henrique Neves da Silva, no sentido de que constituem fontes vedadas, na forma indireta, as empresas controladas, coligadas ou controladoras que mantenham relações societárias com as doadoras, e incidem em qualquer das hipóteses previstas nos incisos do art. 24 da Lei das Eleições. Apesar da ressalva, o voto, ao cabo, acompanha a jurisprudência em sentido contrário, que conclui pela legalidade da doação proveniente de empresa controlada por outra, concessionária ou permissionária de serviço público, sob o fundamento de que as personalidades jurídicas não se confundem (ibidem. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 2789-27.2010.6.14.0000/PA, Rel. Ministro Henrique Neves da Silva, j. 20-02-2014. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/114086449/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-278927-pa/inteiro-teor-114086457>>. Acesso em: 3 jan. 2016).

A mesma preocupação foi traduzida na manifestação do Instituto dos Advogados Brasileiros em sua intervenção como *amicus curiae* na ADI 4.650-DF ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil perante o Supremo Tribunal Federal por meio do seguinte exemplo:

Tomemos [...] uma *holding* que controla outras sociedades em diversos ramos de atuação, sendo uma delas concessionária de serviço público. Em relação à concessionária, a norma nega especificamente a sua possibilidade de financiar campanhas ou candidatos nas eleições. Contudo, a própria *holding*, não tendo nenhum contrato com o Poder Público, pode fazê-lo, em razão dessa brecha da lei⁴⁰⁶.

O simples fato de questionar a válvula proporciona algumas reflexões. Primeiro, traz à tona o paradoxo decorrente dessa opção no tocante à transparência, dadas as dificuldades enfrentadas no controle judicial de arrecadação no que se refere à separação do que é – e o que não é – resultado social advindo das tarifas⁴⁰⁷.

Outro problema de difícil equalização versa sobre o entrelaçamento do poder econômico com o poder político. Retoma-se as ideias sobre investimento e retorno lançadas no capítulo anterior para reiterar que não se pode desconsiderar a hipótese do poder concedente ou aquele que permite a exploração de serviço público vir a auferir vantagem no campo da arrecadação por meio da sinalização de tratamento preferencial futuro.

Emblemática dessa postura é a proposição apresentada pelo ministro Marco Aurélio Mello no julgamento da Pet. 2.594/2006. Veja-se excerto do voto:

Para evitar que o poder econômico concorra para gerar o desvirtuamento do contrato de concessão ou de permissão, a extensão da vedação às controladoras e controladas – não obstante a factibilidade da hipótese aqui narrada – deve ser proposta *de lege ferenda*, uma vez que, *de lege data*, a proibição implicaria interpretação ampliativa do rol de pessoas jurídicas vedadas para doação⁴⁰⁸.

⁴⁰⁶ INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. ADI 4.650/DF [Petição de intervenção como *amicus curiae*]. Disponível em: <<http://iabnacional.org.br/IMG/pdf/doc-16433.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015

⁴⁰⁷ O ministro Cezar Peluso considerou o risco de permissionários ou concessionários fazerem doação proibida por meio das controladoras sem necessidade de provar a separação do dinheiro: “Daí o risco que, com o devido respeito, considero podermos correr, de fixar o princípio segundo o qual, quando os permissionários e os concessionários quiserem fazer a doação proibida, o farão através das controladoras, sem que possamos dizer nada, por termos dito ser preciso fazer a prova da separação do dinheiro, o que é absolutamente impossível.” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 2.594-DF, p. 30-31. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tuliovianna/resoluo-tse-22499>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

⁴⁰⁸ Ibidem. Petição nº 2.594-DF, p. 30-31. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tuliovianna/resoluo-tse-22499>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Com isso, o Ministro reconhece a factibilidade do desvirtuamento do contrato de concessão ou permissão por meio de doações de empresas do mesmo grupo econômico e acena para a necessidade de aprimoramento do plano normativo.

4.2.4.5 O faturamento e o grupo econômico

Antes de avaliar a controvérsia sobre o conceito de faturamento bruto na hipótese do grupo econômico, ressalva-se que a própria base de cálculo é alvo de controvérsias conceituais – dogmáticas – decorrentes da interseção, neste assunto, entre Direito Eleitoral, Comercial e Tributário⁴⁰⁹.

A divergência não espanta, mas sobretudo confirma a perspicaz advertência feita por Monica Herman Salem Caggiano em relação às normas eleitorais e seus conflitos com outras disposições jurídicas: “É certo que a florescência deste complexo bloco normativo tem oferecido dificuldades ao aplicador da lei e ao seu intérprete, tornando o panorama eleitoral um inquietante e nevrálgico espaço a ser explorado”⁴¹⁰.

O atual cenário econômico-financeiro brasileiro registra a reunião de empresas sob as mais diversas estruturas societárias dentro de um mesmo conglomerado ou grupo econômico. O fenômeno repercutia no cenário eleitoral, porquanto demandava interpretação sistemática dos dispositivos da Lei das Eleições que estipulavam o limite de 2% do faturamento bruto da pessoa jurídica passível de doação e daquelas regras alusivas à apuração do faturamento de empresas que compõem grupos econômicos.

A jurisprudência de alguns Tribunais Regionais Eleitorais considerava, no início, o faturamento do grupo empresarial como um todo, afastando o entendimento de que apenas o faturamento isolado da empresa doadora deveria ser considerado. A jurisprudência do TSE, no entanto, consolidou-se em torno da expressão “faturamento bruto” com base exclusivamente nos dados financeiros da pessoa jurídica doadora em vez do “faturamento do grupo

⁴⁰⁹ Sobre as controvérsias que envolvem o conceito de faturamento bruto para fins de financiamento político, veja-se TORRES, Heleno Taveira. Doações de empresas às campanhas e o custo dos direitos políticos. In: BARBOSA, Susana Mesquita et al. (Coords.). **Transparência eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2015. *passim*.

⁴¹⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Acidentada morfologia do processo eleitoral brasileiro: eleições gerais de 2002. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 98, p. 313-358, 2003, p. 318.

econômico”. Em outras palavras, o limite legal para doação deve ser calculado sobre o faturamento individualmente considerado de cada empresa componente de grupo econômico⁴¹¹.

4.2.4.6 Doação das cooperativas

O art. 24, § 1º, da Lei das Eleições, introduzido na Lei nº 12.034/2009 e renumerado pela Lei nº 13.165/2015, prevê a não inclusão nas vedações de que trata o artigo das cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos e desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos. Depreende-se do dispositivo legal em comento que o *discrimen* gira em torno da natureza subjetiva da entidade (cooperativas cujos cooperados sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos), bem como da natureza pública dos recursos (não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos).

É importante perceber por que razão incide a vedação caso haja entre os cooperados concessionários ou permissionários: presume-se a confusão de recursos pela mutualidade característica da cooperativa, donde a incidência expressa da vedação⁴¹².

Nesse ponto, verifica-se que o fenômeno de confusão patrimonial foi disciplinado expressamente no caso das cooperativas compostas por concessionários e permissionários, não havendo necessidade de o intérprete valer-se da interdependência societária para inferir, por extensão, a referida confusão. Retoma-se a discussão do item anterior – sobre grupo econômico – para assentar que este seria um argumento em favor do tratamento das concessionárias e permissionários como pessoas jurídicas independentes, sem necessidade de se inferir confusão patrimonial com controladoras ou coligadas. Quando quis afastar a

⁴¹¹ Veja-se precedente: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-AI 344-29, Rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 6.11.2013. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24586563/agravo-regimental-em-agravo-de-instrumento-agr-ai-34429-mg-tse/inteiro-teor-112078955>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

⁴¹² A conclusão extraída da obra de Tércio Sampaio Ferraz Junior apoia-se, do ponto de vista legal, na Lei 5.764/1971 (veja-se FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Doação eleitoral: vedações. Considerações sobre o art. 24, III, da Lei 9.504/1997. **Revista dos Tribunais**, ano 101, v. 924, p. 211-212).

participação de entes em cuja composição societária se encontram concessionários e permissionários, o legislador o fez expressamente.

4.2.4.7 Entes da Administração Pública indireta

Recordem-se os entes vedados de realizar doações em período eleitoral e aos partidos políticos, respectivamente, conforme o disposto no inc. II do art. 24 da Lei das Eleições e inc. III do art. 31 da Lei dos Partidos Políticos:

art. 24 [...]

II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público;

[...]

art. 31[...]

III – autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

[...]

A vedação de doações diretas efetuadas pela União, pelo Distrito Federal e pelos Estados e Municípios não suscitava dúvidas. Diante da conotação técnica explicitada no ordenamento pátrio, o mesmo se diga em relação a doações de entes que integram a Administração Pública indireta da União, entre os quais a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a Caixa Econômica Federal (empresas públicas), a Petrobras e o Banco do Brasil, as Centrais Elétricas do Norte do Brasil (sociedades de economia mista), além da gama de exemplos que se pode extrair do plano federal, estadual e municipal.

As dúvidas apareciam em relação às doações efetuadas por pessoas jurídicas de direito privado que possuíam no quadro de acionistas entes da Administração indireta⁴¹³. Na esteira

⁴¹³ Péricles Mendes Neto analisa estruturas acionárias de duas empresas, Neoenergia e Amapari Energia. À época do artigo, a primeira contava em sua composição acionária com Banco do Brasil Banco de Investimento S.A. (BBBI), Previ, e alguns fundos mútuos (detidos pela Previ). O BBBI é pessoa jurídica subsidiária integral do Banco do Brasil S.A. (BB), sociedade de economia mista federal, organizada na forma de banco múltiplo, em que

do tópico que se deteve ao grupo econômico, ressurge o questionamento da configuração de doação indireta: se o ente da Administração Pública acabava por realizar doação eleitoral por intermédio de outra empresa que fosse sua subsidiária integral, ou da qual fosse controladora ou apenas possuísse participação acionária.

Além da mencionada interpretação restritiva, a linha que defendia a possibilidade de doação pelas pessoas jurídicas de direito privado apoiava-se nos argumentos apontados a seguir.

Se a intenção fosse realmente a de proibir, o legislador teria dito de modo explícito que a regra seria válida para todos que estivessem de algum modo sob a influência ou a ingerência do ente da Administração indireta, como sociedades de economia mista, ou então teria discriminado os “subentes” alcançados pela vedação, seguindo a mesma forma redacional da Constituição (arts. 37, XVII, § 9º; 81; 173, § 1º, e 202, § 4º), em que são discriminadas as “subsidiárias” ou “sociedades controladas (direta ou indiretamente)” que também se submetem às regras previstas para as sociedades de economia mista.

A garantia da segurança jurídica conduz à interpretação de que a lei abrangia apenas os entes da Administração Pública em vez das sociedades nas quais eles detivessem participação; do contrário, o incentivo e a mobilização de entes da Administração Pública indireta para adquirirem ações de empresas privadas acabariam por resultar, sem que se alterasse a redação do art. 24 da LE, na imediata privação dessas empresas de efetuarem doação para campanhas e partidos.

Em outro giro, o risco de que a confusão nas relações entre os entes da Administração Pública indireta e os respectivos donatários, nos casos em que aqueles pudessem destinar indiretamente recursos públicos mediante empresas doadoras em que detivessem participação acionária permitia, ao menos, colocar em perspectiva crítica a eficácia dos instrumentos de controle de financiamento para lidar com essa situação.

É importante não se perder de perspectiva que, conforme relembra Péricles d’Avila Mendes Neto, o modelo proposto pela União para o mercado de capitais brasileiro franqueou à

51,89% das ações são do Tesouro Nacional. No caso da segunda empresa, 49% do seu capital social é detido pela Eletronorte, sociedade de economia mista federal, que tem como acionista principal a Eletrobras (também uma sociedade de economia mista federal), a qual, por sua vez, tem aproximadamente 42% das ações em poder da União. O artigo demonstra que os entes federais citados não detêm a maioria do capital das empresas (MENDES NETO, Péricles D’Avila. Financiamento de campanha e fonte vedada: a controvérsia em relação ao alcance da proibição de doação eleitoral indireta. **Estudos Eleitorais**, v. 7, n. 3, p. 83-86).

Administração Pública indireta a aquisição de participação acionária em grandes empresas e grupos cujas ações antes eram detidas totalmente por particulares⁴¹⁴.

Bem, ainda que aos olhos da legislação eleitoral anterior a contribuição pudesse ser realizada, a imposição do dever de transparência ganhava ainda mais relevo nas situações apontadas, especialmente em um ambiente econômico que combina uma considerável fonte de financiamento central – bancos públicos e fundos de pensão de estatais – e alguns mercados concentrados⁴¹⁵.

A preocupação era ainda mais vívida diante da eventual confirmação das condutas examinadas na Operação Lava Jato, porquanto tem potencial para revelar um problema estrutural que gera consequências que precisarão ser enfrentadas: o elemento do efeito sistêmico, aparentemente, decorrente de um mecanismo de financiamento partidário e de campanhas que cria conexões com bens públicos. Recursos da Administração indireta, por exemplo, fluiriam a empresas privadas e dali, em parte, seriam transformados em doações empresariais privadas a partidos, feitas com absoluto respeito às regras fixadas no ordenamento e aos precedentes fixados pelos Tribunais.

4.2.4.8 Entidades sindicais e de classe

O art. 45, inc. VI, da Lei nº 8.713/1993 manteve a proibição do financiamento de campanhas eleitorais por entidades sindicais e de classe que vinha do regime anterior à Constituição da República. Posteriormente, a mesma linha da proibição é mantida no art. 24, inc. VI, da Lei nº 9.504/1997 e no art. 31, inc. IV, da Lei nº 9.096/1995. Neste específico contexto, nenhuma novidade.

⁴¹⁴ Vejam-se exemplos dessas reorganizações societárias em MENDES NETO, Péricles D’Avila. Financiamento de campanha e fonte vedada: a controvérsia em relação ao alcance da proibição de doação eleitoral indireta. **Estudos Eleitorais**, v. 7, n. 3, p. 88. O tema também repercute nos Tribunais Eleitorais – por exemplo, o questionamento feito pela Coordenadoria de Controle Interno do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina acerca da doação feita pela Companhia Petroquímica do Sul (Copesul), que tinha 15,6% de suas ações detidas pela Petroquisa, empresa subsidiária integral da Petrobras (BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina. Prestação de Contas nº 9.547/SC. **Diário da Justiça Eleitoral de Santa Catarina**, Florianópolis, ano 2010, n. 66, 16 abr. 2010, p. 3. Disponível em: <www.tre-sc.jus.br/djesc-consulta/downloadPdf/diario-2010-66.pdf?ido=11776>. Acesso em: 15 nov. 2015).

⁴¹⁵ Sobre o entrelaçamento entre capital público e capital privado no Brasil, veja-se LAZZARINI. Sérgio Giovanetti. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões, p. 41-56.

O problema aflora com o fato de a mesma Lei nº 8.713/1993 ter superado o modelo proibitivo para permitir contribuições das empresas privadas de finalidade lucrativa – anteriormente, proibidas de financiar. E aqui surge a retórica do princípio da isonomia como principal fundamento da propositura da Medida Cautelar na ADI 1.076-DF pelo requerente – o Partido dos Trabalhadores⁴¹⁶.

De acordo com outro argumento, não haveria razão para tratamento diferenciado entre as entidades sindicais e as demais pessoas jurídicas de direito privado – especialmente as empresas organizadas de acordo com o regime das sociedades anônimas –, pois sindicatos são pessoas jurídicas de direito privado que não integram a estrutura do Estado.

Ainda na comparação com as sociedades anônimas, surgem questões retóricas: (a) se as entidades classistas não podem ajudar candidatos comprometidos com os seus ideais porquanto o dinheiro pertence aos associados – muitos deles simpatizantes ou militantes de outros partidos – por que o mesmo não se aplica às sociedades anônimas, já que os administradores agem em nome dos acionistas, simpatizantes ou militantes de partidos diversos?; (b) se as entidades sindicais não devem contribuir para as campanhas – porquanto recebem recursos provenientes do Estado –, por que não se proíbem as doações de empresas que recebem incentivos ou benefícios fiscais?

Adriano Soares da Costa aponta a existência de paradoxo no fato de uma empresa contratada pelo Poder Público poder doar recursos, ao passo que um sindicato com candidatos ligados ao seu ideário e aos seus anseios não possa fazê-lo⁴¹⁷. A petição inicial da ADI 1.076/DF segue essa trilha:

Além do casuísmo injustificável, o legislador brasileiro ao tratar as entidades de classe e sindicais diferentemente das demais pessoas jurídicas, para efeito de doações financeiras às campanhas eleitorais dos partidos políticos e dos candidatos, o fez violando o princípio da igualdade de todos perante a lei⁴¹⁸.

⁴¹⁶ O requerente argumentou que, no mesmo inc. IV do art. 91 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971, constavam tanto a proibição de receber doação de entidade de classe ou sindical quanto a doação de “empresa privada, de finalidade lucrativa” (PARTIDO DOS TRABALHADORES. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=185532>>. Acesso em: 15 nov. 2015).

⁴¹⁷ Veja-se COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 749.

⁴¹⁸ PARTIDO DOS TRABALHADORES. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=185532>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

No julgamento⁴¹⁹, o ministro relator Sepúlveda Pertence fez considerações gerais sobre o reconhecimento pelo art. 45, inc. VI, da Lei nº 8.713/1993 das contribuições eleitorais de pessoas jurídicas e, particularmente, de empresas privadas. O Ministro encaminha o raciocínio sob a luz do princípio da igualdade, só que em outra perspectiva.

Nessa última linha trilhou o voto vencedor do ministro relator Sepúlveda Pertence que admitiu a constitucionalidade da proibição de contribuições de entidades sindicais com base, justamente, no princípio da isonomia. O Ministro Relator fundamentou o voto na existência de razoabilidade na proibição tendo em vista o poder de representação da entidade sindical de toda uma categoria – que não se restringe aos filiados ao sindicato, mas estende compulsoriamente, independentemente de filiação, a todos –, bem como o fato dessas entidades contarem, entre as fontes de sua própria manutenção, com o produto de arrecadação da contribuição sindical, cobrada inclusive de pessoas não sindicalizadas, porém pertencentes a determinada categoria⁴²⁰.

Verifica-se, nesse ponto, que a variação argumentativa sobre igualdade ingressa, mais uma vez, no debate judicial. O caso mostra que o princípio da igualdade é utilizado tanto por quem combate quanto por quem corrobora a proscrição das doações dos sindicatos. Ora o debate é generalizante – todos são iguais e se deve dar um tratamento isonômico – na linha dos que defendem a equiparação das entidades sindicais e de classe às pessoas jurídicas autorizadas à doação à luz da identidade de naturezas jurídicas. Ora, o tratamento é particularizante: conquanto a lei trate todos iguais, existem diferenças no regime jurídico das entidades sindicais que justificam seu afastamento da arrecadação eleitoral e partidária.

Em relação às entidades de classe, merecem destaque os votos dos ministros Ilmar Galvão e Sidney Sanches que se contrapuseram ao posicionamento do Ministro Relator – tornando-o voto vencido nesse ponto –, a fim de declarar a constitucionalidade do dispositivo que veda a doação. Ilmar Galvão não concordou com a apontada identidade entre um ente que tem objetivos estabelecidos em prol dos interesses de integrantes de determinada classe

⁴¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na ADI 1.076/DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence, requerente Partidos dos Trabalhadores, Seção I, DJ, 7 dez. 2000, p. 3.

⁴²⁰ Em excerto da súmula do julgamento, concluiu-se pela “razoabilidade da proibição questionada com relação às entidades sindicais, dada a limitação do princípio constitucional de sua liberdade e autonomia pela regra, também constitucional da unicidade, que – além de conferir-lhes poder de representação de toda uma categoria, independentemente da filiação individual dos que a compõe –, propicia a manutenção da contribuição sindical, estabelecida por lei e de inequívoco caráter tributário, cujo âmbito de incidência também se estende a todos os integrantes da categoria respectiva” (ibidem, loc. cit.).

profissional e as sociedades anônimas, que têm em mira exclusivamente o lucro. Sidney Sanches, por sua vez, pontuou que as entidades sindicais e as de classe têm por objetivo precípua a luta pelos interesses das categorias profissionais e econômicas que representam, não se compreendendo que optem por apoiar este ou aquele partido, quando cada um de seus filiados pode ter opções diferentes.

4.3 O questionamento da própria participação das pessoas jurídicas

Na ADI 4.650-DF, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) sustentou perante o Supremo Tribunal Federal que não se afigurava constitucionalmente admissível a permissão de doações aos partidos políticos e às campanhas eleitorais feitas, direta ou indiretamente, por pessoas jurídicas.

Um dos principais argumentos veiculados foi o de que as doações se inserem no sistema integrado pelos direitos políticos dos cidadãos, os quais detêm legítima pretensão de participarem do processo político-eleitoral. Esses direitos não seriam passíveis de extensão às pessoas jurídicas, entidades artificiais criadas pelo Direito.

O direito à igualdade, o princípio democrático, o princípio republicano e a liberdade de expressão compuseram outro feixe de temas clássicos de direito constitucional a subsidiar a ação.

Na narrativa do direito à igualdade, encontravam-se vários argumentos que sustentavam, na visão da parte autora, a inconstitucionalidade do modelo de financiamento ora vigente. O mecanismo de limitação percentual sobre o faturamento bruto no exercício anterior foi questionado por não conseguir atingir sua finalidade de limitar o poder econômico, porquanto permitia a quem faturasse mais doar mais – o que implicava desigualdade. Esse mecanismo de limitação também sobrepujaria as doações de pessoas físicas e os pequenos doadores, calçados em uma base de cálculo que limitava consideravelmente a participação nas doações, se comparada com a das pessoas jurídicas.

Pelas razões expostas, a ação sugeria que as doações eleitorais feitas pelas pessoas naturais – desde que limitadas, de forma a não favorecer excessivamente os ricos – poderiam

ser vistas como instrumento legítimo à disposição do cidadão para participação na vida pública.

4.4 O julgamento da ADI 4.650-DF

Nesta etapa, o estudo analisa alguns votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI 4.650-DF, oportunidade, aliás, que permite retomar questões apreciadas ao longo desta dissertação.

Além da análise estritamente jurídica e da compatibilidade das regras impugnadas na ação de controle de constitucionalidade, nota-se que afloraram questões pragmáticas no julgamento. O ponto central que se pôde perceber na argumentação dos votos alinhados com a inconstitucionalidade é a preocupação com as distorções que o poder econômico exerce sobre o equilíbrio das disputas.

Inicia-se pelo voto do Ministro Relator.

Em 11 de dezembro de 2013, no Plenário do STF, o ministro Luiz Fux começa o voto com destaque para a crescente influência do poder econômico sobre o processo político, como decorrência do aumento nos gastos de candidatos e de partidos políticos durante a competição eleitoral⁴²¹. Para subsidiar essa assertiva, considera o quadro empírico da escalada de gastos, já destacado nesta dissertação⁴²².

O Ministro Relator fixa a premissa de que a Constituição de 1988 não contém, em nenhuma de suas disposições, tratamento específico e exaustivo no tocante à arrecadação de fundos para campanhas eleitorais. Fundado nessa premissa, coloca a seguinte questão, em cuja resposta reside o fundamento para a conclusão de inconstitucionalidade do modelo de financiamento por pessoas jurídicas: “a ausência de um arranjo constitucional pré-determinado, com regras específicas versando o tema, significa a outorga de um cheque em

⁴²¹ Colhe-se este contexto do voto do ministro Luiz Fux, relator da ADI em comentário (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. **Notícias do STF**, 11 dez. 2013, p. 1-2. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650_relator.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015).

⁴²² Veja-se item 2.2.2.1 desta dissertação, p. 83-88.

branco ao legislador que o habilite a adotar os critérios de financiamento que melhor lhe aprouver?”⁴²³.

A resposta negativa sustenta-se no fato de que a Constituição norteia o processo político por meio do princípio democrático, do pluralismo político e da isonomia política, os quais reduzem, em alguma extensão, o espaço de liberdade do legislador ordinário na elaboração de critérios para as doações e contribuições a candidatos e partidos políticos⁴²⁴.

No que tange à autorização de doações em campanhas eleitorais por pessoa jurídica, no entendimento do ministro relator, Luiz Fux, esse modelo não se mostraria adequado ao regime democrático em geral e à cidadania, em particular, uma vez que o exercício de cidadania, em sentido estrito, pressuporia três modalidades de atuação física: (a) o *jus suffragii* (direito de votar); (b) o *jus honorum* (direito de ser votado); e (c) o direito de influir na formação da vontade política por meio de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Essas modalidades seriam inerentes às pessoas naturais e, por isso, o desarrazoado de sua extensão às pessoas jurídicas.

Outro argumento lançado trata da liberdade de expressão. Nele, o Ministro Relator assenta que o desafio consiste em saber se o âmbito de proteção da liberdade de expressão abarca o direito fundamental de as pessoas jurídicas realizarem doações em campanhas. No voto, fica clara a preocupação sobre em que medida a penetração do poder econômico pode atacar a própria finalidade da liberdade de expressão na esfera política:

Embora não se negue o seu caráter substantivo, o princípio da liberdade de expressão, no aspecto político, assume uma dimensão instrumental ou acessória. E isso porque a sua finalidade é estimular a ampliação do debate público, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos. [...] Ocorre que a excessiva penetração do poder econômico no processo político compromete esse estado ideal de coisas na medida em que privilegia alguns poucos candidatos – que possuem ligações com os grandes doadores – em detrimento dos demais. Trata-se de um arranjo que desequilibra, no momento da competição eleitoral, a igualdade política entre os candidatos, repercutindo, consequentemente, na formação dos quadros representativos⁴²⁵.

No voto, ao recordar a diferença entre doações e gastos, Luiz Fux pondera que, mesmo na jurisprudência dos Estados Unidos da América – cuja tradição de respeito e valorização à

⁴²³ Voto do ministro relator Luiz Fux em BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. **Notícias do STF**, 11 dez. 2013, p. 17. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650_relator.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015.

⁴²⁴ Ibidem, p. 18.

⁴²⁵ Ibidem, p. 28.

liberdade de expressão é amplamente reconhecida –, não houve pronunciamento da Suprema Corte a favor das doações por pessoas jurídicas feitas diretamente às campanhas eleitorais⁴²⁶.

Por fim, o Ministro Relator sublinhou a inconstitucionalidade dos critérios de doação a campanhas por pessoas jurídicas, sob o enfoque da isonomia entre elas, haja vista o art. 24 da Lei das Eleições não estender essa faculdade a toda espécie de pessoa jurídica. Como resultado desse impedimento, as empresas privadas – cuja maioria se destina à atividade lucrativa – seriam as protagonistas de doações entre as pessoas jurídicas, em detrimento das entidades sem fins lucrativos e dos sindicatos, a desaguar em ausência de equiparação entre elas.

O ministro Ricardo Lewandowski trouxe à baila o argumento de que o financiamento de partidos e campanhas por empresas fere profundamente o equilíbrio dos pleitos, que nas democracias se deve reger pelo princípio do *one man, one vote*, isto é, a cada cidadão deve corresponder um voto, com igual peso e idêntico valor:

As doações milionárias feitas por empresas a políticos claramente desfiguram esse princípio multissecular, pois as pessoas comuns não têm como se contrapor ao poder econômico, visto que somente podem expressar sua vontade política por uma expressão pessoal, singularíssima, periodicamente depositada nas urnas em época de eleições⁴²⁷.

O ministro Dias Toffoli acentua que a intensa participação das pessoas jurídicas apequena a participação da própria cidadania na disputa, pois “as campanhas, especialmente as nacionais e as estaduais, são quase que totalmente custeadas por contribuições de empresas, sendo, em geral, ínfima a participação das contribuições individuais nesses processos”⁴²⁸. Daí

⁴²⁶ No entendimento do ministro Luiz Fux, o precedente paradigma *Citizens United v. Federal Election Commission* não ampara a tese de que a doação por pessoas jurídicas encerra um exercício de liberdade de expressão: “É que no referido precedente a Suprema Corte não cuidou especificamente do financiamento realizado diretamente por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais. Ao contrário, a questão de fundo versava a possibilidade de se efetuar os cognominados gastos independentes realizados por empresas, ou seja, gastos realizados em favor de candidato sem a sua prévia consulta.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. **Notícias do STF**, 11 dez. 2013, p. 29. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015).

⁴²⁷ Ainda, no entendimento do ministro Ricardo Lewandowski, em razão das altas cifras envolvidas, o financiamento privado ofende o art. 14, § 9º, da Constituição da República, que confere ao legislador o dever de elaborar lei complementar para proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Novo pedido de vista suspende julgamento de ADI sobre financiamento de campanhas. **Notícias STF**, 2 abr. 2014. Disponível em: <<http://m.stf.jus.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=263981>>. Acesso em: 22 abr. 2014).

⁴²⁸ Voto do ministro Dias Toffoli na ADI 4.650-DF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. **Notícias STF**, 12 dez. 2013, p. 24. Disponível em:

o prognóstico de que, uma vez afastadas as empresas privadas do financiamento do processo eleitoral, a cidadania retomaria seu papel no exercício da soberania, havendo a reaproximação entre partidos políticos, candidatos e eleitores, estímulo esse que se traduz também em comprometimento financeiro⁴²⁹.

Já o ministro Teori Zavascki, apesar de reconhecer a inadiável necessidade de alteração do “estado das coisas” – práticas ilegítimas de arrecadação de recursos, de excessos de gastos e de corrupção política –, pautou sua análise pelo domínio normativo do tema da participação das pessoas jurídicas com base na premissa de que a Constituição da República não traz disciplina específica a respeito da matéria.

De plano, o voto se contrapõe ao argumento central da inconstitucionalidade, qual seja, o de que as pessoas jurídicas “não exercem cidadania” porquanto não têm aptidão para votar. Para o Ministro, ao contrário, a Constituição não faz, nem implicitamente, essa relação necessária entre capacidade de votar e habilitação para contribuir e conclui afirmando que “o voto é apenas uma das variadas formas de participar da vida em sociedade e de influir para que a escolha de representantes políticos recaia sobre os mais eficientes e mais qualificados”⁴³⁰.

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI_4650__Voto_Min_Dias_Toffoli.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015). Veja-se, também, nesse sentido – o de contrapor-se ao poder econômico – o pensamento do ministro Marco Aurélio Mello, o qual deixa claro que não se pode acreditar no patrocínio desinteressado das pessoas jurídicas: “Ao contrário, deve-se evitar que a riqueza tenha o controle do processo eleitoral em detrimento dos valores constitucionais compartilhados pela sociedade”. Para o Ministro, a pretensão da ADI é indispensável para pôr fim ao monopólio financeiro das empresas e grandes corporações sobre as eleições “e alcançar-se a equidade do processo eleitoral exigida pela Constituição” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Novo pedido de vista suspende julgamento de ADI sobre financiamento de campanhas. **Notícias STF**, 2 abr. 2014. Disponível em: <<http://m.stf.jus.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=263981>>. Acesso em: 22 abr. 2014).

⁴²⁹ O raciocínio do ministro Dias Toffoli culmina com o lançamento dos pressupostos daquilo que nomeia como financiamento democrático do processo eleitoral: o financiamento privado de partidos e candidatos mediante incentivo às doações feitas pelos eleitores, dentro de certos limites (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. **Notícias STF**, 12 dez. 2013, p. 24. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI_4650__Voto_Min_Dias_Toffoli.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015). Por sua vez, o ministro Luís Roberto Barroso, em obra doutrinária, já propunha que as doações de pessoas físicas com limitação de valores e fixação de teto para os gastos de campanha, por exemplo, teriam a vantagem de permitir o engajamento dos cidadãos na política também pela forma de contribuições financeiras, privilegiando-se a liberdade de expressão. Caso essa opção prevalecesse, “o essencial é que o montante admissível de recursos privados não seja suficiente para perpetuar as disfunções do sistema atual” (BARROSO, Luís Roberto. Fisiologismo, dinheiro e voto: uma proposta de reforma política para o Brasil. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.). **A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 246- 247).

⁴³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Íntegra do voto do ministro Teori Zavascki na ADI sobre financiamento de campanhas eleitorais. Voto-vista. **Notícias STF**, 2 abr. 2014, p. 6. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=263997>>. Acesso em: 4 abr. 2015.

Após questionar se as contribuições financeiras, só por serem de pessoas jurídicas, encontram óbice direto e frontal na Constituição, alerta sobre o papel do Judiciário na solução do tema:

[...] é importante que o Supremo Tribunal Federal tenha o cuidado de não extrair das raras disposições da Constituição sobre abuso do poder econômico ou, o que seria mais grave, da amplitude semântica e da plurissignificação dos princípios democrático, republicano e da igualdade, interpretações voluntaristas que imponham gessos artificiais e permanentes às alternativas que ela, Constituição, oferece ao legislador encarregado de promover ajustes normativos ao sistema de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. Refiro-me, com essa observação, ao financiamento privado e, mais especificamente, às contribuições de pessoas jurídicas, que, conforme procurarei demonstrar, não podem ser considerados como absoluta e manifestamente incompatíveis com a Constituição [...]⁴³¹.

Na verdade, o que propôs o ministro Teori Zavascki é que se tivesse cuidado para não atribuir a inconstitucionalidade das normas ao seu sistemático descumprimento. Pelo prisma do interesse que move os doadores, o fator decisivo para aferir a incompatibilidade das doações com a Constituição brasileira é a constatação de que são abusivas. Em outras palavras, para aferir a legitimidade das doações, há que se transferir a análise do marco normativo para o marco comportamental, pois “As más práticas, os excessos, a corrupção política, não podem ser simplesmente debitadas às contribuições feitas nos limites autorizados por lei, mas àquelas provindas da ilegalidade”⁴³².

Por fim, o ministro Gilmar Mendes pontua que o modelo de doação exclusivamente por pessoas físicas, no atual cenário de controle de arrecadação e gastos de campanha, cria paradoxos jurídicos intransponíveis, isto é, a exclusão das pessoas jurídicas, sem que se pense sistematicamente em reformado sistema eleitoral e no fortalecimento das instituições de fiscalização – Justiça Eleitoral e Ministério Público Eleitoral –, “criará um sofisticado doador, genuinamente brasileiro: o ‘doador laranja’”⁴³³.

Impende concordar que seria ingênuo, à evidência, crer que o simples afastamento das pessoas jurídicas do financiamento político aplacaria os efeitos colaterais já destacados. Basta

⁴³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Íntegra do voto do ministro Teori Zavascki na ADI sobre financiamento de campanhas eleitorais. Voto-vista. **Notícias STF**, 2 abr. 2014, p. 5. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=263997>>. Acesso em: 4 abr. 2015.

⁴³² Ibidem, p. 8.

⁴³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. Voto-vista [Gilmar Mendes], p. 48. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150917-04.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2015.

mentonar que, pragmaticamente, as doações por pessoas físicas, em tese, teriam o condão de mantê-los.

Aliás, o ministro Gilmar Mendes se socorre da história recente para frisar que já houve a proibição de doação por empresas privadas. A propósito, é pertinente ressaltar que no passado houve vedação semelhante à pleiteada na ADI 4.650-DF, mas nem por isso deixaram de existir abusos, gastos excessivos e corrupção eleitoral conforme evidenciado por ocasião do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, firmando-se, à época, “o consenso de que a proibição de contribuição por pessoas jurídicas, por si só, seria uma opção hipócrita”⁴³⁴.

O voto ainda cita a posição defendida pelo ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI 1.076-DF, ocorrido em 15 de junho de 1994, cuja matéria versava sobre o financiamento privado de campanhas eleitorais no Brasil:

[...]

9. Dispensa comentários o rotundo fracasso dessa tentativa ingênua de expungir do financiamento das campanhas eleitorais o dinheiro da empresa privada: além da ineficácia notória, a vedação gerou o efeito perverso do acumplicamento generalizado dos atores da vida política com a prática das contribuições empresariais clandestinas, fruto, na melhor das hipóteses, da sonegação fiscal⁴³⁵.

De toda sorte, o STF formou maioria para proibir que o financiamento político brasileiro possa pautar-se em doações de pessoas jurídicas⁴³⁶. E, como poderá ser observado

⁴³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. Voto-vista [Gilmar Mendes], p. 68. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150917-04.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2015.

⁴³⁵ Ibidem, loc. cit..

⁴³⁶ Nos termos do voto do ministro Luiz Fux, “julgou procedente o pleito para: declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei 9.504/1997, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, com eficácia *ex tunc*, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, caput e § 1º, da Lei 9.507/1994, também com eficácia *ex tunc*, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o momento. Declarar, ainda, a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei 9.096/1995, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e declarar a inconstitucionalidade das expressões ‘ou pessoa jurídica’, constante no art. 38, III, e ‘e jurídicas’, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos da Lei 9.096/1995, com eficácia *ex tunc*, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento. Da mesma forma, votou pela declaração de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei 9.504/1997, e do art. 39, § 5º, da Lei 9.096/1995, com exceção da expressão ‘e jurídicas’, devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 meses. Recomendou ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 meses, observados os seguintes parâmetros: a) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deverá ser uniforme e em patamares que não comprometam a

no capítulo seguinte, o resultado alcançado no julgamento fundamentou o veto das disposições da Lei nº 13.165/2015 que tratavam da participação das pessoas jurídicas no financiamento da política.

igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; b) idêntica orientação deverá nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos; e c) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 meses, será outorgado ao TSE a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4650/DF. Voto do Ministro Relator Luiz Fux, j. 11.12.2013. **Informativo STF**, Brasília, n. 372, 9-13 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo732.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2014).

CAPÍTULO 5

REFORMA DO MODELO DE FINANCIAMENTO

É sabido que, ao tratar de tema relacionado à democracia, o estudioso coloca-se em um campo em constante evolução, e, por isto, receptível às mudanças⁴³⁷. E é justamente o que ocorre com relação à participação de pessoas jurídicas no financiamento político brasileiro.

A dificuldade, entretanto, que acompanha o estudo do financiamento da política diz respeito à transitoriedade das regras que lhe são afetas. Mesmo em países com maior estabilidade democrática, as reformas têm sido empreendidas com certa periodicidade. Como assinalado neste trabalho, Alemanha, França e Estados Unidos são exemplos de países que reformaram seus sistemas de financiamento da política.

No Brasil, a reforma política está constantemente na agenda dos Três Poderes, da qual decorre a perplexidade sintetizada por Eneida Desiree Salgado: “sempre se pede uma reforma das instituições e dos sistemas”⁴³⁸. Aliás, o clima de premência por reformas deveras não é novo, conforme relembra a própria autora na introdução ao livro de Francisco Belisário Soares de Souza de 1872, intitulado *O sistema eleitoral no Império*:

Não é possível adiar uma reforma eleitoral [...] é uma exigência nacional que há de ser atendida, custe o que custar. [...] A reforma eleitoral é um pregão patriótico e enérgico contra o nosso desmoralizado regime eleitoral⁴³⁹.

Este capítulo enfatizará as principais propostas de reforma política que tramitaram no Congresso Nacional no ano de 2015 sobre o financiamento por pessoas jurídicas no cenário político-eleitoral, examinando desde projetos de lei ordinária até projetos de emenda constitucional.

Outro ponto a ser destacado diz respeito ao fato de que, ao tratar do tema do financiamento na perspectiva de reforma, naturalmente vem à tona sua interface com outras

⁴³⁷ José Afonso da Silva faz menção à democracia como um processo dialético que vai rompendo os contrários, as antíteses, para, a cada etapa da evolução, incorporar conteúdo novo, enriquecendo novos valores (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 129).

⁴³⁸ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 26.

⁴³⁹ Ibidem, p. 26.

regras de direito eleitoral como as que tratam do voto distrital, a lista fechada, a reeleição, a vedação às coligações e propaganda eleitoral. Em razão disso, alguns estudos sobre financiamento da política no Brasil na perspectiva de reforma resvalam nesses e em outros temas⁴⁴⁰.

A minirreforma eleitoral levada a cabo pela Lei nº 13.165/2015 promoveu mudanças nas Leis nºs 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), 9.504/1997 (Lei das Eleições) e 4.737/1965 (Código Eleitoral), entre as quais aquelas que objetivam gerar impacto nas necessidades de arrecadação de partidos e candidatos.

Destaca-se, nesse exato contexto, a intersecção entre o financiamento e outras regras eleitorais, como, por exemplo, a redução do período de campanha e de propaganda eleitoral sob a justificativa relacionada à redução de custos: o período de campanha sofreu redução de 90 para 45 dias; o período de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, de 45 para 35 dias.

O cenário propicia uma metáfora que explica a complexidade da engenharia eleitoral, especificamente no tema dos gastos e da arrecadação. Movida uma peça no xadrez do financiamento da política, outras acabam sendo movimentadas e, na sequência, demanda-se reformulação nas estratégias sobre o tabuleiro.

5.1 A via legislativa *versus* atuação do Poder Judiciário. A alteração do modelo de financiamento da política por pessoas jurídicas

O consenso atingido sobre a fragilidade e a necessidade de reforma do sistema de financiamento brasileiro não é reproduzido em relação ao conteúdo da reforma.

⁴⁴⁰ Sobre os inúmeros projetos, veja-se: REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da política no Brasil**, p. 76-107. Veja-se, também, MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coords.). **O voto nas Américas**, p. 198-202.

As dificuldades para alcançar consensos empíricos e normativos mínimos⁴⁴¹ e a pouca disposição dos legisladores em adotar medidas com resultados incertos não autorizam grande otimismo. Com efeito, um dos dilemas das reformas políticas versa sobre a dependência de trajetória (*path dependence*), terminologia que remete à ideia de que certa decisão tomada no passado gera, com o tempo, retornos crescentes para aqueles que estavam envolvidos no sistema, algo que reduz a possibilidade de mudanças dramáticas⁴⁴². É pertinente lembrar que os mandatários que se valeram das regras do modelo de arrecadação dificilmente almejarão mudá-las.

Sopesado esse pretensão óbice, não se pode olvidar que, do ponto de vista retórico, a reformulação pelo legislador do modelo de financiamento por pessoas jurídicas afastaria críticas atinentes à ingerência do Poder Judiciário nessa intrincada questão do processo eleitoral.

Além de dar à questão a devida prioridade, a atuação legislativa afastaria do Poder Judiciário o rótulo de responsável pela crise reinante com o Poder Legislativo na seara eleitoral – além da própria decisão na ADI 4.650-DF, vale aqui lembrar as celeumas em torno da verticalização das coligações e da fidelidade partidária⁴⁴³.

É pertinente frisar que o Supremo Tribunal Federal esteve a exercer o papel que lhe é incumbido segundo regras de controle concentrado de constitucionalidade desde a propositura da ADI 4.650-DF e circunscrita a ela. Aliás, na linha de guardião da legitimidade da atuação dos demais poderes constituídos e em conformidade com a Constituição da República de 1988, que incrementou a atuação política do Poder Judiciário, até então visto como “neutro”, ao judicializar o tratamento de questões políticas ou político-administrativas.

Para melhor compreensão do argumento, vejam-se as considerações de Ferreira Filho a respeito do fenômeno da judicialização da política:

⁴⁴¹ Sobre a construção de consensos e a dificuldade para alcançá-los em reformas institucionais, veja-se RENNÓ, Lúcio R. Reformas políticas no Brasil: realizadas e prováveis. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). **Reforma política em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 14-16.

⁴⁴² Ibidem, p. 22.

⁴⁴³ Sobre o impacto das mudanças realizadas pelo Poder Judiciário no sistema político brasileiro por meio do poder regulamentar da Justiça Eleitoral, vejam-se as obras de ALMEIDA NETO, Manoel Carlos. **O poder normativo da Justiça Eleitoral**. 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, f. 214-248/263-267; RENNÓ, Lúcio R. Reformas políticas no Brasil: realizadas e prováveis. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). Op. cit., p. 29-30.

Dele é, no Brasil, largamente responsável a Constituição de 1988. Esta atribuiu ao Judiciário, ao lado de seu papel tradicional de fiscal da legalidade, um novo, o de guardião da legitimidade. Fê-lo para aprimorar o controle judicial da atuação dos demais Poderes públicos. Acarretou, porém, um efeito perverso – reflexo imprevisto de institutos adotados como inovações positivas – exatamente o de judicializar o tratamento de questões políticas ou políticos-administrativas e, conseqüentemente, de dar uma dimensão política à atuação desse Poder, até então visto como “neutro”⁴⁴⁴.

O terreno, todavia, é fértil para o surgimento de outro fenômeno apontado pelo constitucionalista como a politização da justiça:

Esse fato não deriva meramente de motivos circunstanciais, pela mera coincidência de questões políticas que, em razão de seus aspectos constitucionais, chegaram tumultuosamente aos tribunais, sobretudo ao Supremo Tribunal Federal. Reflete, na verdade, um fenômeno que é mundial, mas com peculiaridades decorrentes da Carta de 1988: a judicialização da política que tende a trazer a politização da justiça. Com efeito, pelo mundo afora registra-se essa judicialização da política, conforme comprova número da *International Political Science Review* intitulado exatamente “The Judicialization of politics”⁴⁴⁵.

Ainda, a doutrina do constitucionalista, a respeito da politização, assim descreve o fenômeno: “Por papel político, [...] se entende não uma atuação em prol de interesses partidários, mas uma participação ativa na conformação da ordem constitucional, da ordem jurídica infraconstitucional e também na definição de rumos administrativos”⁴⁴⁶.

Ao encontro desse argumento, Dieter Grimm aponta uma inquietação: “A relação de tensão entre direito e política continua assim, a princípio, insuprimível”⁴⁴⁷.

O quadro anterior ao julgamento da ADI 4.650-DF é sintomático da existência dessa tensão apontada pelos mestres. Colhe-se do voto do ministro relator da ADI 4.650-DF, Luiz Fux, excerto que dá conta do questionamento suscitado pela Presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ao Supremo Tribunal Federal:

No tocante ao primeiro aspecto (i.e., definir se existe algum espaço a este Supremo Tribunal para apreciar a matéria), a Presidência da Câmara dos Deputados, em suas

⁴⁴⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 189-190.

⁴⁴⁵ Ibidem, loc. cit..

⁴⁴⁶ Idem. O papel político do Judiciário na ordem constitucional vigente. **Revista do Advogado**, São Paulo: AASP, n. 99, p. 86-91, set. 2008, p. 86.

⁴⁴⁷ GRIMM, Dieter. Constituição e política. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. **A jurisprudência constitucional sobre matéria eleitoral**. São Paulo: Universidade Mackenzie, 2008. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos_2008/Controle_de_consti_2008_processo_constitucional_publ_mackenzie.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2014.

informações, sustenta que a questão de fundo debatida ostenta inelutável caráter político, rejeitando, por isso, qualquer tipo de intervenção jurisdicional. Em suas palavras, “a decisão sobre o formato do financiamento das campanhas eleitorais não é dado pronto e acabado contido na norma constitucional, extraível pelo hermenêuta habilitado”, mas, ao contrário, se trata de “**uma decisão política do Congresso Nacional**” (grifou-se). No mesmo sentido, a Presidência do Senado Federal assentou que “é o Poder Legislativo o ambiente propício e constitucionalmente adequado para a escolha e delimitação de um novo modelo de financiamento de atividades partidárias e de campanhas eleitorais”⁴⁴⁸.

Após o julgamento da ADI 4.650-DF, o quadro de tensão não se apresentava diverso.

Artigos jornalísticos informaram a existência de embates em torno do tema, como o que colocou o então líder do PMDB na Câmara dos Deputados no ano de 2014, Eduardo Cunha, em posição de árdua crítica à decisão do STF, quando a Corte formara maioria no julgamento da ADI 4.650-DF⁴⁴⁹. Já no exercício da Presidência da Câmara dos Deputados em 2015, após o julgamento da ADI 4.650-DF, cujo resultado foi a proibição de doação de pessoas jurídicas, esse mesmo parlamentar manifestou-se afirmando que, “a menos que tenha sido uma decisão de tornar a proibição uma cláusula pétrea da Constituição, e não me parece que seja o caso, acho que ainda pode ser passível de modificação”⁴⁵⁰.

Para equalização da tensão, vale lembrar Cezar Saldanha Souza Junior para quem a construção de uma ordem política fundada na liberdade, equilibrada pela justiça e orientada para a concórdia, aceitável por todos, depende, em última instância, dos arranjos institucionais de uma consistente e adequada divisão dos poderes⁴⁵¹.

A propósito, durante o julgamento da ADI 4.650-DF revelou-se a necessidade de diálogo do Poder Judiciário com os demais atores políticos, notadamente o Poder Legislativo, para a formulação de um modelo de financiamento da política. Pela densidade das referências

⁴⁴⁸ Sobre a controvérsia, veja-se o voto do Ministro Relator no julgamento da ADI 4.650-DF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650-DF. p. 10-11, grifo do original. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015. Veja-se também o teor das informações do Senado no procedimento dessa mesma ADI (BRASIL. Senado Federal. ADI 4.650-DF. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1410_ADI_4650_-_Informacoes_Senado_Federal.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015).

⁴⁴⁹ A propósito, veja-se BRESCIANI, Eduardo; ÁLVARES, Débora. Cunha critica posição do STF sobre financiamento. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 02.04.2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cunha-critica-posicao-do-stf-sobre-financiamento,1148389>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

⁴⁵⁰ A esse respeito, vejam-se ÁLVARES, Débora; HAUBERT Mariana. Para o presidente da Câmara, ação no Supremo não impede que o Congresso aprove financiamento privado. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 nov. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/233431-decisao-do-stf-faz-eleicoes-cairem-no-limbo-diz-cunha.shtml>>. Acesso em: 6 dez. 2015.

⁴⁵¹ Veja-se SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder**. São Paulo: Memória Jurídica, 2002. p. 79.

doutrinárias a respeito desse diálogo institucional, não se pretende substituir a clareza do texto colhido do voto do Ministro Relator:

Há ainda uma consideração final. Firmada a *existência* de controle jurisdicional e delimitada a *extensão* dessa atuação na espécie, mister deixar estreme de dúvidas que tal intervenção *em si* não produz uma solução *definitiva* acerca da matéria. Conquanto finalize uma rodada de deliberações, eventual pronunciamento da Corte (*i.e.*, procedência ou improcedência) se destina a abrir os canais de diálogo com os demais atores políticos, notadamente o Poder Legislativo, para a formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento de campanhas. Como bem assinala Louis Fisher, “(...) o direito constitucional (...) é um processo em que todos os três poderes convergem e interagem com suas interpretações separadas. Contribuições importantes também vêm dos estados e do público em geral” (FISHER, Louis. *Constitutional Dialogues*. Princeton: Princeton University Press, 1988, p. 3). No mesmo sentido, a jurista canadense Christine Bateup preleciona que o uso judicial das *virtudes passivas* promove o *diálogo* [...] por propiciarem aos poderes políticos de governo, em conjunto com a sociedade, a oportunidade de debater e resolver questões constitucionais divisoras por meio de canais democráticos. (BATEUP, Christine. *The Dialogic Promise. Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*. Brooklyn Law Review. Vol. 71 (3), 2006, p. 1.132). [...] Com espreque nesse hodierno marco normativo, a Corte Constitucional deve promover, na espécie, de forma *prudente* e *intencional*, um “*colóquio contínuo*” (*continuing colloquy*) com os demais poderes políticos e com as entidades da sociedade civil em geral (BICKEL, Alexander. *The least dangerous branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, 1962), sem a pretensão de impor um modelo acabado de financiamento que engesse a atividade legiferante. É exatamente dentro desse marco teórico de diálogo institucional que deve se pautar a Corte. Ao assim proceder, este Supremo Tribunal Federal agirá como um “*catalisador deliberativo*”, promovendo a interação e o diálogo institucional, de modo a maximizar a qualidade democrática na obtenção dos melhores resultados (MENDES, Conrado Hübner. *Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 214)⁴⁵².

Sobre diálogo institucional, é importante lembrar a lição de Conrado Hübner Mendes, o qual, além de enxergar no juiz um participante do processo interinstitucional de construção de significados – um catalisador deliberativo, que qualifica a competição dos argumentos –, conclui: “a revisão judicial não precisa ser vista apenas como um dique ou uma barreira de contenção, mas também como um propulsor de melhores deliberações. Não serve somente para (tentar) nos proteger da política quando esta sucumbe ao pânico ou irracionalidade, mas para desafiá-la a superar-se em qualidade”⁴⁵³.

⁴⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650-DF. p. 18-19, grifo do original. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

⁴⁵³ MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 212.

É oportuno recordar a proposição do constitucionalista a respeito de uma das práticas da deliberação, a fase pré-decisional e alguns dos seus propósitos: (a) coletar argumentos dos interlocutores; (b) desafiá-los publicamente, de modo a terem oportunidade de refiná-los ou depurá-los; e (c) mostrar abertura aos atores que podem ter algo a acrescentar ao estoque de argumentos⁴⁵⁴.

Nesse exato sentido, não à toa, ocorreu a etapa das audiências públicas no curso da ADI 4.650-DF, nas quais foram ouvidos cientistas políticos, especialistas, juristas, legisladores membros da classe política e entidades da sociedade civil organizada a respeito da dinâmica do financiamento da política, conjugando-se os mais variados pontos de vista sobre o tema⁴⁵⁵.

E o contexto que envolveu a aprovação da Lei nº 13.165/2015 – a ser destacado no item 5.3 – dá claros sinais da realização de uma constante dinâmica de diálogo interinstitucional que envolve a participação das pessoas jurídicas no financiamento da política.

5.2 Partidos e minirreforma eleitoral veiculada pela Lei nº 13.165/2015

A transparência de dados constitui um dos pontos nevrálgicos do tema, não só no Brasil, mas em nível internacional. Prova disso é que, conforme já assinalado, o IDEA Internacional, em seu manual sobre financiamento político, diagnosticou em quase todas as regiões do mundo a necessidade de tornar as informações sobre demonstrações financeiras dos partidos disponíveis e acessíveis para o escrutínio público⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴ Conforme Conrado Hübner Mendes descreve, em outro texto, o conceito de decisão genuinamente deliberativa como aquela que “maximiza o raio de argumentos dos interlocutores ao promover contestação pública na fase pré-decisional; que estimula os juízes em uma prática sincera de interação colegiada na fase decisional; e que redige uma decisão deliberativa na fase pós-decisional” (MENDES, Conrado Hübner. O projeto de uma corte deliberativa. In: VOJVODIC, Adriana; MOTTA PINTO, Henrique et al. (Org.). **Jurisdição constitucional no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 61-62).

⁴⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Prossegue nesta segunda-feira audiência sobre financiamento de campanhas. **Notícias STF**, 21 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=241775>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

⁴⁵⁶ PICCIO, Daniela R. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político, p. 316.

Essa é uma das tarefas das agências de controle consideradas fundamentais⁴⁵⁷. Até porque a elaboração de procedimentos mais transparentes tem o potencial de fomentar um ciclo de virtudes no campo do financiamento: as agências comunicam abertamente o resultado de seu próprio trabalho e mantêm os partidos atualizados sobre as mudanças na regulação e sobre requisitos de informação⁴⁵⁸.

Reconheça-se, de plano, que poucas são as chances de ocorrer uma mudança significativa em questões de financiamento da política caso os próprios partidos não mostrem empenho, capacidade e organização interna para aderir a suas responsabilidades legais⁴⁵⁹.

E a verificação dessas responsabilidades é moldada por um sistema de controle de movimentação financeira cuja eficácia requer preocupação do Estado em garantir transparência de arrecadação e de gastos, com a identificação rápida de eventuais irregularidades e punição aos seus infratores⁴⁶⁰.

Para Santiago Gonzáles-Varas, a transparência na gestão da atividade econômica dos partidos políticos é, sem dúvida, a base para que se possa impedir a corrupção e aumentar a confiança dos cidadãos no Estado e na política⁴⁶¹.

A ideia de desconfiança dos partidos lançada no Capítulo 1 é retomada com enfoque específico nas doações ocultas e na fragilidade dos limites de gastos no regime anterior à Lei nº 13.165/2015.

Uma forte controvérsia ocorreu em face da previsão da forma da prestação de contas estabelecida no art. 28, § 12, da Lei nº 9.504/1997 – introduzido pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que veiculou a minirreforma política aprovada pelo Congresso Nacional⁴⁶².

⁴⁵⁷ FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político, p. 475.

⁴⁵⁸ A propósito, o capítulo 5 do referido manual, que trata da América Latina, mostra que apenas algumas agências tinham estabelecido portais eletrônicos, nos quais o público pode facilmente acessar e analisar relatórios financeiros em um formato padronizado (ibidem, p. 475).

⁴⁵⁹ Ibidem, p. 465-466.

⁴⁶⁰ Veja-se KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõem o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 300/301.

⁴⁶¹ GONZÁLES-VARAS, Santiago. **La financiación de los partidos políticos**. Madrid: Dykinson, 1995. p. 149.

⁴⁶² Art. 28, § 12, da Lei nº 9.504: “Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores.” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015).

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questionou em Ação Direta de Inconstitucionalidade se a disposição não violaria a opção de transparência, diante da configuração de doações “ocultas”, uma vez que o dispositivo objeto de arguição determinava que os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações fossem registrados na prestação de contas dos candidatos apenas como transferências dos partidos. Já na prestação de contas dos partidos, os valores transferidos por eles constariam como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores⁴⁶³.

A mecânica era conhecida. Os doadores de campanhas transferiam o dinheiro para o partido, que repassava aos candidatos, sem que doadores fossem nomeados na prestação de contas dos candidatos, impedindo a identificação dos interesses subjacentes à atuação do candidato.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tentou cercear esse subterfúgio ao editar a Resolução nº 23.406/2014 justamente para afastar a figura do doador oculto, determinando que os valores transferidos de partidos a candidatos deveriam identificar o CPF do doador originário⁴⁶⁴. Mas os partidos reagiram por meio da Lei nº 13.165/2015, insistindo em que todos os valores repassados pelos partidos a seus candidatos fossem registrados sem individualização dos doadores.

Era natural, portanto, que despontasse mais uma vez o argumento da ausência de transparência. Primeiro, porque o mecanismo dificulta eventuais investigações, dada a impossibilidade de identificar o vínculo entre doadores e candidatos, bem como da

⁴⁶³ A petição inicial da ADI 5.394 acentua que não se afigura admissível a ausência de transparência na prestação de contas dos candidatos que recebem doações de pessoas físicas por meio dos partidos. E conclui: “Este dispositivo viola o princípio da transparência e o princípio da moralidade, e favorece, ademais, a corrupção, dificultando o rastreamento das doações eleitorais” (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Petição inicial. ADI 5.394. p. 3. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/adin-financiamento-de-campanha-doacao-oculta-lei-13-165-15-versao-final-1838722658.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015). Em 12 de novembro de 2015, a Corte decidiu por unanimidade em prol de se suspender a expressão “sem individualização dos doadores”, ínsita no § 12 do dispositivo citado na nota anterior (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Assessoria de Imprensa e Comunicação Social. **STF suspende item de lei que permitia doações ocultas a candidatos**. Publicado em 13 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Novembro/stf-suspende-item-de-lei-que-permitia-doacoes-ocultas-a-candidatos>>. Acesso em: 15 nov. 2015). A decisão da Corte passa a vigorar já para as eleições de 2016.

⁴⁶⁴ O art. 26 da Resolução em comento trata das doações entre partidos políticos e candidatos e seu § 3º dispõe: “As doações referidas no caput devem identificar o CPF ou CNPJ do doador originário, devendo ser emitido o respectivo recibo eleitoral para cada doação” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>>. Acesso em: 15 set. 2015).

compreensão de todo o caminho percorrido pelo dinheiro nas campanhas eleitorais; segundo, sobretudo, pela falta de transparência a atingir o direito ao voto informado do eleitor, que se viabiliza também pela clareza de dados sobre quem secunda o candidato que ele visa apoiar. A propósito, o ministro relator Teori Zavascki, ao manifestar o voto no julgamento da ADI 5.394, afirma que a não individualização dos doadores em campanhas eleitorais revela precariedade do marco normativo:

É preciso, sobretudo, que os abusos do poder econômico e a corrupção política tenham severa resposta por parte do Estado, não só no modelo atual como em qualquer um que venha a substituí-lo no futuro. É necessário conferir transparência ao processo eleitoral. A mensagem normativa do ordenamento jurídico brasileiro em favor da transparência é tão contundente que transcende a vida pública⁴⁶⁵.

A “doação oculta” já não havia passado despercebida por estudiosos do tema. Bruno César Lorencini, que se debruçou sobre o fenômeno nas eleições municipais de 2008, desvela o fato de que, ao contribuir por meio do partido, o doador fica livre de ter seu nome na relação de contribuintes apresentada à Justiça Eleitoral pelo candidato ou pelo comitê financeiro da campanha. Vale reproduzir a clareza do texto original, que relata o aumento das doações ocultas mediante o expediente de utilizar o partido político como intermediário no repasse de recursos a campanhas de determinados candidatos:

Impressiona o aumento de tal expediente nas eleições municipais de 2008 em relação às de 2004. Conforme levantamento do jornal O Estado de S. Paulo, em 2004, na capital paulista, as doações em nome de partidos e candidatos ficaram em apenas 9,28% da arrecadação declarada por comitês e candidatos; já em 2008, 53% das doações foram feitas em nome dos partidos. O fenômeno teve repercussão nacional, sendo utilizado por pelo menos 17 das 26 campanhas vitoriosas nas capitais⁴⁶⁶.

É importante reiterar que, sensível a esses argumentos, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia do dispositivo do § 12, art. 28, da Lei nº 9.504. As doações ocultas não

⁴⁶⁵ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. OAB derruba, no STF, doação oculta para eleição de 2016. Publicado em 12 de novembro de 2015. Disponível em: <[http://www.oab.org.br/noticia/28962/oab-derruba-no-stf-doacao-oculta-para-eleicao-de-2016?argumentoPesquisa=formsof\(inflectio%20%22adi%22\)](http://www.oab.org.br/noticia/28962/oab-derruba-no-stf-doacao-oculta-para-eleicao-de-2016?argumentoPesquisa=formsof(inflectio%20%22adi%22))>. Acesso em: 15 nov. 2015.

⁴⁶⁶ LORENCINI, Bruno César. O financiamento das campanhas eleitorais municipais em 2008. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). **Comportamento eleitoral**. Barueri-SP: Minha Editora; Centro de Estudos Políticos e Sociais, 2013. p. 112.

contam, ao menos enquanto perdurar a eficácia da liminar, com o verniz de legalidade que a Lei nº 13.165/2015 quis passar sobre elas⁴⁶⁷.

A outra questão diz respeito ao campo dos gastos. A legislação infraconstitucional, visando resguardar a equidade no processo eleitoral, previu um teto em campanhas eleitorais para cada um dos cargos em disputa; porém o fez por meio de uma estrutura legal passível de críticas. Vejam-se, a seguir, os artigos pertinentes ao tema conforme a já revogada redação do art. 17 da Lei das Eleições:

Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei.

Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade. [Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006]

Art. 18. No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006⁴⁶⁸).

As regras colacionadas não fixavam um teto nominal para os gastos eleitorais dos candidatos nos diversos cargos em disputa. Mesmo que se admita a previsão de um mecanismo limitador de gastos eleitorais, condicionado à edição de lei em cada eleição, é forçoso reconhecer que essa lei nunca foi editada. Consequência da omissão: a prática demonstrou que os próprios partidos estabeleciam quanto iriam gastar (tanto o limite total, quanto por cargo) e, depois, prestavam contas à Justiça Eleitoral.

⁴⁶⁷ O ministro relator Teori Zavascki deferiu cautelar, confirmada pelos demais ministros do STF: “O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, deferiu a cautelar para suspender, até o julgamento final da ação, a eficácia da expressão “sem individualização dos doadores”, constante da parte final do § 12 do art. 28 da Lei Federal nº 9.504/1997, acrescentado pela Lei Federal nº 13.165/2015, conferindo, por maioria, efeitos *ex tunc* à decisão, vencido, no ponto, o ministro Marco Aurélio, que lhe dava eficácia *ex nunc*” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na ADI 5.394-DF. Relator Min. Teori Zavascki. Partes: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior e outros. Presidente da República. Câmara dos Deputados. Senado Federal. Advogado-Geral da União. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/258612174/andamento-do-processo-n-5394-medida-cautelar-20-11-2015-do-stf>>. Acesso em: 20 nov. 2015).

⁴⁶⁸ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm>. Acesso em: 6 dez. 2015.

A doutrina dirigia austeras críticas ao mecanismo como se depreende da lição Daniel Sarmiento e Alise Osório: “Disso resulta a total inexistência, na prática, de limites aos dispêndios em campanha. Não é a toa que os gastos eleitorais têm experimentado um crescimento exponencial na última década”⁴⁶⁹.

A Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, trouxe alteração ao mecanismo de formulação de limites e às sanções por descumprimento conforme nova redação dada ao artigo 18 de Lei nº 9.504/1997. Estabeleceu que a fixação de limites de gastos caberá, a cada eleição, ao TSE conforme parâmetros que serão definidos em lei. Note-se que este regime não conta mais com a fixação subsidiária de limites de gastos pelos partidos. Em sessão realizada no dia 15 de dezembro de 2015, o TSE aprovou novas regras para as eleições de 2016, como, por exemplo, a que dispõe sobre os limites de gastos para os cargos de vereador e prefeito (Resolução nº 23.459/2015), bem como Resolução que disciplina a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e a prestação de contas (Resolução nº 23.463/2015)⁴⁷⁰.

Portanto, a vigilância permite a identificação de eventuais vínculos e também do destino do dinheiro, mas também depende de mecanismos que se apresentem de simples manuseio, capazes de operar de forma célere e segura⁴⁷¹. A propósito, os exemplos mencionados, além de se mostrarem assecuratórios da transparência das operações contábeis na esfera dos partidos, apontam para um caminho sólido a ser trilhado pelas reformas dos mecanismos de vigilância sobre arrecadação e gastos.

⁴⁶⁹ OSÓRIO, Aline; SARMENTO, Daniel. **Eleições, dinheiro e democracia**: a ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais, p. 7. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/artigo-adi-4650-362921044.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015. Veja-se, também, REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da política no Brasil**, p. 71-72.

⁴⁷⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Imprensa. **TSE aprova resoluções sobre regras das eleições municipais de 2016**. 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Dezembro/tse-aprova-resolucoes-sobre-regras-das-eleicoes-municipais-de-2016>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

⁴⁷¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. In: ZILVETI, Fernando Aurélio; LOPES, Sílvia (Coord.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**, p. 135/136.

5.3 As principais propostas de reforma do quadro de financiamento por pessoas jurídicas

Não por coincidência, no mesmo período em que se avolumaram escândalos de corrupção no Brasil, em 2015 tramitavam no Congresso Nacional vários projetos de lei com o propósito de dirimir as fragilidades apontadas ao longo desta dissertação, cada qual com as soluções que, do ponto de vista do congressista, seriam adequadas para solucionar o problema da participação das pessoas jurídicas no financiamento da política⁴⁷².

Dentre esses, destacam-se os projetos de lei de iniciativa do Senado que pendiam de apreciação, quando foi aprovada a referida Lei nº 13.165/2015:

(a) **Projeto de Lei do Senado nº 36/2015**⁴⁷³, de autoria do senador José Antônio Machado Reguffe – visava instituir o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais no Brasil, vedando a doação privada de recursos financeiros ou quaisquer bens, com a finalidade de custear candidatos ou agremiações partidárias em pleitos eleitorais, sob pena de perda do mandato eletivo. O projeto revogava os arts. 23 e 24 da Lei nº 9.504/1997 e demais dispositivos legais em contrário.

(b) **Projeto de Lei do Senado nº 47/2015**, de autoria do senador Jorge Viana – alterava a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) para vedar o financiamento de campanhas eleitorais por pessoa jurídica, proibindo doação procedente de pessoa jurídica de direito público, interno ou externo, ou de direito privado. O projeto estabelecia limites nominais às contribuições de pessoas físicas nos pleitos eleitorais, sendo de R\$ 10 mil para candidatos e de R\$ 50 mil para os comitês de campanha partidários; em ambos os casos, as doações não podiam exceder a 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior às eleições⁴⁷⁴.

⁴⁷² A propósito, as referências aos projetos de lei têm como marco temporal período anterior à minirreforma eleitoral.

⁴⁷³ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 36, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119726>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

⁴⁷⁴ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 47, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119743>>. Acesso em: 15 nov. 2015. A justificativa do projeto retoma a narrativa de que, para pôr fim à contaminação do processo político pelo poder econômico, duas medidas tornavam-se indispensáveis. Em primeiro lugar, deveria ser proibido o financiamento de

(c) **Projeto de Lei do Senado nº 127/2015**, de autoria do senador Romero Jucá – proibia as doações de pessoas jurídicas à campanha eleitoral de candidato e as permitia, desde que feitas a um único partido político na mesma circunscrição eleitoral. A justificativa do projeto pontua que a lisura do processo eleitoral impõe o fim das doações diretas a candidatos, porquanto grandes grupos econômicos, em prol de seus interesses, destinavam quantias vultosas a determinadas campanhas eleitorais, tornando inúmeros detentores de mandato eletivo vulneráveis às suas pressões⁴⁷⁵.

(d) **Projeto de Lei do Senado nº 166/2015**, de autoria do senador Donizeti Nogueira – visava alterar as Leis nºs 9.096/1995 e 9.504/1997, estipulando o chamado financiamento democrático das eleições, ao proibir as pessoas jurídicas de doarem diretamente para candidatos ou partidos políticos e criava um sistema de campanhas eleitorais que combinava a manutenção de recursos orçamentários e doações privadas da seguinte forma: as pessoas jurídicas não poderiam doar diretamente para candidatos ou partidos políticos, mas ficavam autorizadas as doações para o fundo específico de campanhas eleitorais, criado nos anos em que se realizassem as eleições. Definia, ainda, que o partido político só poderia receber doações de pessoas físicas para a constituição de seus fundos de atividades cotidianas. Segundo a justificativa do projeto, o intuito desses mecanismos era evitar a vinculação das pessoas jurídicas com partidos políticos ou candidatos específicos; ao mesmo tempo, a proposta não eliminava as pessoas jurídicas do campo democrático das eleições⁴⁷⁶.

(e) **Projeto de Lei do Senado nº 169/2015**, de autoria da senadora Lúcia Vânia – previa a proibição dos partidos e candidatos de receberem doação, contribuição ou auxílio oriundos de pessoas jurídicas cujo faturamento decorrente de contratos com a administração igualasse ou superasse 60% de seu faturamento bruto⁴⁷⁷.

campanhas eleitorais por empresa ou por qualquer outra pessoa jurídica, porque não é reconhecido o direito de voto às pessoas jurídicas, tampouco deveria ser facultada a elas a possibilidade de interferir no processo eleitoral, com impacto maior do que o da ação de qualquer cidadão. A justificativa ainda lembrava que esse posicionamento não implicaria nenhuma restrição à manifestação de preferências partidárias ou eleitorais pelas empresas. A participação direta no processo, contudo, na forma de contribuição financeira, deveria ser feita sempre, na perspectiva que fundamenta o projeto, por meio de cidadãos, pessoas físicas.

⁴⁷⁵ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 127, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120158>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

⁴⁷⁶ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 166, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120379>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

⁴⁷⁷ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 169, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120399>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

(f) **Projeto de Lei do Senado nº 236/2015**, de autoria do senador Randolfe Rodrigues – vedava a doação de pessoa jurídica a partidos e candidatos e limitar a doação de pessoa física a R\$ 700,00 por ano. A justificativa para as doações das pessoas físicas serem limitadas a valor específico – e não por um percentual da renda do doador – era evitar que houvesse o abuso do poder econômico das pessoas físicas que auferem rendas mais elevadas⁴⁷⁸.

(g) **Projeto de Lei do Senado nº 153/2009**, de relatoria do senador Paulo Paim – objetivava alterar o art. 24 da Lei nº 9.504/1997 para vedar o financiamento de campanha eleitoral por pessoa jurídica que tivesse recebido recursos públicos nos quatro anos anteriores ao pleito, em razão de contrato administrativo decorrente de licitação ou de sua dispensa, firmado na esfera dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pertinente a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações⁴⁷⁹.

(h) **Projeto de Lei do Senado nº 82/2013**, de autoria da senadora Vanessa Grazziotin – visava alterar o art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1995, estabelecendo novos limites para doações e contribuições de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais e erigir o Fundo Partidário como único destinatário dessas doações e contribuições. As doações seriam limitadas a 3% do faturamento bruto do ano anterior à eleição. As doações das pessoas jurídicas seriam feitas diretamente ao Fundo Partidário e repassadas a todos os partidos políticos, na proporção prevista pelas normas próprias desse Fundo. As doações de pessoas jurídicas poderiam ser objeto de dedução para fins de imposto sobre rendimentos⁴⁸⁰.

Eis que, em 9 de setembro de 2015, a Câmara dos Deputados encerra a votação do Projeto de Lei nº 5.735-F/2013, de sua iniciativa, e aprova a minirreforma eleitoral que tratava,

⁴⁷⁸ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120816>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

⁴⁷⁹ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 153, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/90636>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

⁴⁸⁰ A propósito do objetivo primordial do projeto, veja-se a seguinte justificativa: “Essa regra configura uma situação de renúncia fiscal que dá ao Estado a legitimidade para direcionar o uso desses recursos em benefício não mais de um partido ou candidato, mas do processo eleitoral como um todo. Pessoas jurídicas são, de acordo com o projeto, proibidas de doar diretamente a candidatos e partidos e obrigadas a doar esses recursos ao Fundo Partidário, a partir do qual serão redistribuídos aos partidos, de acordo com as regras próprias desse Fundo” (BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 82/2013. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111670>>. Acesso em: 15 dez. 2015).

entre outros temas, da atualização das regras do financiamento privado em vigência. Vale lembrar que no momento da aprovação ainda não havia sido encerrado o julgamento da ADI 4.650-DF, ocorrido somente em 17 de setembro de 2015.

Em relação ao art. 24 da Lei nº 9.504/1997, o projeto almejava ampliar as vedações incluindo pessoas jurídicas com os vínculos com a Administração Pública que mantivessem contrato de execução de obras com órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta, em que a proibição se restringia às campanhas eleitorais na circunscrição do órgão ou entidade com a qual mantivesse o contrato⁴⁸¹.

O art. 24-A procurava afastar a doação de pessoas jurídicas a candidatos (art. 24-A). No tocante à autorização de doações desses entes a partidos (exceção feita aos entes previstos no art. 24, I a XII), o art. 24-B estipulava dois tipos de limites: (a) 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição, somadas todas as doações feitas pelo mesmo doador, até o máximo de R\$ 20 milhões; (b) 0,5% do faturamento bruto, somadas todas as doações feitas para um mesmo partido⁴⁸².

Na sequência, a lei foi sancionada em 29 de setembro de 2015, porém os dispositivos que previam doações de pessoas jurídicas foram vetados. Eis a justificativa dos vetos:

A possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF em sede de Ação Direita de

⁴⁸¹ O teor do dispositivo era o que se segue: “Art. 24 [...] XII – pessoas jurídicas com os vínculos com a administração pública especificados no § 2º. [...] § 2º Pessoas jurídicas que mantenham contrato de execução de obras com órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta são proibidas de fazer doações para campanhas eleitorais na circunscrição do órgão ou entidade com a qual mantém o contrato. § 3º As pessoas jurídicas que efetuarem doações em desacordo com o disposto neste artigo estarão sujeitas ao pagamento de multa no valor de 100% (cem por cento) da quantia doada e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos. Veja-se redação final desse projeto de lei em: BRASIL. Câmara dos Deputados. Redação Final. Projeto de Lei nº 5.735-F/2013. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1384481&filename=Tramitacao-PL+5735/2013>. Acesso em: 15 dez. 2015.

⁴⁸² O teor do dispositivo era o seguinte: “Art. 24-B. Doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas para os partidos políticos a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações. § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo não poderão ultrapassar nenhum dos seguintes limites: I – 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior à eleição, somadas todas as doações feitas pelo mesmo doador, até o máximo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); II – 0,5% (cinco décimos por cento) do faturamento bruto, somadas todas as doações feitas para um mesmo partido” BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.735-F/2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1384481&filename=Tramitacao-PL+5735/2013>. Acesso em: 15 dez. 2015).

Inconstitucionalidade (ADI 4650/DF), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. O STF determinou, inclusive, que a execução dessa decisão “aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão”, conforme ata da 29ª sessão extraordinária de 17 de setembro de 2015⁴⁸³.

Ao final do processo legislativo, com 220 votos contrários, 190 favoráveis e 5 abstenções, o Congresso Nacional manteve veto da presidente Dilma Rousseff ao Projeto de Lei nº 5.735-F/2013 no tocante às regras de financiamento⁴⁸⁴.

A par do julgamento da ADI 4.650-DF e da modificação no plano infraconstitucional realizada pela Lei nº 13.165/2015, o Poder Legislativo analisou proposta de emenda à Constituição veiculada por meio da PEC nº 113/2015⁴⁸⁵ do Senado – na Câmara dos Deputados a proposta tramitou sob o número 182-J, de 2007⁴⁸⁶. No tocante ao financiamento da política, o texto previa alteração do art. 17 da Constituição da República para deixar expressa, no plano constitucional, a possibilidade de os partidos receberem doações de pessoas jurídicas. Já para candidatos, somente pessoas físicas estariam autorizadas. Eis a redação:

Art. 1º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 5º, 6º e 7º:
[...]

Art. 17 [...]
§ 5º É permitido aos partidos políticos receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas ou jurídicas.
§ 6º É permitido aos candidatos receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas.

A proposta de alteração do modelo de financiamento não prosperou no Senado Federal, já que a emenda aprovada deixou de contemplar os dispositivos ora referidos, afastando a possibilidade de doações de pessoas jurídicas aos partidos políticos. De toda sorte, particularmente importante é a contextualização feita pelo relator da PEC 113/2015, senador

⁴⁸³ BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 358, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm>. Acesso em: 15 dez. 2015.

⁴⁸⁴ HAUBERT, Mariana; RAIGON, Ranier; ÁLVARES, Débora. Congresso mantém veto a doações de empresas a campanhas. **Folha de S. Paulo**, 18/11/2015. Seção Poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1708200-congresso-mantem-veto-a-financiamento-empresarial-de-campanha.shtml>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

⁴⁸⁵ BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 113, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122759>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

⁴⁸⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 182/2007. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

Raimundo Lira, em parecer precedente à votação do projeto de emenda naquela Casa legislativa:

No que diz respeito ao financiamento eleitoral e partidário manifestamo-nos de forma contrária à permissão adotada pela proposta no sentido de facultar a doação das pessoas jurídicas aos partidos políticos. Com relação a esse tópico concordamos com o posicionamento da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e de diversas outras entidades representativas da sociedade brasileira, ratificado pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que eleição é matéria que deve ficar restrita à cidadania. Assim, estão legitimadas a participar do processo eleitoral as pessoas físicas, que podem e devem manifestar as suas preferências eleitorais e partidárias, inclusive contribuindo financeiramente e dando suporte material para os seus candidatos. Já as pessoas jurídicas não têm o direito de voto e não estão legitimadas a participar do processo eleitoral, não podendo interferir na vontade dos eleitores, não lhes cabendo, portanto, financiar candidatos, nem partidos⁴⁸⁷.

Por fim, as propostas de reforma do quadro de financiamento por pessoas jurídicas revelam também que escândalos de corrupção não têm apenas sua dimensão negativa, mas alimentam, por óbvio, a própria discussão sobre vantagens e desvantagens dos modelos de financiamento, servindo como força propulsora no contexto de reformas legislativas. Comprova-se, com isso, o acerto da lição de Daniel Zovatto ao sugerir que, caso os escândalos de corrupção sejam devidamente aproveitados, podem constituir-se na “parteira das reformas”⁴⁸⁸.

5.4 Vantagens e desvantagens da participação das pessoas jurídicas

As justificativas das propostas de reforma do modelo de financiamento e a motivação de decisões judiciais que tratam da participação das pessoas jurídicas no financiamento da política, tanto no cenário pátrio quanto no internacional, lidam, em certa medida, com os argumentos das vantagens e das desvantagens dessa participação.

⁴⁸⁷ BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 113, de 2015. Relatório de 12.11.2015. Arquivo em pdf: [sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-48140](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122759). Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122759>>. Acesso em: 2 jan. 2016.

⁴⁸⁸ Veja-se ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 291.

Vale a pena sintetizá-los, não só para que tragam luz a tema extremamente controverso da reforma do sistema de financiamento da política brasileiro, mas porque permite conjugar argumentos deontológicos com proposições pragmáticas que levam em conta, inclusive, a realidade sócio-histórica local.

Conforme demonstrado no Capítulo 2, desde 1998 os custos das eleições e participação de pessoas jurídicas na arrecadação aumentaram consideravelmente, a ponto de as estatísticas das eleições de 2014 mostrarem que mais de 90% da arrecadação adveio de contribuições delas.

Cabe, de plano, questionar se os altos custos das eleições são um mal em si.

Para os que advogam a resposta negativa, as campanhas são caras porque o processo eleitoral é importante para a democracia, assim como mais recursos significam mais competitividade nas eleições⁴⁸⁹. Nessa linha, aqueles que propugnam diminuir o financiamento privado – o banimento das pessoas jurídicas do financiamento da política é, sem dúvida, uma delas – custam a aceitar que o dinheiro é indispensável para fazer circular as informações ao corpo eleitoral⁴⁹⁰.

Fica também a dúvida de como o modelo de financiamento brasileiro substituiria a retirada dessa fonte.

A solução pautou-se no aumento de outras fontes de financiamento, notadamente a pública. Aliás, era prevista reação dos agentes políticos para enfrentar a diminuição de valores arrecadados. A expectativa se confirmou no plano da legalidade, antes mesmo da finalização do julgamento da ADI 4.650-DF, com ampliação do financiamento público por meio do fundo partidário. Em 22 de abril de 2015, foi publicada a Lei Orçamentária Anual de 2015 (Lei nº 13.115/2005), triplicando o valor destinado ao Fundo Partidário, que passou de R\$ 289,6 milhões (dotação inicial prevista no projeto) para R\$ 867,6 milhões⁴⁹¹. O gráfico da Figura 4, a seguir, demonstra esse incremento:

⁴⁸⁹ SPECK, Bruno Wilhelm. Consequências iminentes. **Valor Econômico**, 24 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3405858/consequencias-impinentes#>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

⁴⁹⁰ Ackerman e Ayres discorrem sobre a importância das doações privadas na formação da cultura cívica norte-americana (ACKERMAN, Bruce; AYRES, Ian. **Voting with dollars: a new paradigm for campaign finance**. New Haven: Yale University Press: 2002. p. 34).

⁴⁹¹ Veja-se BRASIL. Câmara dos Deputados. Dilma sanciona Orçamento de 2015 com aumento do fundo partidário de R\$ 580 mi. **Notícias da Câmara**, Seção Política, 22 abr. 2015. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/486334-DILMA-SANCIONA-ORCAMENTO-DE-2015-COM-AUMENTO-DO-FUNDO-PARTIDARIO-DE-R\\$-580-MI.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/486334-DILMA-SANCIONA-ORCAMENTO-DE-2015-COM-AUMENTO-DO-FUNDO-PARTIDARIO-DE-R$-580-MI.html)>. Acesso em: 20 dez. 2015.

FUNDO PARTIDÁRIO

Valores do Orçamento destinado às siglas*

Em R\$ milhões



Figura 4 – Fundo Partidário aprovado pela Lei Orçamentária Anual de 2015.

Fonte: CRUZ, Valdo et al. Dilma sanciona aumento do fundo partidário para R\$ 868 milhões. **Folha de S. Paulo**, Seção Poder, 20 abr. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/04/1619126-dilma-sanciona-aumento-do-fundo-partidario-para-r-868-milhoes.shtml>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

O aumento do financiamento público, todavia, gera o deslocamento dos escassos recursos estatais. Em países que vivem problemas econômicos e enfrentam necessidades emergenciais de aplicação da verba pública nos setores sociais, os críticos ressaltam a insuficiência de receita para destinar mais parcelas do orçamento público às campanhas⁴⁹².

Não bastasse o óbice apontado, colocam-se em pauta os efeitos da excessiva dependência dos partidos políticos do Estado. O primeiro deles seria a maior burocratização das estruturas partidárias, caminho que sempre abre novas possibilidades de corrupção; o segundo, a acomodação dos partidos políticos ao *status quo*, em um processo de distanciamento de suas bases. A respeito dessa perspectiva, reporta-se aqui, à síntese elaborada por Daniel Zovatto:

[...] risco existente em sustentar o sistema de financiamento com grandes contribuições públicas, da estatização, burocratização e ossificação dos partidos (isto é, sua dependência econômica crônica dos recursos estatais e a conseguinte perda de contato com a sociedade), o que repercute em uma diminuição de sua liberdade, em sua acomodação ao *status quo* e em seu distanciamento da cambiante realidade

⁴⁹² CASSEB, Paulo Adib. Vantagens e desvantagens do financiamento público de campanhas eleitorais. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito eleitoral em debate**: estudos em homenagem a Cláudio Lembo, p. 183.

social. Outro tipo de risco que pode ser causado por um financiamento estatal excessivo é que a dependência quase exclusiva dos fundos públicos provoque o distanciamento do aparato central do partido de suas bases e reduza sua necessidade de aumentar o volume de filiação partidária⁴⁹³.

A visão positiva sobre a participação das pessoas jurídicas repercutiu no texto da PEC nº 113/2015 do Senado – como vimos linhas atrás, não foi aprovada no tocante ao financiamento –, que autorizava doações de pessoas jurídicas para partidos.

Essa visão repercute também na doutrina, a exemplo dos posicionamentos dos cientistas políticos Bruno Speck, da Universidade de São Paulo (USP), e Carlos Pereira, da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV-RJ).

Bruno Speck acredita que essa forma de doação diminui a influência das empresas no processo legislativo, tendo em vista que o grau de dependência de um partido em relação a uma única empresa acaba sendo menor do que a de um candidato de seu grande financiador. O autor argumenta que o modelo fortaleceria os partidos. Bruno Speck discorda, ainda, da ideia de que a doação representa apenas doação camuflada aos candidatos⁴⁹⁴.

Carlos Pereira enxerga o potencial de fortalecer as organizações partidárias, mas vai além, no que diz respeito à necessidade de os candidatos demandarem transparência na alocação, e afirma que, “Agora [,] terão que decidir quais são os critérios de distribuição interna dos recursos”⁴⁹⁵.

Existe uma tensão que permeia os prognósticos da adoção de um regime de financiamento da política sem a participação de pessoas jurídicas. Previsões que propugnam a diminuição do fenômeno da corrupção convivem, paradoxalmente, com prognósticos de aumento do fenômeno⁴⁹⁶, conforme demonstrado a seguir.

As discussões no Brasil sobre o afastamento da participação das pessoas jurídicas no financiamento da política passam, em regra, pela pergunta se esse novo modelo garante o fim

⁴⁹³ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 300.

⁴⁹⁴ Nas palavras de Bruno Speck, “Esse conceito de doação oculta está equivocado. O partido não é mero transmissor. Tem um papel importante, que cresceu ultimamente. Tem poder discricionário de alocar. Financia uns e não financia outros candidatos” (KLEIN, Cristian. Especialistas aprovam doações só a partidos. **Valor Econômico**, Seção Política, 2 jun. 2015. Disponível em: <www.valor.com.br/politica/4077146/especialistas-aprovam-doacoes-so-partidos>. Acesso em: 15 nov. 2015).

⁴⁹⁵ Ibidem.

⁴⁹⁶ Recorde-se que o tema da corrupção política para fins desta dissertação alinha-se com o magistério de Daniel Zovatto, que identifica diversas manifestações do fenômeno da corrupção no campo do financiamento político ligado ao poder econômico (ZOVATTO, Daniel. Op. cit., p. 289).

da arrecadação de fonte ilegal ou doação em paralelo à contabilidade do partido e da campanha eleitoral.

Em outras palavras, no quadro definido pelo julgamento da ADI 4650-DF e pela Lei nº 13.165/2015, as doações das pessoas jurídicas estão obstadas, ao menos no que toca àquelas que seguem a lei. A dúvida resta, sobretudo, em relação ao comportamento daquelas que não se intimidarem com o modelo de *enforcement* adotado no Brasil, mantendo doações ao largo do modelo atual de controle. Relembra-se que apenas tramitam projetos de lei que visam ao recrudescimento das sanções pela prática de caixa dois e lavagem eleitoral (criminalização)⁴⁹⁷.

Nesse exato contexto, as vantagens das doações das pessoas jurídicas ganham os seguintes contornos. A solução de afastar as pessoas jurídicas do financiamento da política sem estruturar regras eficazes de controle e sanção que façam frente a problemas como caixa 2 e utilização de pessoas físicas para burlar a vedação, resultaria naquilo que o dito popular aponta como “tapar o sol com a peneira”; e, dando seguimento à metáfora, o afastamento não torna “o sol menos luminoso”.

Um dos exemplos dessa desconfiança exsurge na manifestação do ministro Gilmar Mendes, na sessão do Supremo de 2 de abril de 2014: “Os partidos que estão no poder e que já têm recursos só precisam de mais algumas centenas de milhares de CPFs para novas distribuições”⁴⁹⁸.

Existem, portanto, vantagens na manutenção da participação das pessoas jurídicas no financiamento da política que justificariam aprimoramento na regulação pelo ordenamento e fiscalização pelas agências de controle. A propósito, o ministro Teori Zavascki afirmou que a

⁴⁹⁷ Veja-se, por exemplo, a Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 855/2015 que: “tipifica os crimes de fraude à fiscalização eleitoral e ocultação da destinação e origem da aplicação de bens, valores ou serviços da prestação de contas da campanha eleitoral e de partidos políticos, de doações em desacordo com as regras da legislação específica. A proposta também impõe multa aos doadores – pessoas físicas e jurídicas – que tenham realizado doações em desacordo com as regras da legislação vigente. Além disso, a proposição prevê multa para os partidos políticos que se beneficiarem dessas práticas criminosas.” (BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 855/2015. Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965, nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para estabelecer sanções a atividades ilícitas relacionadas a prestação de contas de partido político e de campanha eleitoral. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1311720&filename=PL+855/2015>. Acesso em: 15 nov. 2015).

⁴⁹⁸ Aliás, o ministro Gilmar Mendes já havia, durante a prolação do voto do ministro Dias Toffoli em 12 de dezembro de 2013, criticado duramente as afirmações de que a corrupção no País viria do financiamento de campanhas eleitorais pelas pessoas jurídicas, afirmando que ela vem de outros setores e por outras razões. O Ministro assim se manifestou: “Felizes estaríamos nós se a corrupção no Brasil estivesse ligada à doação eleitoral” (GALLUCCI, Mariângela. Maioria do Supremo vota contra doações de empresas a campanhas. **O Estado de S. Paulo**, 2 abr. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maioria-do-supremo-vota-contra-doacoes-de-empresas-a-campanhas,1148412>>. Acesso em: 10 jul. 2015).

democracia exige partidos fortes e esses têm um custo, ressaltando que no passado já houve vedação semelhante à pleiteada na ADI 4.650-DF, mas nem por isso deixaram de existir abusos, gastos excessivos e corrupção eleitoral⁴⁹⁹. Dessa forma, bastaria melhorar o controle sobre o financiamento.

As próprias empresas vêm sendo estimuladas a adotar código de conduta-modelo para regular o gasto com financiamento da política, com foco em medidas que robusteçam a transparência e a responsabilidade social da empresa. Trata-se do projeto “janelas abertas” (*Open Windows*), produzido pelo Center for Political Accountability⁵⁰⁰, cujos onze pontos, apesar de pensados para a realidade estadunidense, interessam às empresas brasileiras:

1. O gasto político deve refletir os interesses da empresa, e não os de seus diretores ou conselheiros.
2. A empresa divulgará publicamente todas as despesas de fundos empresariais com atividades políticas. A divulgação incluirá relatórios periódicos em seu website.
3. A empresa deve divulgar taxas e outros pagamentos a associações de classe ou outras organizações isentas de impostos que forem usados ou que ela perceba que podem ser usados para despesas políticas. A divulgação deve descrever as atividades políticas realizadas. No caso de pagamentos para associações de classe, a divulgação incluirá os pagamentos da empresa que são ou serão utilizados para propósitos políticos.
4. A divulgação das despesas políticas da empresa incluirá: contribuições diretas ou indiretas (inclusive em espécie) para candidatos, partidos ou organizações políticas; despesas independentes; comunicações de campanha em nome de candidato federal, estadual ou municipal; e o uso do tempo e recursos da empresa para atividade política.
5. A diretoria ou um comitê da diretoria deverá monitorar os gastos políticos da empresa, receber relatórios regulares de altos executivos responsáveis pelos gastos, supervisionar políticas e procedimentos de regulamentação dos gastos e revisar o propósito e os benefícios desses gastos.
6. Todas as despesas políticas da empresa devem receber aprovação prévia por escrito do departamento jurídico e a empresa deve identificar todos os gerentes seniores responsáveis pela aprovação dessas despesas.
7. A empresa deve seguir uma política preferencial de realizar seus gastos diretamente, evitando o intermédio de terceiras partes. No caso de ser incapaz de exercer controle direto, deve monitorar o uso de suas taxas ou pagamentos com finalidade política para outras organizações, assegurando-se da consistência com as políticas, as práticas, os valores e os interesses declarados de longo prazo da empresa.
8. Nenhuma contribuição será dada antecipadamente, em reconhecimento ou em retribuição por um ato oficial.

⁴⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Íntegra do voto do ministro Teori Zavascki na ADI sobre financiamento de campanhas eleitorais. Voto-vista. **Notícias STF**, 2 abr. 2014, p. 8. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=263997>>. Acesso em: 4 abr. 2015

⁵⁰⁰ Para conhecimento do projeto na íntegra, veja-se CENTER FOR POLITICAL ACCOUNTABILITY. **Open windows**. How codes of conduct regulate corporate political spending a model code to protect company interests and shareholder value. Washington, DC: Center for Political Accountability, 2007. Disponível em: <www.politicalaccountability.net/index.php?ht=a/GetDocumentAction/i/611>. Acesso em: 15 nov. 2015.

9. Funcionários não serão reembolsados diretamente ou por aumentos salariais por contribuições ou despesas políticas pessoais.
10. A empresa não pode pressionar ou coagir funcionários a realizar gastos políticos pessoais e tampouco retaliar funcionários que não os realizem.
11. A empresa deve publicar anualmente em seu website seu código de conduta para gastos políticos empresariais⁵⁰¹.

Outra perspectiva consiste na análise de princípios que sustentam a participação das pessoas jurídicas, notadamente o direito fundamental que assegura a liberdade política e a liberdade de expressão política.

O propósito, com isso, não é levar a defesa da liberdade de expressão ao extremo de subestimar o poder de grandes financiadores das campanhas na condução da atividade política dos candidatos eleitos, mas sim lembrar que nem sempre as doações são feitas na expectativa de uma contraprestação – equivalentes à moeda de troca para benefícios posteriores –, sob pena de toda a sociedade ficar sob suspeita.

Paulo Adib Casseb, reportando-se à lição de Antônio Costa, tangencia a questão da liberdade política das pessoas jurídicas e faz uma acurada sustentação de que só um preconceito de suspeição geral em relação a agentes públicos pode presumir a natureza corrupta dos donativos das empresas:

Um donativo para um partido como contrapartida de uma adjudicação, de um subsídio, de uma isenção, deve ser proibido e deve ser qualificado como crime de corrupção [...]. Completamente diferente é um donativo ser concedido porque a linha programática do partido coincide ou corresponde a interesses da empresa, ou porque o partido concorrente prossegue uma linha programática contrária aos interesses da empresa⁵⁰².

Posto isso, passa-se à análise das desvantagens da participação das pessoas jurídicas.

Conforme assinalado, o estudo feito pelo IDEA Internacional revelou que mais de 20% dos países pesquisados proíbem a participação de empresas no financiamento da política.

O primeiro argumento contra as contribuições das pessoas jurídicas para partidos e campanhas apontado diz respeito à consideração de que as eleições são o momento em que os

⁵⁰¹ INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral**. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. p. 49. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

⁵⁰² CASSEB, Paulo Adib. Vantagens e desvantagens do financiamento público de campanhas eleitorais. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito eleitoral em debate**: estudos em homenagem a Cláudio Lembo, p. 179.

cidadãos escolhem seus representantes. As doações para partidos e candidatos são uma maneira de expressar preferência eleitoral, de tal sorte que somente contribuições de pessoas físicas deveriam ser permitidas.

Por trás desse raciocínio, portanto, encontra-se o princípio de que somente as pessoas físicas votam⁵⁰³. E o contrassenso ganha corpo ao se verificar que, com grande volume de aportes, as empresas influenciam a competição entre candidatos, em detrimento do ideal de que eleições têm que ser livres e justas e com participação dos cidadãos. Aliás, a ideia da participação dos cidadãos está explícita na Constituição da República, ao estabelecer que “todo o poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único)⁵⁰⁴.

O modelo de financiamento privado com a participação das pessoas jurídicas fere o princípio de igualdade dos cidadãos, porquanto permite que grupos de interesse com grande poder econômico tenham uma capacidade maior de influenciar o processo eleitoral, em comparação com a de outros grupos de interesse na sociedade.

O Instituto Ethos esclarece que, na medida em que a desigualdade socioeconômica dos doadores influencia o resultado das eleições, o princípio básico do sufrágio universal de que todos os cidadãos têm o mesmo peso no processo eleitoral acaba subvertido e substituído pelo princípio plutocrático do “quem mais tem mais pode”⁵⁰⁵.

Esse Instituto verificou que, no pleito brasileiro de 2010, apenas 1% dos doadores – o equivalente a 191 empresas – foi responsável por 61% do montante doado. No mais, os dez principais financiadores contribuíram com aproximadamente 22% do total arrecadado. Esse grupo, em geral, é constituído por construtoras, bancos e indústrias⁵⁰⁶.

O tema da ingerência de grupos de interesse vem sendo objeto de atenção daqueles que se debruçam sobre o estudo do financiamento da política. Monica Herman Salem Caggiano, na década de 1980, já apontava um caminho a ser seguido pela organização partidária, que

⁵⁰³ INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral**, p. 49. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empre-as-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

⁵⁰⁴ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

⁵⁰⁵ Ibidem, p. 18.

⁵⁰⁶ INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL; TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **A responsabilidade das empresas no processo eleitoral**. São Paulo: Instituto Ethos, 2012. p. 33-34. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Responsabilidade_Social_das_Empresas_nas_Eleicoes_2012.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

“afastada dos interesses de grupos e da ingerência corrosiva de elementos abastados que procuram influir na tomada da decisão política através de ação infiltrada, concorrerá, definitivamente, para o aprimoramento do modelo democrático”⁵⁰⁷.

O argumento do aumento de gastos com financiamento público – criticado sob o ponto de vista das vantagens – agora passa a ser enxergado como algo imprescindível a fim de fazer frente ao custo social decorrente da pressão dos grupos de interesse. Ao estudar esse mesmo fenômeno, Renato Janine Ribeiro escreve:

Sem um financiamento amplamente público das candidaturas, essas tenderão a ser reféns dos grupos de interesse que as apoiem. O custo social pode ser maior do que a economia no gasto público resultante do financiamento privado. Grupos de interesse cobrarão, depois, com forte ágio, o que pagaram⁵⁰⁸.

Menos inclinados a conceder benesses em troca do dinheiro das pessoas jurídicas, partidos e candidatos estariam mais conectados com o interesse público. Obstaculizar-se-ia, assim, o ciclo vicioso em que certos grupos, em troca de suas contribuições, procuram obter legislação e programas governamentais – obras, concessões de serviços públicos, por exemplo – favoráveis às suas aspirações.

Muitas empresas não se sentem motivadas pela identificação programática com o candidato, o partido e suas propostas; para elas, o financiamento é um investimento econômico. Essas empresas esperam, no mínimo, ter acesso privilegiado aos representantes eleitos para poderem influenciar decisões políticas ou, na pior das hipóteses, exigir intermediação de favores perante a Administração Pública. A integridade do representante estará comprometida pelo imperativo de atender a seus financiadores, deixando o interesse público em segundo plano⁵⁰⁹.

⁵⁰⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Finanças Partidárias**, p. 133.

⁵⁰⁸ RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha (público versus privado). In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**, p. 81. Ainda sobre o tema, Alexandre Sanson alerta que a atuação em prol de interesses setoriais não pode ser exercida com base em meios ilícitos de persuasão e chama a atenção para a necessidade de se coibirem as patologias da atividade denominada de *lobby* tendo em vista as particularidades nacionais (SANSO, Alexandre. **Dos grupos de pressão na democracia representativa: os limites jurídicos**. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. passim. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28072014-133210/>>. Acesso em: 7 dez. 2015).

⁵⁰⁹ INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral**, p. 18. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Argumenta-se que a doação por pessoas jurídicas não pode ser concebida, ao menos em termos gerais, como um corolário da liberdade de expressão diante do quadro em que uma mesma empresa contribui para a campanha dos principais candidatos e para mais de um partido político. Diversamente da manifestação de preferências políticas, como destacam Daniel Sarmento e Aline Osório, o pragmatismo empresarial também tem por objetivo evitar “represálias políticas” tendo em vista que empresas são coagidas a fazerem doações a campanhas⁵¹⁰.

A doutrina repreendia, por exemplo, a opção legislativa de não vedar doações de pessoas jurídicas que tivessem celebrado contratos com o Poder Público, especialmente quando se especulava a respeito do porquê desse tipo de doação. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis, por sua vez, sinaliza:

Não se discute aqui o fato de uma empresa ter interesse na eleição de um candidato pelo fato de ele, por exemplo, propor programas econômicos que incentivem sua produção. Mas ao assumir tal relação com a Administração Pública por meio da celebração de um contrato, pode-se inferir que o contrato foi assinado pelo fato de a empresa ter ajudado a campanha eleitoral do candidato ora eleito ou até na promessa de futuro auxílio à campanha de reeleição⁵¹¹.

Em outros termos, o objetivo do afastamento das pessoas jurídicas – que também é o da implantação do financiamento público – consiste em conjurar, até onde seja possível, os riscos palpáveis que significam, para a competição democrática, o fato de os partidos virem a ser prisioneiros de grandes agentes do mercado, ou, inclusive, de grupos de interesse que operam à margem da legalidade⁵¹².

⁵¹⁰ SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. **Eleições, dinheiro e democracia**: a ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais, p. 19-20. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/artigo-adi-4650-362921044.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015. A propósito, o ministro Luís Roberto Barroso trouxe, em seu voto na ADI 4.650-DF, perspectiva segundo a qual as pessoas jurídicas se tornam alvo da atuação dos financiados: “Apenas um modelo em que as empresas podem participar, e se espera que elas participem, elas são presas fáceis da captura de quem esteja em busca desses recursos, e as pessoas vão em busca desses recursos. Eu acho que este é um modelo que favorece também a corrupção, ou favorece uma forma de extorsão não explícita de obtenção de recursos das empresas. Portanto, a questão não é de liberdade de expressão das empresas – que acho que não é o caso – nem de liberdade econômica; é uma questão de moralidade pública, é uma questão de não estar sujeito a nenhum tipo de achaque” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. Voto [Luís Roberto Barroso], p. 7. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Voto-sobre-financiamento-de-campanha-ADI-46501.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2014).

⁵¹¹ REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da política no Brasil**, p. 143.

⁵¹² ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 299.

A forma de financiamento privado em questão também é considerada antidemocrática e desigual na medida em que favorece aqueles candidatos com melhores relações com as classes sociais mais abastadas, capazes de ofertar as contribuições mais generosas. O raciocínio é o seguinte: os partidos que não recebem doações de empresas deixam de fazer frente aos partidos mais bem relacionados com esse grupo, o que prejudica a competitividade das eleições. Em um ambiente de financiamento privado desequilibrado, os partidos próximos a essa categoria de doadores contam com vantagem decisiva propiciada pelo poder econômico⁵¹³.

A participação chama atenção pela escalada dos valores e induz a inferir que se trata de uma transação vantajosa diante das constatações empíricas apontadas no Capítulo 2. A coincidência entre a lista das principais doadoras e a repercussão em contratos públicos e grandes financiamentos dos bancos estatais reforça essa percepção.

Portanto, para quem considera que a diversidade de fontes de arrecadação traz mais recursos e, conseqüentemente, aumenta a competitividade nas eleições, a retirada das pessoas jurídicas do financiamento pode ser vista com preocupação. Já para aqueles cujo entendimento é o de que o processo eleitoral sofria com as vicissitudes decorrentes dos recursos das pessoas jurídicas, tanto na fase eleitoral quanto na governamental, a retirada das pessoas jurídicas é bem-vinda.

De toda sorte, o sopesamento das consequências da participação de pessoas jurídicas no cenário brasileiro conduziu o Supremo Tribunal Federal a sobrelevar os argumentos desfavoráveis, que sobressaíram na maioria dos votos que compuseram o julgamento da ADI 4.650-DF.

⁵¹³ A esse respeito, Marcelo Passamani Machado pontua: “nosso sistema de financiamento de campanhas é apontado como antidemocrático e conservador na medida em que privilegia os partidos pertencentes a uma determinada faixa do espectro ideológico, ou seja, aqueles com maiores vínculos com as grandes empresas, que são, como visto anteriormente, a maior fonte de recursos privados. Assim, ao mesmo tempo em que as campanhas de algumas agremiações utilizam fartos recursos, os partidos que, por uma questão ideológica, não mantêm fortes vínculos com o empresariado enfrentam sérias dificuldades para a divulgação de seus candidatos” (MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coords.). **O voto nas Américas**, p. 197).

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo analisar o financiamento da política no Brasil por pessoas jurídicas, a fim de evocar os riscos que gera para o processo de escolha dos representantes resumidos pela expressão “permeabilidade a virulências”. Essa assertiva assenta-se no pensamento de Monica Herman Salem Caggiano – já referenciada nesta dissertação –, segundo o qual o financiamento das atividades político-partidário-eleitorais constitui um dos campos de “maior permeabilidade às virulências” que podem atingir esse processo de escolha dos representantes.

No processo eleitoral, o princípio da igualdade segundo a ótica do eleitor requer a igual possibilidade de participação nas decisões políticas e a liberdade de formação de opinião – uma das dimensões do direito de liberdade de expressão. Uma ponderação específica sobre igualdade vale para os candidatos, qual seja, a de que devem partir de um mesmo patamar de igualdade na busca pelos votos dos cidadãos.

Essas foram as primeiras menções à inter-relação do financiamento com temas caros à doutrina de direito constitucional, como a igualdade e a liberdade. Seguiram-se outras, como a liberdade de expressão das pessoas jurídicas na condição de financiadoras.

A recorrente definição teórica de financiamento da política como gênero composto de duas espécies – o financiamento dos partidos políticos em suas atividades permanentes e o das campanhas eleitorais – não obscureceu a existência de outros canais pelos quais o dinheiro ingressa na política. Relato mais amplo exigiria estudar, por exemplo, o custo do *lobby* político, dos meios de comunicação criados para promover uma linha partidária e das organizações que, apesar de distintas dos partidos, promovem seus interesses.

A narrativa alerta tanto para os problemas de definição e pesquisa quanto para a dificuldade de controle do financiamento em termos práticos, uma vez que, bloqueado um canal de dinheiro na política, outro será utilizado em seu lugar. A propósito, relembre-se a célebre frase de juízes da Suprema Corte americana: “dinheiro, como água, vai sempre encontrar uma saída”.

Qualquer proposta de modificação do modelo de financiamento não pode prescindir do caráter competitivo do processo eleitoral, peça-chave que otimiza a disputa pelo poder porque

confere, de um lado, igualdade de oportunidades entre concorrentes e, de outro, participação efetiva, livre e eficiente do corpo eleitoral na escolha do comando político.

Sabe-se que um dos principais desafios da regulação do financiamento é equacionar a captação de recursos e conhecer bem suas fontes. A explicitação delas foi acompanhada das ferramentas de regulação que garantem condições materiais à competição e evitam distorções na competição política.

É fácil perceber que as diferentes ferramentas de proibição e limitação das fontes de financiamento da política têm seus desafios e virtudes:

- a) a fixação de limites para o financiamento privado almeja definir o limite entre o financiamento sadio e o nocivo, bem como fazer que partidos e candidatos cumpram esse limite. O benefício está em induzir os legisladores a rever, periodicamente, a rede de proibições para fechar brechas e desvios ou reagir à franca desobediência à norma;
- b) o financiamento público tem a virtude de afastar as expectativas de reciprocidade dos financiadores privados, só que gera alocação de recursos públicos significativos para a competição política, além da polêmica sobre o critério para a distribuição de recursos;
- c) o terceiro raciocínio busca a valorização do papel do eleitor. A transparência para o eleitor sobre a arrecadação e gasto dos recursos – se possível ainda durante a campanha – é somada a um complexo sistema de adiantamentos em que os partidos podem levantar empréstimos bancários (Espanha) ou pleitear “reembolsos adiantados” (Alemanha). Haverá, porém, restituição das diferenças em razão de fraco desempenho nas urnas.

Um breve histórico do financiamento brasileiro – entre o Código Eleitoral de 1950 e a edição da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que veiculou a minirreforma política aprovada pelo Congresso Nacional – mostra que o tratamento normativo da participação das pessoas jurídicas não foi retilíneo.

O trabalho da Comissão Parlamentar de Inquérito que analisou o caso Collor, cujo objeto de investigação era o suposto “caixa dois” envolvendo empresas de publicidade, culminou com a remodelação do sistema de financiamento que passou a permitir doações de pessoas jurídicas, enxergadas como antídoto contra as práticas relatadas pela Comissão.

A solução pensada no início da década de 1990 deparou-se, mais tarde, com a verificação de uma hiperparticipação das pessoas jurídicas no cenário de doações partidárias e eleitorais, acompanhada da acusação de que empresas, por meio dessas doações, influenciam na tomada de decisões políticas em seu benefício.

E agora, com o afastamento das doações de pessoas jurídicas, resultado da ADI 4.650-DF e da modificação do marco legal pela Lei nº 13.165/2015, cogita-se que o fenômeno do “caixa dois” retornará com fôlego. Um resultado canhestro, para dizer o mínimo, que denota reviver a emblemática advertência de Miguel Reale – já referenciado neste estudo – sobre o fato de o Direito Eleitoral, no Brasil, revelar um alto índice de experiências malogradas, em que medidas ontem consideradas obsoletas são renovadas e, poucos meses depois, tornam a envelhecer.

Outro elemento fundamental para compreensão do financiamento é o papel dos partidos. Apesar do reconhecimento de sua importância, impunha-se recordar motivos de desconfiança, como o caráter oligárquico das cúpulas dirigentes, a pouca transparência dos custos de suas atividades permanentes e a preocupação com as pressões das doações privadas, especialmente as do setor empresarial.

A transparência das finanças partidárias constitui um dos pontos nevrálgicos do tema. O manual sobre financiamento político do IDEA Internacional diagnosticou em quase todas as regiões do mundo a necessidade de tornar as demonstrações financeiras dos partidos acessíveis para o escrutínio público. Considerada uma das tarefas fundamentais das agências de controle, a elaboração de procedimentos mais transparentes tem o potencial de fomentar um ciclo de virtudes no campo do financiamento: as agências comunicam abertamente o resultado de seu próprio trabalho e mantêm os partidos atualizados sobre as mudanças na regulação e requisitos de informação.

A ideia de desconfiança dos partidos no cenário brasileiro foi colocada à prova com o tema das doações ocultas e violação da opção de transparência. Uma forte controvérsia ocorreu em face da previsão da forma da prestação de contas estabelecida no art. 28, § 12, da Lei nº 9.504/1997, introduzido pela Lei nº 13.165/2015. Com base nessa previsão, os doadores de campanhas transferiam o dinheiro para o partido, que repassava aos candidatos, sem que doadores fossem nomeados na prestação de contas desses candidatos.

A mecânica era conhecida, tanto que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já havia tentado cercear esse subterfúgio ao editar a Resolução nº 23.406/2014 justamente para afastar a figura do doador oculto, determinando que os valores transferidos de partidos a candidatos fossem identificados com o CPF do doador originário.

Os partidos reagiram por intermédio da Lei nº 13.165/2015, insistindo em que todos os valores repassados pelos partidos a seus candidatos fossem registrados sem individualização dos doadores. Era natural, portanto, que despontassem, mais uma vez, os argumentos da ausência de transparência e do prejuízo ao direito ao voto informado do eleitor. Sensível à dificuldade de compreensão do caminho percorrido pelo dinheiro nas campanhas eleitorais, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento de pedido cautelar veiculado na ADI 5.394, suspendeu a eficácia do dispositivo do § 12, art. 28, da Lei nº 9.504. As doações ocultas não contam com o verniz de legalidade que a Lei nº 13.165/2015 quis passar sobre elas.

Destaque-se também a relação dos partidos brasileiros com os gastos. Antes da Lei 13.165/2015, previa-se teto em campanhas eleitorais para cada um dos cargos em disputa, contudo por meio de uma estrutura legal passível de críticas. Além de não fixar um teto nominal, o mecanismo limitador de gastos eleitorais era condicionado à edição de lei em cada eleição e, subsidiariamente, à previsão de gastos pelos partidos.

A prática demonstrou que, diante da omissão legislativa, os próprios partidos estabeleciam quanto iriam gastar – tanto o limite total quanto por cargo – e, depois, prestavam contas à Justiça Eleitoral. Para muitos, esse mecanismo de limites aos dispêndios favoreceu o crescimento exponencial dos gastos eleitorais.

Outro ponto de desconfiança surgiu com a repercussão negativa do recebimento de recursos públicos na atividade dos partidos. Cogita-se que a dependência do Estado gera acomodação dos partidos políticos ao *status quo*, em um processo de distanciamento de suas bases, e maior burocratização das estruturas partidárias que, por sua vez, abre novas possibilidades de corrupção.

A referência permitiu recordar uma influente proposição desenvolvida a respeito da organização dos partidos modernos: o chamado modelo do partido cartel, exposto por Richard S. Katz e Peter Mair. Em apertada síntese, os partidos buscam garantir o acesso aos recursos estatais vitais para sua sobrevivência. Interessa aos partidos importantes tanto a cooperação para a manutenção dos canais de financiamento do Estado quanto o bloqueio da ascensão de

novos partidos por meio de restrições legais. Segundo o estudo, os critérios de alocação de acordo com o resultado de eleições passadas podem, justamente, corroborar o modelo de cartelização dos partidos políticos.

Dessa forma, buscou-se assentar que nem mesmo instrumentos de financiamento público garantem a diminuição dos custos da atividade político-partidária, muito menos a promoção de uma competição justa. No ambiente democrático, independentemente da escolha de um modelo público ou privado, o sufrágio universal e o crescimento do eleitorado pressionam o aumento dos custos para fazer programas partidários alcançarem o eleitorado.

Retoma-se, assim, a narrativa que a presença do dinheiro é condição *sine qua non* para que uma eleição seja competitiva e pautada no princípio da igualdade de oportunidades. Não se pode, no entanto, perder de vista a outra face da mesma moeda – termo, aliás, que vem bem a calhar para este estudo. Os meios econômicos de que dispõem candidatos para campanha eleitoral e uso dos meios de comunicação com o eleitor detêm uma importância decisiva para o resultado de uma eleição.

Após correlacionar todos esses elementos – financiamento, princípios, fontes, regulação, panorama histórico e sistema eleitoral brasileiro, bem como partidos –, introduziram-se as várias facetas do fenômeno da participação das pessoas jurídicas. Uma delas trata da dúvida a respeito de se o financiamento da política deve encontrar específico amparo no objeto social da empresa.

Esse óbice foi ultrapassado. A doação faz emergir o dever para o administrador de justificá-la, sob pena de ser considerada mera liberalidade. E a justificativa no plano do Direito Societário que afasta essa conjectura de descumprimento de deveres subsidiou uma das linhas ventiladas nesta dissertação, a de que o ato de doar é, no fundo, um investimento.

Este trabalho, porém, não se limitou a afirmar que a doação das pessoas jurídicas é um investimento, ou que as referidas doações transformam políticos em transmissores de seus interesses, pois faz, ao menos, três contrapontos a essas afirmações.

Estudos mostram que pessoas doam conforme seus interesses e por motivação ideológica. Apesar de pesquisas internacionais colocarem sob foco a relação entre doações de campanha e voto dos legisladores, poucas mostraram evidências de que políticos alteram votos em razão da influência de doações de campanha. Por fim, a disponibilidade de recursos das

empresas e a necessidade de financiamento dos candidatos são condições necessárias, mas não suficientes para a formação de um mercado de contribuições.

Nesta linha, uma das principais dificuldades para definir racionalmente o que é contribuição geradora de retorno diz respeito à conformação de promessas críveis dos candidatos para as empresas. Eis os óbices à plausibilidade das promessas.

Contribuintes investidores não alocam recursos para candidatos que representem alta incerteza de retorno. A pretensa troca entre contribuinte e candidato é intertemporal – a doação é feita antes da eleição e retribuição se dá ao longo do mandato –, de tal sorte que os candidatos não têm incentivos para manter suas promessas de campanha se as empresas param de contribuir como instrumento de punição. Daí por que não há como precisar promessas críveis, ante a falta de mecanismos que garantam a execução da promessa.

Os referidos obstáculos não ostentam, todavia, caráter absoluto na realidade brasileira.

Existem condições favoráveis a que as promessas de candidatos sejam realizadas após a eleição. Os candidatos são extremamente dependentes de recursos privados para financiar suas campanhas, e o desenvolvimento de longa carreira política no cenário brasileiro promove repetição das relações entre contribuintes e candidatos.

Dessa forma, um vasto campo para compreensão de como o elemento financeiro atua na eleição dos representantes abriu-se à investigação. O estudo propôs-se a avaliar o grau de dependência das campanhas e dos partidos políticos em relação às doações, bem como a correlação entre arrecadação e sucesso eleitoral.

O papel central do dinheiro nas eleições ficou evidente ao se analisar a relação entre as receitas obtidas e as votações alcançadas por candidatos e partidos.

Com base em pesquisa realizada pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, nas eleições proporcionais do ano de 2010, das 513 campanhas eleitorais mais caras para deputado federal, 369 candidaturas tiveram sucesso. Gráficos que relacionam o total das receitas de partidos políticos com votos obtidos nas eleições de 2010 corroboram o resultado. Nas eleições de 2014, os candidatos eleitos gastaram 11 vezes mais que os não eleitos.

A correlação apontada também não é difícil de se comprovar empiricamente no contexto das eleições municipais, conforme gráficos das eleições de 2012. A análise do financiamento das eleições nos dois maiores colégios eleitorais brasileiros – Estado de São

Paulo e Minas Gerais (detentores das maiores receitas, frise-se) –, demonstra que os candidatos eleitos concentraram mais de 40% da arrecadação.

Os gastos e arrecadação foram crescentes nas eleições de 2002 a 2014 em cotejo com a inflação no período; mas não é só. Dados que comparam população, produto interno bruto (PIB) e gastos eleitorais no sistema norte-americano, inglês, francês, alemão, mexicano e indiano colocam as eleições brasileiras entre as mais caras do mundo.

A participação das pessoas jurídicas no financiamento brasileiro também é dotada de marcantes peculiaridades, dentre as quais se destaca a quantidade de aporte desse tipo de recurso privado. Além de gráficos sobre porcentagem de doações das pessoas jurídicas nas receitas das campanhas eleitorais, verificou-se que, somente para o cargo de presidente da República na campanha eleitoral de 2014 – considerada a mais cara da história –, foram gastos por todas as candidaturas mais de R\$ 648 milhões, tendo as contribuições das pessoas jurídicas ultrapassado R\$ 579 milhões.

Trazem-se algumas notas características das doações na referida eleição. O grande financiamento no Brasil adveio de empresas de três grandes setores da economia – alimentício, sistema financeiro e construção civil. Apenas dez empresas participaram do financiamento das campanhas de 70% dos deputados federais eleitos em 2014, distribuídos em 23 partidos.

Confirma-se, pois, que o êxito eleitoral depende da superioridade da capacidade financeira de alguns candidatos.

O resultado por si só representaria motivo para severa preocupação. Faltava, de toda maneira, apresentar referencial teórico e empírico que sustentasse a afirmação de que o modelo brasileiro sofria os efeitos colaterais do acesso desequilibrado de recursos privados. O tema ganha relevo diante da seguinte indagação: a participação das pessoas jurídicas, além de exacerbar desequilíbrio no campo do financiamento político, atrela o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais ao fenômeno da corrupção?

No que toca à corrupção, optou-se por estudá-la como fenômeno multifacetado, seguindo a análise da corrupção política e das implicações que a participação das pessoas jurídicas traz para esse cenário.

Com relação ao *locus*, a corrupção atua nos setores mais variados da atividade humana – tanto no campo político como no empresarial; na esfera pública e na privada –, sendo vastas

as possibilidades classificatórias. Só que era comum identificar-se a corrupção na dimensão do Estado, compreendendo-a como um tipo de comportamento desviante dos ocupantes dos cargos públicos. A chave conceitual centrada nos servidores públicos colocava em segundo plano a leitura que considera o *locus* de ocorrência da corrupção na área privada, sonhando o efeito infiltrante que contamina o setor público.

Uma visão mais abrangente do fenômeno da corrupção, que esclarece a relação do Estado com a sociedade civil e o mercado – com foco, também, nos benefícios auferidos pelo setor privado e nos prejuízos para a democracia e a igualdade –, ajuda a compreender o alcance da corrupção na seara política.

Nesse exato contexto, a corrupção envolve acordo de troca de favores entre o financiador e o partido ou candidato eleito por meio de compromissos, em regra, protetores dos interesses privados do financiador. Provoca, por sua vez, a exclusão de indivíduos ou grupos dos processos de tomada de decisão por conta de interesses privados, favorecendo que grupos privilegiados aproveitem a consolidação de um ciclo vicioso de transformação de poder econômico em poder político.

E mais, em um cenário regido por livre concorrência, caso pressuposta a corrupção, a aproximação entre agentes políticos e econômicos gera os riscos de ferimento da igualdade de tratamento pelo Poder Público, fazendo que, por exemplo, uma empresa seja considerada menos igual que outra.

A corrupção política se manifesta de várias formas, indo desde a recepção de contribuições que infringem as regulações existentes, a aceitação de contribuições de fontes questionáveis, o uso para fins partidários ou eleitorais de dinheiro derivado de atividades ilícitas, até o suborno antecipado, com a aceitação de dinheiro de pessoas ou empresas em troca de promessas ou favores ilícitos em caso de ascensão a postos públicos.

Ao pressupor essas formas de corrupção nos períodos eleitorais, faltava verificar a validade da premissa de que pessoas jurídicas financiadoras auferem resultados, mensurando o reforço de laços entre financiadores e financiados após as eleições.

Para tanto, colheu-se o resultado de pesquisas que, experimentalmente, chegaram ao estabelecimento de relações causais sobre contribuições geradoras de retorno no Brasil. Conferiu-se, a esse propósito, os estudos de:

- a) David Samuels sobre os dados das eleições brasileiras de 1994 e 1998 e a conclusão de que as doações provêm, em regra, de empresas muito afetadas pela regulamentação governamental ou das dependentes de contratos com o governo.
- b) Stijn Claessens, que calculou o grau de valorização das ações de empresas doadoras listadas em Bolsa, comparando o valor antes e depois do anúncio da vitória. Com essa ferramenta, identificou o chamado retorno anormal das ações das empresas que doaram para deputados federais, concluindo que o aumento, nas eleições de 1998 e 2002, foi maior no caso de políticos pertencentes à coligação partidária do governo vencedor.
- c) André Medeiros Sztutman e Dante Mendes Aldrighi, que colocaram sob análise se o acesso ao crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) seria influenciado pelas doações de campanha. O artigo encontrou resultados que indicam uma relação positiva e significativa entre doações a candidatos vencedores e empréstimos nos quatro anos posteriores às eleições, o que levanta a probabilidade de o fenômeno dever-se ao fato de representar um recurso estratégico e fonte de vantagem competitiva se comparada com o acesso ao crédito comum.
- d) Taylor C. Boas, Daniel Hidalgo e Neal Richardson, que criaram a expressão “espólio da vitória” a fim de caracterizar a diferença relativa a contratos recebidos por empresas que contribuíram para campanhas políticas de deputados federais no ano de 2006. A pesquisa, cujo parâmetro foram doações para candidatos a deputados vencedores e perdedores, encontra evidências que comprovam a existência de uma relação causal entre a vitória eleitoral e os contratos firmados durante os respectivos mandatos. O estudo concluiu que as empresas doadoras em campanhas eleitorais recebem o equivalente a 850% do valor doado em contratos com o Poder Público nos 33 primeiros meses posteriores à eleição.
- e) Erik Fuzitani e sua análise, no plano estadual, da influência dos deputados nos gastos do governo para favorecer empresas doadoras de campanha. O artigo colocou sob investigação os retornos esperados no momento pré-eleitoral por empresas doadoras quando financiam candidatos a deputados estaduais. Em uma amostra composta de oito estados brasileiros, o autor verificou que as doações de empresas desempenharam papel importante na determinação da vitória em eleições estaduais do ano de 2006. Na fase governamental, as empresas que doaram para candidatos eleitos acabaram por assegurar maiores valores relativos aos contratos com o governo.

f) Paulo Arvate, Klenio Barbosa e Eric Fuzitani pautaram-se pela investigação da expectativa de retorno em relação às doações feitas por empresas no cenário de eleições estaduais. O artigo destaca que o investimento de empresas doadoras representa quase 2% do retorno líquido esperado, sendo maiores quando as empresas financiam deputados estaduais que fazem parte da coligação eleitoral do Poder Executivo.

Os escândalos e investigações vinham demonstrando nas últimas três décadas que existe um amálgama entre financiamento da política e malversação de recursos, desvios de dinheiro e “caixa dois”. Elementos probatórios consistentes dessa afirmação se apresentaram na CPI do caso Collor, no julgamento da Ação Penal nº 470/MG pelo Supremo Tribunal Federal e na esteira de mais um escândalo de vulto – a Operação Lava Jato. O cenário revelado pelo último contribui para fortalecer a suposição de que o candidato que teve sua eleição financiada por determinada empresa não desconsidera esse fato no exercício do mandato.

Com isso, tem-se a faceta pragmática que propiciou responder positivamente à pergunta se doações trazem implicações para a integridade do representante no exercício do seu mandato e se guardam relação com a corrupção.

Ainda que seja prematuro afirmar a consolidação da corrupção e do abuso do poder econômico no sistema de financiamento com participação das pessoas jurídicas – seria necessário produzirem-se mais estudos empíricos e jurisprudência nesse sentido –, há de se reconhecer que os dados, como um todo, convergem para estabilização do quadro.

É necessário, assim, que se aprenda a conviver de forma transparente com o fenômeno, cuja compreensão por inteiro possa servir para reformulações do sistema de financiamento.

A dúvida está em como manejar instrumentos para atingir o objetivo. A dificuldade de se estabelecerem limites que lidem com o binômio liberdade e igualdade – no cenário eleitoral representado pelo conflito entre liberdade de doar/receber e igualdade para competir – está presente em outros ordenamentos.

Diante da diversidade de soluções, o estudo apoiado no Direito Comparado trouxe subsídios para lidar com a preocupação transversal que ilumina esta dissertação, isto é, a sondagem de regras que equacionassem os problemas relacionados à participação das pessoas jurídicas no financiamento da política brasileira.

A experiência haurida em alguns países conduziu à proibição de doações empresariais, tendo como pano de fundo a compreensão de que essa generosidade pode ser recompensada com os contratos públicos. Os ordenamentos lidam com variáveis como: (a) empresas que detêm contratos públicos; (b) empresas que são submetidas ativamente a processos de licitação; e (c) empresas públicas ou com participação do Estado – o sistema brasileiro veda a última forma, tanto na Lei Eleitoral quanto na Lei dos Partidos.

Na América Latina, os países proíbem amplamente as doações de empresas que têm contratos com o governo ou de sociedades de economia mista – 67% dos países em relação a doações para partidos; e 72% dos países, aos candidatos.

A base de dados do IDEA Internacional mostrou que a maioria dos países permite às pessoas jurídicas fazerem doações a partidos políticos e campanhas eleitorais. No tocante à proibição, essa mesma base de dados destacava que, em 2015, 22,8% dos 170 países com dados disponíveis proibia contribuições a partidos, e 21,7%, para candidatos.

Na América do Sul, é pertinente destacar o caso da Colômbia, que proíbe doações de empresas em eleições presidenciais, mas as permite em eleições para o Congresso. Essas doações devem contar com autorização expressa de mais da metade dos membros do conselho de administração ou da assembleia geral de acionistas ou reunião dos sócios.

Atente-se ao fato de a jurisdição constitucional colombiana, em controle prévio de constitucionalidade do projeto de lei, ter declarado inexecutável preceito que autorizava os aportes de pessoas jurídicas até 4% do limite máximo fixado como gastos de campanha, por considerar que os direitos políticos são reconhecidos unicamente às pessoas naturais.

Com esse exemplo, que denota o papel decisivo da jurisdição constitucional na conformação do financiamento da política, abriu-se um vasto campo para compreensão de que o fenômeno não é um privilégio brasileiro, verificado também em países como Alemanha, Estados Unidos e Canadá.

O Tribunal Constitucional alemão, em 1992, excluiu as grandes doações provenientes das pessoas jurídicas do mecanismo de dedução ao declarar a inconstitucionalidade das deduções fiscais para doações a partidos políticos por empresas, justamente por considerá-las violadoras do princípio da participação política igualitária de todos os cidadãos. Reafirmava, com isso, a *ratio* de um acórdão de 1958, segundo a qual a aplicação prática do mecanismo de dedução conduzia ao favorecimento de certos partidos.

Sistematizar o debate judicial norte-americano sobre a participação das pessoas jurídicas é uma tarefa trabalhosa. A análise dos precedentes *Buckley v. Valeo* e *Citizens United v. Federal Election Commission* é cotejada com a indicação de marcos legais.

Em 1907, o Congresso norte-americano enfrentou o delicado tema do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas no *Tillman Act*. Essa lei regulou as contribuições eleitorais por empresas, estabelecendo a proibição às empresas e aos bancos nacionais de contribuírem para candidato a cargo federal ou gastarem diretamente em nome dele.

No ano de 1971, adveio a aprovação do *Federal Election Campaign Act* (Feca), lei que impôs limites aos gastos com propaganda nos meios de comunicação, definindo teto máximo para o uso de recursos próprios pelo candidato em sua campanha, assim como obrigou candidatos e seus comitês eleitorais a prestarem informações sobre suas atividades de arrecadação de recursos. O Feca também regulamentou o modelo legislativo base para as corporações e sindicatos estabelecerem os fundos segregados, isto é, os Comitês de Ação Política (PACs).

Antes da eleição de 1976, o Feca foi submetido ao crivo da Suprema Corte no célebre caso *Buckley v. Valeo*. O precedente partiu da premissa de que leis que tratam de despesas e contribuições atingem a garantia fundamental da liberdade de expressão. Descrito dessa forma, poder-se-ia imaginar que a decisão estava fadada a afastar os limites a contribuições por vício de inconstitucionalidade. Nada mais longe da realidade quando se analisam os fundamentos da decisão.

Entendeu-se que os limites às contribuições trazem apenas uma restrição marginal à capacidade de engajamento do doador, sem infringir sua liberdade de discutir temas e candidatos. A razão de decidir expôs que a liberdade de expressão não se apoia unicamente no ato de contribuir, nem a quantidade de comunicação do doador aumenta conforme o tamanho da contribuição. Além disso, o combate ao *quid pro quo* da corrupção (“toma lá dá cá”) possibilitou que os limites passassem pelo teste de constitucionalidade, já que contribuições ilimitadas afetariam a integridade do processo eleitoral e dos agentes políticos.

Já as limitações aos gastos foram analisadas em outra perspectiva: (a) o gasto de dinheiro visando à divulgação de uma opinião é equiparado ao próprio ato de se expressar; e (b) a igualdade de condições nas eleições não é justificativa suficiente para se restringir a liberdade de expressão.

Portanto, limites máximos de despesas impõem restrições significativamente mais severas sobre a liberdade de expressão que os limites das contribuições financeiras.

O *Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA)* vedou, em 2002, o recolhimento de *soft money* pelos partidos perante as pessoas físicas, associações e empresas. Com relação aos anúncios pagos, o BCRA proibiu empresas e sindicatos de financiarem a transmissão de anúncio relativo a candidato federal em certo período antes das primárias e da eleição geral.

Ao julgar a constitucionalidade da alteração, o precedente *Citizens United v. Federal Election Commission* afastou, com base na extensão dos direitos protegidos pela Primeira Emenda às pessoas jurídicas, os limites de gastos de corporações e sindicatos para defender a eleição – ou a derrota – de um candidato, desde que os gastos fossem independentes, sem articulação com a campanha dos candidatos.

Não faltaram duras críticas à decisão, que se consolidou com apertada margem de votos (5 a 4). Na doutrina, apontou-se falha teórica do voto condutor naquilo que Ronald Dworkin chamou de compreensão rasa e simplista da Primeira Emenda. Para o autor, empresas não devem ser tratadas como pessoas físicas porque as corporações são ficções legais, não contribuem com opiniões próprias e não têm direito de participar com igual voz ou de votar em políticos.

A abordagem da liberdade de expressão pelo Tribunal Constitucional do Canadá no julgamento do precedente *Harper v. Canada (Attorney General)* foi diversa. De plano, a Corte privilegiou a escolha do legislador, que teria balanceado adequadamente o direito de expressão política e o perigo da propaganda política manipular ou oprimir o eleitor.

A Corte canadense, atenta à igualdade, pontuou que o processo eleitoral é substantivamente um mercado que prevê um grau razoável de igualdade entre os cidadãos que queiram participar desse processo. Para tanto, os limites criam equilíbrio entre os recursos financeiros de cada candidato ou partido político e impedem que indivíduos ou grupos capazes de comprar uma quantidade ilimitada de publicidade dominem o discurso eleitoral.

As limitações à participação de empresas ou cidadãos no patrocínio de propaganda eleitoral (uma forma de gasto) favorecem, na linha canadense, o voto informado, pois os eleitores têm acesso à mais ampla e diversificada gama de informações e opiniões políticas.

A tensão entre este julgado e o da Corte vizinha do Sul em *Citizens United v. Federal Election Commission* decorre de leitura distintas da liberdade de expressão e teoria do voto informado.

Para a Suprema Corte norte-americana, a liberdade de expressão política é condição essencial para uma democracia efetiva, porquanto garante que eleitores tenham acesso à mais ampla e diversificada gama de informações e opiniões políticas. Só que os limites de gastos vão, justamente, de encontro ao objetivo de preservar a diversidade de informações conforme a *informed electorate theory*.

Comparadas as razões subjacentes aos testes de constitucionalidade, destaca-se a ambivalência principiológica relativa à liberdade de expressão para alcançar o objetivo de um debate robusto e uma população informada.

A liberdade de expressão no cenário de financiamento brasileiro apresenta contornos diferentes, especialmente porque os gastos são efetuados por candidatos e partidos, os quais prestam contas à Justiça Eleitoral – logo, não é prevista a figura dos gastos independentes.

No julgamento do principal precedente brasileiro – a ADI 4.650-DF –, conclui-se que o âmbito de proteção da liberdade de expressão não abarca o direito fundamental de as pessoas jurídicas realizarem doações, visto que a excessiva penetração do poder econômico pode atacar a própria finalidade da liberdade de expressão na esfera política.

Restava a este estudo identificar, criticamente, eventuais causas dos efeitos colaterais das doações das pessoas jurídicas, tanto no plano infraconstitucional quanto nas decisões do Poder Judiciário na seara eleitoral.

Antes do julgamento da ADI 4.650-DF pelo STF e da edição da Lei nº 13.165/2015, a abordagem dos limites estipulados para doações de pessoas jurídicas e de pessoas físicas evocava a comparação entre os critérios fixados – bases de cálculo e das porcentagens – no campo eleitoral. O limite quantitativo para doações de pessoas físicas consiste em 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição; para as pessoas jurídicas, era de 2% do faturamento bruto no ano anterior à eleição.

A aparente simplicidade de compreensão da diferença estipulada pelo legislador não deixava a estrutura livre de questionamentos à luz do princípio da igualdade. Ante a distinção ontológica entre pessoas físicas e jurídicas, estava respaldado o tratamento diferenciado na

composição dos limites de doação. O princípio da igualdade, em outro giro, sustenta a crítica à desigualdade nas bases de cálculo e porcentagem e os resultados decorrentes disso.

Não só. O argumento da ausência de equidade subsidia a crítica ao próprio critério de limitação às doações por pessoas físicas, a renda, por não guardar correlação lógica com a finalidade perseguida pela instituição do limite, qual seja, a redução da influência do poder econômico sobre as eleições.

O debate do princípio da igualdade também alcança as fontes vedadas no ordenamento brasileiro, como se depreende do estudo da jurisprudência sobre algumas hipóteses de vedações comuns ao financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais – são elas: concessionárias e permissionárias de serviço público, entes da Administração Pública indireta e entidades sindicais.

Essas vedações partem do pressuposto de que certos entes são capazes de influenciar e desequilibrar a eleição em virtude de sua importância. Cada restrição, por sua vez, suscita questionamentos a respeito dos fatos afetados pela regulação, no que desponta a discussão sobre a teleologia da norma de vedação e critério de discriminação.

Nesse passo, revelou-se que as decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) oscilaram entre o caminho hermenêutico sólido de que as restrições a direitos exigem interpretação restritiva ou a saída de conferir interpretação ampliativa a fim de impedir que certos entes frustrassem a teleologia da vedação.

A preponderância da primeira interpretação fez reconhecer a licitude da doação de empresa que não era concessionária de serviço público, mas de uso de bem público, situação não vedada pela legislação. Ressaltou-se expressamente que o art. 24, inc. III, da Lei nº 9.504/1997 devia ser interpretado restritivamente. À guisa de exemplo, empresas que detinham o direito de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, bem como empresas mineradoras, não foram equiparadas às fontes vedadas.

Outra questão que provocou acalorados debates foi a do grupo econômico. Consolidou-se na jurisprudência do TSE entendimento segundo qual as sociedades que compõem o grupo econômico podem fazer doações. A *ratio* do precedente Pet. 2.598/2006 foi reproduzida em decisões da jurisprudência do Tribunal para validar contribuições, inclusive, nos casos em que a empresa concessionária era quem controlava a doadora. Não obstante a discussão no plano do direito societário – a existência de subordinação societária em um sentido (doadora →

concessionária) ou em outro (concessionária → doadora) –, a jurisprudência eleitoral abordou a questão indistintamente.

A principal crítica à conclusão transportava o tema do campo conceitual para o da abordagem das consequências da decisão: o prejuízo para o regime democrático e para a vida dos partidos políticos ao se deixar uma válvula aberta às doações de empresas de um grupo econômico composto por permissionárias e concessionárias.

Uma questão delicada envolvia a dúvida se a Administração Pública indireta acabava, ou não, por realizar doação eleitoral utilizando outra empresa que fosse sua subsidiária integral, ou da qual fosse controladora ou apenas possuísse participação acionária. Como o modelo proposto pela União para o mercado de capitais brasileiro franqueou à Administração Pública indireta a aquisição de participação acionária em grandes empresas e grupos, o dever de transparência ganhava ainda mais relevo nas situações apontadas.

Por fim, o princípio da igualdade foi trazido ao debate a fim de evitar o tratamento diferenciado entre os sindicatos e as empresas organizadas de acordo com o regime das sociedades anônimas, sob o argumento de que sindicatos são pessoas jurídicas de direito privado que não integram a estrutura do Estado.

A proscrição das doações dos sindicatos foi mantida com base em um traço que os diferencia das empresas: eles detêm poder de representação compulsória de toda uma categoria, independentemente de filiação, além do fato de contarem com o produto de arrecadação da contribuição sindical, cobrada inclusive de pessoas não sindicalizadas.

Dessa forma, o tratamento ora é generalizante em torno do princípio da igualdade (sindicatos são iguais às pessoas jurídicas e, por isso, mereciam tratamento isonômico), ora é particularizante (conquanto a lei trate todos iguais, existem diferenças no regime jurídico das entidades sindicais que justificam seu afastamento da arrecadação eleitoral e partidária).

A título conclusivo desta etapa, a Justiça Eleitoral conferiu interpretação restritiva às regras vigentes ao decidir a maioria dos casos sobre fontes vedadas, a despeito do debate sobre consequências que se solidificavam na esteira de suas decisões – o crescimento de doações de pessoas jurídicas e a proeminência do poder econômico de certas empresas.

É sabido que, ao tratar de tema relacionado à democracia, o estudioso coloca-se em um campo em constante evolução e, por isso, receptível às mudanças.

Não se pode perder de perspectiva o fato de as propostas de mudança revelarem que escândalos de corrupção não têm apenas sua dimensão negativa. Caso esses escândalos sejam devidamente aproveitados, podem exercer o papel traduzido na feliz expressão de “parteira das reformas”. Não por coincidência, no mesmo período em que se avolumaram escândalos de corrupção no Brasil, em 2015, os congressistas discutiram vários projetos de lei com o propósito de dirimir as fragilidades apontadas ao longo desta dissertação.

O consenso atingido sobre a fragilidade e a necessidade de reforma do sistema de financiamento brasileiro não foi reproduzido em relação ao conteúdo da reforma. Um dos dilemas das reformas políticas versa sobre a dependência de trajetória (*path dependence*), terminologia que remete à ideia de que certa decisão tomada no passado gera, com o tempo, retornos crescentes para aqueles que estavam envolvidos no sistema, algo que reduz a possibilidade de mudanças drásticas.

Sopesado esse pretense óbice, a reforma do modelo de financiamento brasileiro foi guiada por uma particular atuação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Aliás, como se viu, não só no Brasil a jurisdição constitucional foi chamada a decidir sobre o modelo de financiamento.

O contraste entre argumentos favoráveis e desfavoráveis propiciou o sopesamento das consequências da participação de pessoas jurídicas no cenário brasileiro, conduzindo o STF a sobrelevar os últimos, conforme a maioria dos votos no julgamento da ADI nº 4.650-DF.

Sem dúvida, o argumento veiculado no voto do ministro Teori Zavascki, para quem a doação de pessoas jurídicas não contraria expressamente a Constituição Federal brasileira, desde que sob um sistema de efetivo controle que impeça abuso do poder econômico, teve o inegável valor de fazer ecoar uma das críticas mais relevantes feitas à decisão, no que tange a eventual desrespeito à separação dos Poderes.

Não se pode olvidar que, do ponto de vista retórico, a reformulação, pelo legislador, do modelo de financiamento por pessoas jurídicas afastaria críticas atinentes à ingerência do Poder Judiciário nessa intrincada questão do processo eleitoral. A atuação legislativa não apenas daria à questão a devida prioridade, como também afastaria do Poder Judiciário o rótulo de responsável pela crise reinante com o Poder Legislativo na seara eleitoral. Aqui, além da própria decisão na ADI 4.650-DF, vale lembrar as celeumas em torno da verticalização das coligações e da fidelidade partidária.

Em outro giro, não se pode imaginar, sem risco de árdua crítica, que nada restaria aos juízes do STF senão aguardar por uma ação dos poderes políticos enquanto permanecia um quadro de descontrole da enorme influência do poder econômico e da corrupção política decorrentes dos moldes do financiamento no plano infraconstitucional. Até porque nenhum dispositivo constitucional chancela esses resultados.

A tramitação da ADI 4.650-DF é sintomática da existência desse dilema. Informações prestadas pela Presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ao STF sustentavam o caráter político do objeto da ação, rejeitando, por isso, qualquer tipo de intervenção jurisdicional.

Após o julgamento da ADI 4.650-DF, o quadro de tensão não se apresentava diverso.

Em 9 de setembro de 2015, a Câmara dos Deputados encerra a votação do Projeto de Lei nº 5.735-F/2013 e aprova a minirreforma eleitoral que tratava, entre outros temas, da atualização das regras do financiamento privado em vigência com a manutenção das pessoas jurídicas. No momento da aprovação ainda não havia sido encerrado o julgamento da ADI 4.650-DF, o que ocorreu somente em 17 de setembro de 2015.

Na sequência, a lei foi sancionada em 29 de setembro de 2015, mas com veto da Presidente da República dos dispositivos que previam doações de pessoas jurídicas, justamente com base na decisão do STF na ADI 4.650-DF. Ao final do processo legislativo, o Congresso Nacional manteve o veto.

A minirreforma eleitoral trouxe importante alteração ao mecanismo de formulação de limites e às sanções por descumprimento conforme nova redação dada ao art. 18 de Lei nº 9.504/1997. Estabeleceu-se que a fixação de limites de gastos caberá, a cada eleição, ao TSE em consonância com parâmetros que serão definidos em lei. Note-se que este regime não conta mais com a fixação subsidiária de limites de gastos pelos partidos.

Impõe-se firmar que a facilidade em estabelecer regras contrasta com a dificuldade de assegurar seu cumprimento – o problema de acatamento de regras.

A menção à transparência, sempre colocada como principal diretriz das reformas do sistema de financiamento da política em nível internacional, permite a reflexão de que a transparência vive profundo paradoxo no cenário brasileiro.

A preocupação com análise de contas dos candidatos, partidos e coligações no período eleitoral não confere respostas eficazes contra algo que, a despeito de ser uma das principais

manifestações do fenômeno da corrupção eleitoral, não aparece nas contabilidades de candidatos e partidos: o efeito sistêmico do “caixa dois” de campanhas coligado com o “caixa dois” das pessoas jurídicas.

Por conseguinte, a regra da transparência não se encerra na divulgação de dados. Conduz a algo mais amplo, como traduzir o que está por trás deles, possibilitando responder se existe trânsito marginal do dinheiro; por isso, a necessidade de ir além do aparente campo da licitude das doações que camufla a corrupção eleitoral, contexto que colocava em xeque os instrumentos jurídicos de controle das doações de pessoas jurídicas.

Uma estratégia deficitária de controle no campo do direito eleitoral – em que a Justiça Eleitoral não conseguia dialogar adequadamente com as demais instâncias de persecução de atos ilícitos que desembocavam nas doações lícitas – gerava uma situação cômoda para as pessoas jurídicas que, no contexto do processo eleitoral, postulassem obter uma promessa a ser adimplida na fase governamental. Cômoda também porque a doadora se valia da falta de ilicitude da execução do acerto prévio estabelecido entre doador e donatário.

O poder econômico conduzia seus interesses sem se mostrar perante a sociedade e, por vezes, sem ofender a ordem legal.

As condutas examinadas na Operação Lava Jato apontam para um problema estrutural, qual seja, a fluência de recursos de fonte vedada – ente da Administração indireta – para empresas privadas e dali, em parte, transformados em doações empresariais feitas de forma legal. O elemento do efeito sistêmico, caso se confirme, revela um mecanismo de financiamento partidário e de campanhas que cria conexões com recursos da Administração indireta, os que fluiriam a empresas privadas e dali, em parte, seriam transformados em doações empresariais privadas a partidos e campanha. Tudo feito com absoluto respeito às regras fixadas no ordenamento e aos precedentes fixados pelos Tribunais.

Logo, seria de todo recomendável que o controle de arrecadação se pautasse por uma visão global do fenômeno da corrupção a abranger as eleições e a etapa que lhe sucede.

Apesar de deixar transparecer a orientação desfavorável à participação das pessoas jurídicas no financiamento da política, ao menos nos termos em que foram praticadas nos últimos anos e moldadas pelo ordenamento brasileiro antes do julgamento da ADI nº 4.650-DF, esta dissertação não teve como propósito chegar a conclusões definitivas, nem a uma forma final de combate dos efeitos colaterais.

Longe de um consenso, a linha de investigação deste trabalho visou fornecer, no plano teórico, contribuições para o legislador caso o tema retorne à agenda das decisões políticas, bem como ao Poder Judiciário, na árdua tarefa de lidar com essas questões.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Cláudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos – Cebrap**, São Paulo, n. 73, p. 33-37, nov. 2005.
- ACKERMAN, Bruce; AYRES, Ian. **Voting with dollars: a new paradigm for campaign finance**. New Haven: Yale University Press: 2002.
- ALEXANDER, H. E. (Ed.). **Comparative political finance in the 1980s**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- ALMEIDA NETO, Manoel Carlos. **O poder normativo da Justiça Eleitoral**. 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- ÁLVARES, Débora; HAUBERT Mariana. Para o presidente da Câmara, ação no Supremo não impede que o Congresso aprove financiamento privado. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 nov. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/233431-decisao-do-stf-faz-eleicoes-cairem-no-limbo-diz-cunha.shtml>>. Acesso em: 6 dez. 2015.
- AMARAL, Oswaldo. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 11-32, maio-ago. 2013.
- ANSOLABEHERE, Stephen; FIGUEIREDO, John M. de; SNYDER JR., James M. Why is there so little money in U.S. politics? **Journal of Econometrics Perspectives**, v. 17, n. 1, p. 105-130, 2003. Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5344&context=faculty_scholarship>. Acesso em: 15 nov. 2015.
- ARANTES, Aldo et al. (Orgs.). **A OAB e a reforma política democrática**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014.
- ARAÚJO, E. N. O direito comparado nos cursos de pós-graduação. In: TORRES, Vivian de Almeida Gregori; CAGGIANO, Alvaro Theodor Herman Salem (Orgs.). **Estudos de direito constitucional: homenagem à professora Monica Herman Salem Caggiano**. São Paulo: IELD, 2014.
- ARVATE, Paulo; Barbosa, Klenio; FUZITANI, Eric. Campaign donation and government contracts in Brazilian states. **CMICRO – FGV/Sao Paulo School of Economics**, São Paulo, n. 21, 6 dez. 2013. Abstract. (Working Paper Series 336). Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11325/TD%20336%20-%20CMICRO%2021%20-%20Paulo%20Arvate%20-%20Klenio%20Barbosa%20e%20Eric%20Fuzitani.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

_____.; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

AZEVEDO, Fernando. Corrupção, mídia e escândalos midiáticos no Brasil. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 14-19, mar. 2010. Disponível em: <http://www.pucsp.br/neamp/artigos/arquivos/artigo_97.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral**: Alemanha, França, Portugal e Espanha. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2013.

_____. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. Disponível em: <www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/111722.pdf>. Acessos em: 14 out. 2014.

BARBOSA, Susana Mesquita et al. (Coords.). **Transparência eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Fisiologismo, dinheiro e voto: uma proposta de reforma política para o Brasil. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.). **A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BENEVIDES, Maria Victoria; Paulo VANNUCHI; Fábio KERCHE (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (Coord.). **Estudios sobre la corrupción**: una reflexión hispano-brasileña. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2013.

BOAS, Taylor C.; HIDALGO F. Daniel; RICHARDSON, Neal P. The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil. **Working Paper**, n. 379, Aug. 2011. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/379.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

BOUBAKRI, Narjess; GUEDHAMI, Omrane; MISHRA, Dev; SAFFAR, Walid. Political connections and the cost of equity capital. **Journal of Corporate Finance**, v. 18, n. 3, p. 541-559, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Dilma sanciona Orçamento de 2015 com aumento do fundo partidário de R\$ 580 mi. **Notícias da Câmara**, Seção Política, 22 abr. 2015. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/486334-DILMA-SANCIONA-ORCAMENTO-DE-2015-COM-AUMENTO-DO-FUNDO-PARTIDARIO-DE-R\\$-580-MI.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/486334-DILMA-SANCIONA-ORCAMENTO-DE-2015-COM-AUMENTO-DO-FUNDO-PARTIDARIO-DE-R$-580-MI.html)>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Prossegue nesta segunda-feira audiência sobre financiamento de campanhas. **Notícias STF**, 21 jun. 2013. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=241775>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Novo pedido de vista suspende julgamento de ADI sobre financiamento de campanhas.** Notícias STF, 2 abr. 2014. Disponível em: <<http://m.stf.jus.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=263981>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Imprensa. **TSE aprova resoluções sobre regras das eleições municipais de 2016.** 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Dezembro/tse-aprova-resolucoes-sobre-regras-das-eleicoes-municipais-de-2016>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

BREMATTI, Daniel. Odebrech doa 2/3 da receita do PMDB. **O Estado de S. Paulo**, Seção Política, Eleições, 14 maio 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,odebrecht-doa-23-da-receita-do-pmdb-imp-,1166378>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

BRESCIANI, Eduardo. Com voto de Carmen Lucia, Delúbio e Valério são condenados por corrupção ativa. **O Estado de S. Paulo**, 9 out. 2012. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,com-voto-de-carmen-lucia-delubio-e-valerio-sao-condenados-por-corrupcao-ativa,943093>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____; ÁLVARES, Débora. Cunha critica posição do STF sobre financiamento. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 02.04.2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cunha-critica-posicao-do-stf-sobre-financiamento,1148389>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito eleitoral em debate:** estudos em homenagem a Cláudio Lembo. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. (Org.). **Comportamento eleitoral.** Barueri-SP: Minha Editora; Centro de Estudos Políticos e Sociais, 2013.

_____. Democracia x constitucionalismo: um navio à deriva?. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito:** estudos e documentos de trabalho – Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 1, 2011.

_____. **A jurisprudência constitucional sobre matéria eleitoral.** São Paulo: Universidade Mackenzie, 2008. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos_2008/Controle_de_consti_2008_processo_constitucional_publ_mackenzie.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2014.

_____. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. In: ZILVETI, Fernando Aurélio, LOPES, Silvia (Coord.). **O regime democrático e a questão da corrupção política.** São Paulo: Atlas, 2004.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Acidentada morfologia do processo eleitoral brasileiro: eleições gerais de 2002. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 98, p. 313-358, 2003.

_____. Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. **Revista de Direito Mackenzie**, ano 3, n. 1, p. 87-106, 2002.

_____. **Finanças partidárias**. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1983.

CAMPOS, Hélio Silvio Ourém; PONTES, Gustavo. Política, sonegação e financiamento de campanhas. In: COELHO, Marcos Vinícius Furtado, AGRA, Walter de Moura (Coord.). **Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010.

CAMPOS, Paloma Biglino; RINCÓN, Luis E. Delgado del (Eds.). **La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. Bauru: Edipro, 2008.

CÁRDENAS, Jaime. Problemas de control y fiscalización de campañas y partidos: el caso mexicano. In: CAMPOS, Paloma Biglino; RINCÓN, Luis E. Delgado del (Eds.). **La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

CARRILLO, Manuel; LUJAMBIO, Alonso; NAVARRO, Carlos; ZOVATTO, Daniel (Coords.). **Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia**. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: 2011.

CARVALHO, Jailton. Campanhas eleitorais concentram corrupção. **O Globo**, Brasília, 19 out. 2013. Atualizado em 20 out. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/campanhas-eleitorais-concentram-corrupcao-10439104#ixzz3lqdfyNL>>. Acesso em: 15 set. 2015.

CASSEB, Paulo Adib. Vantagens e desvantagens do financiamento público de campanhas eleitorais. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CENTER FOR POLITICAL ACCOUNTABILITY. **Open windows**. How codes of conduct regulate corporate political spending a model code to protect company interests and shareholder value. Washington, DC: Center for Political Accountability, 2007. Disponível em: <www.politicalaccountability.net/index.php?ht=a/GetDocumentAction/i/611>. Acesso em: 15 nov. 2015.

CLAESSENS, Stijn et al. Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions. **Journal of Financial Economics, Forthcoming; ECGI – Finance Working Paper**, n. 166, p. 1-56, jun. 2007. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract_id=945196>. Acesso em: 10 out. 2014.

CLAESSENS, Stijn; FEIJEN, Erik; LAEVEN, Luc. Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions. **Journal of Financial Economics**, v. 88, n. 3, p. 554-580, 2008.

COELHO, Marcos Vinícius Furtado, AGRA, Walter de Moura (Coord.). **Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010.

CONEGLIAN, Olivar. **Lei das eleições comentada: Lei 9.504/97 com as alterações das Leis 9.840/99, 10.408/02, 10.740/03 e 11.300/06**. 5. ed. rev. e atual. 1. reimp. Curitiba: Juruá, 2009.

CORRADO, Anthony. Money and politics: a history of Federal campaign finance law. In: CORRADO, Anthony et al. **The new campaign finance sourcebook**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

_____ et al. **The new campaign finance sourcebook**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

CORRÊA, Alessandra. Financiamento de campanhas: modelos nos EUA, França e Grã-Bretanha geram polêmica. **BBC Brasil**, 15 jul. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/07/130710_financiamento_eleicoes_dg.shtml>. Acessos em: 10 jul. 2014-10 jan. 2015.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

COUNCIL OF EUROPEE/CONSEIL DE L'EUROPE. Parliamentary Assembly/Assemblée Parlementaire. Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns [Appendix]. Apr. 2003. Disponível em: <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10142&lang=en>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CRUZ, Valdo. Especialista não vê opção para empresas. **Folha de S. Paulo**, Seção Política, edição 571, 3 jan. 2010. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br/fsp/2010/01/03/2/>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____; SADI, Andréia. Financiadores pressionam políticos para evitar CPIs. **Folha de S. Paulo**, 6 abr. 2014. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br/fsp/2014/04/06/2/>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

DAHL, Robert A. **Poliarquia e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2002.

DICIONÁRIO ETIMOLÓGICO. **Candidato**: origem da palavra candidato. Disponível em: <<http://www.dicionarioetimologico.com.br/candidato/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

DISCURSO DO deputado federal Fernando Ferrari (PTB-RS). **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 16 mar. 1953.

DONNELLY, David et al. **Going public**. In: DONNELLY, David et al. (Orgs.). **Money and politics**: financing our elections democratically. Boston: Beacon Press, 1999.

_____. (Orgs.). **Money and politics**: financing our elections democratically. Boston: Beacon Press, 1999.

DOUBLET, Yves-Marie. **Fighting corruption**: political funding. Thematic review of GRECO's third evaluation round. Strasbourg: Council of Europe Group of States against corruption (GRECO), 2011. Disponível em: <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Financiamento, corrupción y gobierno. In: CARRILLO, Manuel; LUJAMBIO, Alonso; NAVARRO, Carlos; ZOVATTO, Daniel (Coords.). **Dinero y contienda político-electoral**: reto de la democracia. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2003.

DREHER, Axel; GASSEBNER, Martin. Greasing the wheels? The impact of regulations and corruption on firm entry. **Public Choice**, v. 155, Issue, 413-432. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11127-011-9871-2>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

DUTRA, Eloy. **Ibad**: sigla da corrupção. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Trad. de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970; MICHELS, Robert. **Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna**. Trad. José M. Justo. Lisboa: Antígona, 2001.

DWORKIN, Ronald. Equality, democracy, and constitution. **Alberta Law Review**, n. XXVIII, p. 324-346, 1989-1990.

_____. The “devastating” decision. **The New York Review of Books**, Feb. 25, 2010. Disponível em: <<http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. The decision that threatens democracy. **The New York Review of Books**, May 13, 2010. Disponível em: <<http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea].

Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais:** um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Doação eleitoral: vedações. Considerações sobre o art. 24, III, da Lei 9.504/1997. **Revista dos Tribunais**, ano 101, v. 924, out. 2012.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Fundamentos constitucionais da participação popular no exercício do poder: garantia da cidadania e dos direitos políticos. **Revista de Mestrado em Direito**, Osasco, ano 8, n. 2, p. 29-50, jul./dez. 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Corrupção e democracia. In: ZILVETI, Fernando Aurélio; LOPES, Silvia (Coord.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. Democracia, partidos e sistema eleitoral. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito eleitoral em debate:** estudos em homenagem a Cláudio Lembo. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. O papel político do Judiciário na ordem constitucional vigente. **Revista do Advogado**, São Paulo: AASP, n. 99, p. 86-91, set. 2008.

FLEISCHER, David et al. **Reforma política:** agora vai?, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

FILGUEIRAS, Fernando. As consequências da corrupção para o sistema político brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

FILLENWARTH, Edward J. Politics and labor unions. **Notre Dame Law Review**, v. 37, p. 172-193, 1961. Disponível em: <<http://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol37/iss2/5>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

FOGG, Karen; MOLUTSI, Patrick; TJERNSTRÖM Maja. Chapter 10 – conclusion. **Funding of political parties and election campaigns**. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003. (Handbook Series).

FONTANA JÚNIOR, Henrique Audiência pública (informação verbal). In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.650 [julgamento]**. Brasília, 17 jun. 2013.

FUZITANI, Eric Akira. **Contribuições de campanha e contratos estaduais**. 2013. 63 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Economia da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2013.

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10600/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Eric%20Fuzitani.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

GALLUCCI, Mariângela. Maioria do Supremo vota contra doações de empresas a campanhas. **O Estado de S. Paulo**, 2 abr. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maioria-do-supremo-vota-contradoacoes-de-empresas-a-campanhas,1148412>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

GARNETT, Richard W.; KOPPELMAN, Andrew (Eds.). **First Amendment Stories**, 2010/**Loyola Law School**, Legal Studies Paper No. 2010-15. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1593253>. Acesso em: 15 nov. 2015.

GENIUS. State of the Union 2010. Barack Obama, January, 27th 2010. Disponível em: <<http://genius.com/President-barack-obama-state-of-the-union-2010-annotated>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONZÁLES-VARAS, Santiago. **La financiación de los partidos políticos**. Madrid: Dykinson, 1995.

GRIMM, Dieter. Constituição e política. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. **A jurisprudência constitucional sobre matéria eleitoral**. São Paulo: Universidade Mackenzie, 2008. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos_2008/Controle_de_consti_2008_processo_constitucional_publ_mackenzie.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2014.

GROßER, Jens; REUBEN, Ernesto; TYMULA, Agnieszka. Political quid pro quo agreements: an experimental study. **American Journal of Political Science**, v. 57, n. 3, p. 582-597, Jul. 2013. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/23496640>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

GUTIÉRREZ, Pablo; ZOVATTO, Daniel. **Financiamiento de los partidos políticos en América Latina**. México, DF: IDEA/OAS/UNAM, 2011.

HASEN, Richard. The nine lives of Buckley v. Valeo. In: GARNETT, Richard W.; KOPPELMAN, Andrew (Eds.). **First Amendment Stories**, 2010/**Loyola Law School**, Legal Studies Paper No. 2010-15. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1593253>. Acesso em: 15 nov. 2015.

HAUBERT, Mariana; RAIGON, Ranier; ÁLVARES, Débora. Congresso mantém veto a doações de empresas a campanhas. **Folha de S. Paulo**, 18/11/2015. Seção Poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1708200-congresso-mantem-veto-a-financiamento-empresarial-de-campanha.shtml>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: EDUSP, 1975.

IBAÑEZ, Santiago González-Varas. La financiación de los partidos políticos. Madrid: Dykinson, 1995.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. ADI 4.650/DF [Petição de intervenção como *amicus curiae*]. Disponível em: <<http://iabnacional.org.br/IMG/pdf/doc-16433.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral**. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____.; TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **A responsabilidade das empresas no processo eleitoral**. São Paulo: Instituto Ethos, 2012. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Responsabilidade_Social_das_Empresas_nas_Eleicoes_2012.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.). **A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal**. São Paulo: Saraiva, 2013.

INTERNATIONAL IDEA. Lei nº 130/1994. Trata do Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos. Disponível em: <<http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=48#question-2>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. **Political finance database** – country. Political finance data for Paraguay. Is there a ban on donations from foreign interests to candidates? Disponível em: <<http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=186>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. **Political finance database** – question. Is there a ban on corporate donations to political parties? Disponível em: <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=248®ion=-1>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Political Finance data for Germany**. Disponível em: <<http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=61>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

JEHÁ, Pedro Rubenz. **O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil**. 2009. 427 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-13112009-150346/ptbr.php>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

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

KATZ, Richard S. Interparty preference voting. In: GROGMAN, Bernard; LIJPHART, Arend (Eds.). **Electoral laws and their political consequences**. New York: Agathon Press, 1986.

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

_____; _____. How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies. London: Sage, 1994.

_____; _____. The cartel party thesis: a restatement. **Perspectives on Politics**, Bloomington, v. 7, n. 4, p. 753-766, Dec. 2009. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40407077>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____; _____. The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party. **The American Review of Politics**, Fayetteville, v. 14, p. 593-617, 1993.

KAUFMANN, Daniel; WEI, Shang-Jin. Does “grease money” speed up the wheels of commerce. **IMF Working Paper**, Monetary Fund, 2000, p. 1-21, 2000. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0064.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

KLEIN, Cristian. Especialistas aprovam doações só a partidos. **Valor Econômico**, Seção Política, 2 jun. 2015. Disponível em: <www.valor.com.br/politica/4077146/especialistas-aprovam-doacoes-so-partidos>. Acesso em: 15 nov. 2015.

KOMMERS, Donald P.; MILLER, Russell A. **The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany**. Durham, N.C: Duke University Press, 2012.

KONRAD ADENAUER-STIFTUNG (Org.). Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma. In: SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**. São Paulo: Malheiros, 1999.

LANCHESTER, Fulco. Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici. In: LANCHESTER, Fulco (Org.). **Finanziamento della politica e corruzione**. Milano: A. Giuffrè, 2000.

_____. (Org.). **Finanziamento della politica e corruzione**. Milano: A. Giuffrè, 2000.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2013**, Santiago del Chile, p. 1-86, 1 de noviembre 2013. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2015.

LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEE, Chisun et al. **After Citizens United: the story in the states**. New York: Brennan Center, 2014. Disponível em: <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/publications/After%20Citizens%20United_Web_Final.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

LEGAL INFORMATION INSTITUTE. **Buckley v. Valeo**, 424 U.S. 1 (1976). Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0424_0001_ZS.html>. Acesso em: 15 mar. 2015.

LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

_____.; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coords.). **O voto nas Américas**. Barueri: Manole 2008.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. Evolução dos sistemas eleitorais. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. IV, n. 3, set./dez. 1961.

LIPTAK, Adam. A Blockbuster Case Yields an Unexpected Result. **The New York Times**, 19.07.2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/09/20/us/disclosure-may-be-real-legacy-of-citizens-united-case.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

LIVIANU, Roberto. **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: SciELO – Centro Edelstein, 2006. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&id=TrYXBAAQBAJ&dq=o+que+s%C3%A3o+sunshine+laws%3F&q=sunshine+laws#v=snippet&q=sunshine%20laws&f=false>>. Acesso em: 6 dez. 2015.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1986.

LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América Latina. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

LORENCINI, Bruno César. Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.). **Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. O financiamento das campanhas eleitorais municipais em 2008. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). **Comportamento eleitoral**. Barueri-SP: Minha Editora; Centro de Estudos Políticos e Sociais, 2013.

_____. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência: um estudo comparado**. 2008. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/cp061610.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

LUI, Francis T. An equilibrium queuing model of bribery. **Journal of Political Economy**, v. 93, n. 4, p. 760-781, 1985. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1832136>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

MACHADO, Jonas. **Liberdade de expressão**: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social. Coimbra: Coimbra, 2002.

MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coords.). **O voto nas Américas**. Barueri: Manole 2008.

MACKENZIE, W. J. M. Elecciones libres. In: LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1986.

MAINWARING, Scott. Brazilian Party Underdevelopment in comparative perspective. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 4, p. 677-707, Winter, 1992-1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2152290?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Partidos políticos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. **Novos Estudos – Cebrap**, São Paulo, n. 29, p. 34-58, 1991.

MALEM, Jorge. Financiamento, corrupción y gobierno. In: CARRILLO, Manuel; LUJAMBIO, Alonso; NAVARRO, Carlos; ZOVATTO, Daniel. (Coords.). **Dinero y contienda político-electoral**: reto de la democracia. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2003.

MCCARTY, Nolan; ROTHENBERG, Lawrence S. Commitment and the Campaign Contribution Contract. **American Journal of Political Science**, v. 40, n. 3, p. 872-904, 1996. Disponível em: <<http://doi.org/10.2307/2111799>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

MENDES NETO, Péricles D'Avila. Financiamento de campanha e fonte vedada: a controvérsia em relação ao alcance da proibição de doação eleitoral indireta. **Estudos Eleitorais**, Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, v. 7, n. 3, 77-107, set./dez. 2012.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. O projeto de uma corte deliberativa. In: VOJVODIC, Adriana; MOTTA PINTO, Henrique et al. (Org.). **Jurisdição constitucional no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDONÇA, Eduardo. A constitucionalização da política: entre o inevitável e o excessivo. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, n. 18, 2010. Disponível em: <<http://www.revistadireito.uerj.br/artigos/Aconstitucionalizacaodapoliticaentreinevitaveleoexcessivo.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

MONTOLÍO, Emilio Pajares. **La financiación de las elecciones**. Madrid: Congreso de los Diputados, 1998.

MONTORO, Franco. **Franco Montoro**: ensaio introdutório e seleção de textos por Jorge da Cunha Lima. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série Perfis parlamentares, n. 54). Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2386/franco_montoro.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 nov. 2015.

MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). **Reforma política em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

NASSMACHER, Karl-Heinz. Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: the examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany. In: ALEXANDER, H. E. (Ed.). **Comparative political finance in the 1980s**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

_____. **The funding of party competition**: political finance in 25 democracies. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2009.

_____. (Ed.). **Foundations for democracy**: approaches to comparative political finance. Baden-Baden: Nomos, 2001.

NEISSER, Fernando Gaspar. Financiamento eleitoral e corrupção: limites do atual modelo de controle. In: BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignácio; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (Coord.). **Estudios sobre la corrupción**: una reflexión hispano-brasileña. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2013.

OECD. **Financing democracy supporting better public policies and preventing policy capture**. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Responses_NV/OECD_EN.pdf>. Acesso em: 15 out. 2015.

OHMAN, Magnus. Controlling **money in politics**: an introduction. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems, 2013. Disponível em: <ifes.org/sites/default/files/a_brief_introduction_to_money_in_politics_final_magnus_ohman.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. OAB derruba, no STF, doação oculta para eleição de 2016. Publicado em 12 de novembro de 2015. Disponível em: <[http://www.oab.org.br/noticia/28962/oab-derruba-no-stf-doacao-oculta-para-eleicao-de-2016?argumentoPesquisa=formsof\(inflectio%20nal,%20%22adi%22\)](http://www.oab.org.br/noticia/28962/oab-derruba-no-stf-doacao-oculta-para-eleicao-de-2016?argumentoPesquisa=formsof(inflectio%20nal,%20%22adi%22))>. Acesso em: 15 nov. 2015.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Petição inicial. ADI 5.394/2014. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/adin-financiamento-de-campanha-doacao-oculta-lei-13-165-15-versao-final-1838722658.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos princípios de observação eleitoral internacional e código de conduta para observadores eleitorais internacionais**. Nova York: Nações Unidas, 2005. Disponível em: <<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20254-Anexo%20IV%20P.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2014.

OSÓRIO, Aline. SARMENTO, Daniel. **Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/artigo-adi-4650-362921044.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

OSTROGORSKI, Moisei. **La democracia y los partidos políticos**. Madrid: Minima Trotta: 2008; idem. **Democracy and the organization of political parties**. Garden City, NY: Anchor Books, 1964. v. I: England.

PANEBIANCO, Ângelo. **Modelos de partido** – organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PARECER DA Comissão de Finanças da Câmara ao Projeto de Lei nº 1.870-A/52. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 11 abr. 1953.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=185532>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

PICCIO, Daniela R. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Financing politics: a global view. In: POIRÉ, Alejandro. **Elements for a theory of political finance**. Harvard: John F. Kennedy School of Government; Harvard University, Apr. 2006. (Faculty Research Working Papers Series).

_____; POSTNIKOV, Alexander. **Campaign finance in foreign countries: legal regulation and political practices (a comparative legal survey and analysis)**. Feb. 1999. Disponível em: <http://www.democracy.ru/english/library/international/eng_1999-10.html>. Acesso em: 20 jul. 2015.

POIRÉ, Alejandro. **Elements for a theory of political finance**. Harvard: John F. Kennedy School of Government; Harvard University, Apr. 2006. (Faculty Research Working Papers Series).

PRESIDENTIAL SPEECH 1906 (written). **President Theodore Roosevelt**. Disponível em: <<http://genius.com/President-theodore-roosevelt-presidential-speech-1906-written-annotated#note-4874775>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

RABAT, Márcio Nuno. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo**. Brasília: Câmara dos Deputados; Consultoria Legislativa, 2011.

RAMOS, André de Carvalho (Coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

RAO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 6. ed. São Paulo: RT, 2004.

REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 7, p. 9-44, nov. 1959.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da política no Brasil**. 2010. 239 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28092010-113713/publico/Daniel_G_Falcao_P_Reis_Financiamento_da_politica_no_Brasil.pdf>.

REIS, Márlon; GOMES, Luiz Flávio. Quem são os eleitores? Dez empresas financiaram 70% dos deputados. **Congresso em Foco**, 18 ago. 2015. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/quem-sao-os-eleitores-dez-empresas-financiaram-70-dos-deputados/>>. Acesso em: 19 set. 2015.

REKENKAMER, Algemene. **Funding of political parties**. The Hague: The Netherlands Court of Audit, 2011. Disponível em: <http://www.rekenkamer.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2011/02/Funding_of_Political_Parties>. Acesso em: 15 nov. 2015.

RENNÓ, Lúcio R. Reformas políticas no Brasil: realizadas e prováveis. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). **Reforma política em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

RESENDE, Thiago; PERES, Bruno; JUBÉ, Andrea. Governo confirma medida que torna crime caixa dois de campanha. **Valor Econômico**, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3962234/governo-confirma-medida-que-torna-crime-caixa-dois-de-campanha>>. Acesso em: 20 set. 2015.

RIAL, Juan. O dinheiro e as organizações políticas: regulações e realidade na América Latina. In: FLEISCHER, David et al. **Reforma política: agora vai?**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha (público versus privado). In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

RODRIGUES, Cristiano; GOUVEIA, Vinicius. **O cartel na política brasileira** – (apêndice teórico). Publicado em 13.07.2015. Disponível em: <<http://www.puggina.org/artigo/convidados/o-cartel-na-politica-brasileira---apendice-te/3314>>. Acesso em 1º out. 2015.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption: a study in political economy**. New York: Academic Press, 1978.

_____. The challenge of poor governance and corruption. **Revista Direito GV**, São Paulo, Especial 1, p. 207-266, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/viewFile/35253/34051>>. Acesso em: 15 out. 2014.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos *versus* fundos privados. **Novos Estudos – Cebrap**, n. 73, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002005000300001&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 set. 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; Paulo VANNUCHI; Fábio KERCHÉ (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. Sources of mass partisanship in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 48, n. 2, p. 1-27, 2006.

SANCHES AGESTA, Luis. Princípios de teoria política. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia x constitucionalismo: um navio à deriva?. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho** – Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 1, 2011.

SANSON, Alexandre. **Dos grupos de pressão na democracia representativa: os limites jurídicos**. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28072014-133210/>>. Acesso em: 7 dez. 2015.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. **Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/artigo-adi-4650-362921044.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A inconstitucionalidade do financiamento de campanha por empresas e o financiamento democrático de campanha. In: ARANTES, Aldo et al. (Orgs.). **A OAB e a reforma política democrática**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014.

SARTORI, Giovanni. El homo videns. La sociedad teledirigida. In: ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 287-336, out. 2005.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**. São Paulo: Malheiros, 1999.

SNYDER, James M. Campaign contributions as investments: the U.S. house of representatives, 1980-1986. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 6, p. 1195-1227, 1990. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2937755>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder**. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

SPECK, Bruno Wilhelm. Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma. **Revista Jurídica Cônsules**, ano VIII, n. 179, p. 36-37, jun. 2004.

_____. **Como financiar a competição política?**: concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação no Uruguay. Montevideo: Instituto Goethe, 2002. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2645/1/como_financiar_a_competicao.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Consequências iminentes. **Valor Econômico**, 24 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3405858/consequencias-impinentes#>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

_____. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: FLEISCHER, David et al. **Reforma política: agora vai?** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

STOREY, William. **US government and politics**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007.

STROPPIANA, Luca. **Il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali: modelli a confronto**. 2013. 331 p. Tesi (Dottorato) – Alma Mater Studiorum, Università di Bologna, Bologna, 2013.

SZTUTMAN, André Medeiros; ALDRIGHI, Dante Mendes. Financiamento das campanhas eleitorais de 2006 por grupos econômicos e empréstimos do BNDES. In: XL ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2012, Porto de Galinhas. **Anais...** Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2012. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_I/i4-7c3a93e1a21d7bd164add14e_eae29266.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014.

TADEU, Geraldo. **Audiência Pública** (informação verbal). In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4.650, Brasília-DF, 17 jun. 2013. Relatoria do ministro Luiz Fux [julgamento].

TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado: Brasil – Estados Unidos – França**. São Paulo: Saraiva, 2009.

THE FEDERAL ELECTION COMMISSION. **Trinty year report**, Sept. 2005. Disponível em: <<http://www.fec.gov/info/publications/30year.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

THOMPSON, John B. **O escândalo político** – poder e visibilidade na era da mídia. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

TOFFOLI, José Antonio Dias. **Encerramento do Congresso Internacional: Financiamento Eleitoral e Democracia** promovido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Brasília/DF, 12 jun. 2015 (informação verbal).

_____. Quem financia a democracia no Brasil? **Revista Interesse Nacional**, ano 7, n. 28, p. 08-19, jan./mar. 2015.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A função social da empresa. **Revista dos Tribunais**, n. 92, abr. p. 33-50, abr. 2003.

TORQUATO, Jardim. **Direito eleitoral positivo**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

TORRES, Heleno Taveira. Doações de empresas às campanhas e o custo dos direitos políticos. In: BARBOSA, Susana Mesquita et al. (Coords.). **Transparência eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2015.

TORRES, Vivian de Almeida Gregori; CAGGIANO, Alvaro Theodor Herman Salem (Orgs.). **Estudos de direito constitucional: homenagem à professora Monica Herman Salem Caggiano**. São Paulo: IELD, 2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **What is corruption?**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/what-is-corruption>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

UFEN, Andréas. Ásia. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Eds.); BALLINGTON, Julie et al. (Cols.). [Em parceria com o International Idea]. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009.

WARREN, Mark. La democracia contra la corrupción. **Revista Mexicana de Ciências Políticas y Sociales**, v. 47, n. 193, 2005. Disponível em: <<http://revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/viewFile/42475/38591>>. Acesso em: 15 set. 2015.

WARREN, Mark. What does corruption mean in democracy? **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 2, 328-343, Apr. 2004. Disponível em: <<http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

YOUN, Monica (Ed.). **Money, politics and the Constitution: beyond *Citizens United***. Introduction. New York: The Century Foundation Press and Brennan Center for Justice, 2011. Disponível em: <<https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/Democracy/CFR/YounIntro.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

VOJVODIC, Adriana; MOTTA PINTO, Henrique et al. (Org.). **Jurisdição constitucional no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2012.

XL ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2012, Porto de Galinhas. **Anais...** Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2012. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files/I/i4-7c3a93e1a21d7bd164add14e_eae29266.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014.

ZILVETI, Fernando Aurélio, LOPES, Silvia (Coord.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**. São Paulo: Atlas, 2004.

ZOVATTO, Daniel G. **Financiación política en Iberoamérica. Una visión preliminar comparada**. Disponível em: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publicnea/Financiacion/ZOVATTO.htm>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 287-336, out. 2005.

Jurisprudências, legislação e petições

BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1164-24-julho-1950-361738-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. PEC 182/2007. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. _____. PL 2.230. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=201222>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Projeto de Lei nº 5.735-F/2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1384481&filename=Tramitacao-PL+5735/2013>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 855/2015. Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965, nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para estabelecer sanções a atividades ilícitas relacionadas a prestação de contas de partido político e de campanha eleitoral. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1311720&filename=PL+855/2015>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Redação Final. Projeto de Lei nº 5.735-F/2013. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1384481&filename=Tramitacao-PL+5735/2013>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404compilada.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. _____. Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm>. Acesso em: 6 dez. 2015.

_____. _____. _____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. _____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. _____. _____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. _____. _____. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. _____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 14, § 9º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Mensagem nº 358, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Senado Federal. ADI 4.650-DF. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1410_ADI_4650_Informacoes_Senado_Federal.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. _____. Projeto de Lei do Senado nº 127, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120158>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 153, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/90636>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. _____. Projeto de Lei do Senado nº 166, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120379>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. _____. Projeto de Lei do Senado nº 169, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120399>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. _____. Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120816>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. _____. Projeto de Lei do Senado nº 36, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119726>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Projeto de Lei do Senado nº 47, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119743>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Projeto de Lei do Senado nº 82/2013. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111670>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. _____. Proposta de Emenda à Constituição nº 113, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122759>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI nº 1.076-0/DF, j. 15/06/94. Disponível em: <<https://www.digesto.com.br/#acordaoExpandir/5219609>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. Voto-vista [Gilmar Mendes]. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150917-04.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2015.

_____. _____. **Ação Penal 470 [Autos]**. Relator ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Item6minJB.pdf>> Acesso em: 20 jul. 2015

_____. _____. **Ação Penal 470 Minas Gerais [Relatório]**. Relator ministro Joaquim Barbosa, f.. 243. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/relatoriomensalao.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. _____. ADI 4.650 DF. Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgamento em 26/03/2013, publicado no DJe-059 DIVULG 01/04/2013 PUBLIC 02/04/2013. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23086639/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4650-df-stf>>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. _____. ADI 4.650-DF [voto do relator Luiz Fux]. p. 1-2. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. _____. ADI 4.650-DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. _____. ADI n. 4650/DF. Voto do Ministro Relator Luiz Fux, j. 11.12.2013. **Informativo STF**, Brasília, n. 372, 9-13 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo732.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. _____. **Informativo STF**, Brasília, n. 683, 8-11 out. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo683.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Íntegra do voto do ministro Teori Zavascki na ADI sobre financiamento de campanhas eleitorais. Voto-vista. **Notícias STF**, 2 abr. 2014, p. 8. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=263997>>. Acesso em: 4 abr. 2015.

_____. _____. Medida Cautelar na ADI 1.076/DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence, requerente Partidos dos Trabalhadores, Seção I, *DJ*, 7 dez. 2000.

_____. _____. Medida Cautelar na ADI 5.394/2014-DF. Relator Min. Teori Zavascki. Partes: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior e outros. Presidente da República. Câmara dos Deputados. Senado Federal.

Advogado-Geral da União. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/258612174/andamento-do-processo-n-5394-medida-cautelar-20-11-2015-do-stf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na ADI 5.394/2014-DF. Relator Min. Teori Zavascki. Partes: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior e outros. Presidente da República. Câmara dos Deputados. Senado Federal. Advogado-Geral da União. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/258612174/andamento-do-processo-n-5394-medida-cautelar-20-11-2015-do-stf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. _____. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. **Notícias do STF**, 11 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. _____. _____. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. Voto [Luís Roberto Barroso]. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Voto-sobre-financiamento-de-campanha-ADI-46501.pdf>>. Acesso em 20 de maio de 2014.

_____. _____. _____. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. **Notícias STF**, 12 dez. 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI_4650__Voto_Min_Dias_Toffoli.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais. Prestação de Contas nº 8.384/MG. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/322/estudos_eleitorais_v7n3_financiamento%20de%20campanha%20e%20fonte%20ve dada.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 jan. 2016.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina. Prestação de Contas nº 9.547/SC. **Diário da Justiça Eleitoral de Santa Catarina**, Florianópolis, ano 2010, n. 66, 16 abr. 2010. Disponível em: <www.tre-sc.jus.br/djesc-consulta/downloadPdf/diario-2010-66.pdf?ido=11776>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul. Prestação de Contas nº 235/RS. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/Coutinho_apostas-eleitorais.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-AI 344-29, Rel. Min. Dias Toffoli, *DJE* de 6.11.2013. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24586563/agravo-regimental-em-agravo-de-instrumento-agr-ai-34429-mg-tse/inteiro-teor-112078955>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. AgR-AI n. 309753, Rel. Min. Arnaldo Versiani, j. 29-11-2011. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.superior.eleitoral;plenario:acordao;agr.ai:2011-11-29;ai-309753>>. Acesso em: 2 jan. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-AI nº 29928, Relatora Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, j. 11-03-2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/@@processrequest>>. Acesso em: 3 jan. 2016.

_____. _____. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 2789-27.2010.6.14.0000/PA, Rel. Ministro Henrique Neves da Silva, j. 20-02-2014. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/114086449/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-278927-pa/inteiro-teor-114086457>>. Acesso em: 3 jan. 2016.

_____. _____. AgR-REspe nº 62-10.2011.6.21.0148/RS, Rel. Min. JOSÉ DE CASTRO MEIRA, j. 11-06-2013. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23889861/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-6210-rs-tse/inteiro-teor-111824876>>. Acesso em: 2 jan. 2016.

_____. _____. **Código eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/codigo-eleitoral>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Acórdão nº 4.448, de 6.4.2004. Agravo de Instrumento nº 4.448/SP. Relatora: Ministra Ellen Gracie. DJ de 11.6.2004. **Informativo TSE**, Brasília, ano VI, n. 1, a 13 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-ano-6-19>>. Acesso em: 2 jan. 2016.

_____. _____. Petição nº 2.594/DF. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tuliovianna/resoluo-tse-22499>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Petição nº 2.594/DF. Voto do ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tuliovianna/resoluo-tse-22499>>. Acesso em: 15 nov. 2015

_____. _____. Petição nº 2.594-DF, Relator Ministro Gerardo Grossi, j. 12-12-2006, PSESS em 13.12.2006. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tuliovianna/resoluo-tse-22499>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Recurso Especial Eleitoral nº 2789-27.2010.6.14.0000, Rel. Ministro Henrique Neves da Silva, j. 09-12-2013. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/62911740/tse-12-12-2013-pg-52>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Recurso Ordinário nº 11-17.2011.6.26.0000. Disponível em: <<http://apps.tre-ro.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/diario.do?action=downloadDiario&voDiarioSearch.tribunal=TSE&voDiarioSearch.id=55085>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. Brasília, 2014. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>>. Acesso em: 15 set. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. _____. Assessoria de Imprensa e Comunicação Social. **STF suspende item de lei que permitia doações ocultas a candidatos**. Publicado em 13 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Novembro/stf-suspende-item-de-lei-que-permitia-doacoes-ocultas-a-candidatos>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

CANADA. Supreme Court. **Harper v. Canada (Attorney General)**, [2004] 1 S.C.R. 827, 2004 SCC 33. Disponível em: <<http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2146/index.do>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

DEUTSCHLAND. BVerfGE 85, 264, acórdão de 9 de abril de 1992. Disponível em: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085264.html>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

UNITED STATES OF AMERICA. Congress. **Tillman Act**. Act of January 26, 1907, 34 Stat. 864. Disponível em: <http://self.gutenberg.org/articles/Tillman_Act_of_1907>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Supreme Court. **Citizens United**, 558 U.S. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/08-205/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. **McConnell v. FEC**, 540 U.S. at 93 (2003). Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supct/html/02-1674.ZS.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. _____. **Kleindienst v. Mandel**, 408 U.S. 753 (1972), p. 775. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/408/753/case.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Links de sites consultados

<http://www.idea.int>

www.asclaras.org.br