

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL: UMA ANÁLISE A PARTIR  
DO JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4650  
PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

MAÍCE JANINA COELHO DE ANDRADE

Rio de Janeiro  
2016 / 2º Semestre

Maíce Janina Coelho de Andrade

Financiamento de Campanha Eleitoral: uma análise a partir do julgamento da Ação  
Direta de Inconstitucionalidade 4650 pelo Supremo Tribunal Federal

Monografia de final de curso,  
elaborada no âmbito da graduação em Direito  
da Universidade Federal do Rio de Janeiro,  
como pré-requisito para obtenção do grau de  
bacharel em Direito sob a orientação do  
Professor Dr. Luigi Bonizzato.

Rio de Janeiro  
2016 / 2º Semestre

**MAÍCE JANINA COELHO DE ANDRADE**

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL: UMA ANÁLISE A PARTIR  
DO JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4650  
PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia de final de curso,  
elaborada no âmbito da graduação em Direito  
da Universidade Federal do Rio de Janeiro,  
como pré-requisito para obtenção do grau de  
bacharel em Direito sob a orientação do  
Professor Dr. Luigi Bonizzato.

Data da Aprovação: \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_.

Banca Examinadora:

---

Orientador

---

Membro da Banca

---

Membro da Banca

**RIO DE JANEIRO**  
2016 / 2º Semestre

## **RESUMO**

A monografia analisa o financiamento de campanhas eleitorais e os reflexos da sua regulação na democracia. Apresenta um estudo a respeito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 julgada pelo Supremo Tribunal Federal que proibiu o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas. Com a finalidade de produzir um estudo crítico, é feita uma análise do modelo brasileiro de financiamento de campanha e sua trajetória histórica. Além de um estudo dos modelos vigentes na Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido e França num exame comparativo. Na conclusão, breves propostas para a redução da influência do dinheiro na política e para o melhoramento do modelo brasileiro.

-

Palavras-chaves: Financiamento de campanha eleitoral, ADI 4650, Direito Eleitoral, Dinheiro na política.

## **ABSTRACT**

The monograph analyzes the financing of electoral campaigns and the reflexes of their regulation in democracy. It presents a study on the Direct Action of Unconstitutionality 4650 judged by the Federal Supreme Court that prohibited the financing of campaigns by legal entities. In order to produce a critical study, an analysis of the Brazilian model of campaign financing and its historical trajectory is done. In addition to a study of the current models in Germany, United States, United Kingdom and France in a comparative examination. In conclusion, brief proposals for reducing the influence of money on politics and for the improvement of the Brazilian model.

Keywords: Campaign finance, ADI 4650, Electoral legislation, Money and politics.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E SEUS MODELOS.....	4
1.1 Financiamento público.....	7
1.2 Financiamento privado .....	12
1.3 Financiamento por contrapartidas ou <i>matching funds</i> .....	15
1.4 Financiamento misto.....	16
2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL.....	20
2.1 Breve percurso histórico .....	20
2.2 Atual modelo de financiamento de campanha eleitoral no Brasil .....	24
3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS PELO MUNDO – BREVE PANORAMA .....	32
4 UMA ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4650 JULGADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	36
CONCLUSÃO.....	52
REFERÊNCIAS .....	54

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como estudo o financiamento das campanhas eleitorais em face da análise feita a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 pelo Supremo Tribunal Federal.

O Direito Eleitoral possui a missão de contribuir para a implantação de um legítimo Estado de Direito, tornando mais autêntica a democracia, diminuindo a distância entre o povo e seus mandatários.

Em face da notória crise de legitimidade que a política brasileira enfrenta atualmente, o tema do financiamento de campanha eleitoral ganhou enfoques antes não tão relevantes, mas que hoje possuem importante peso. A permanente associação, entre a transferência de recursos econômicos para campanhas e para partidos e a corrupção, em conjunto com o clamor popular, influenciaram para as últimas reformas por meio de um discurso que induz ao entendimento de que, resolvendo-se o financiamento, revolver-se-á a corrupção na política brasileira.

Diante desse cenário de descrença, de escândalos de corrupção e caixa dois, do contínuo aumento do número de partidos e candidatos disputando o pleito eleitoral e dos obscenos aportes financeiros desembolsados para o custeio das campanhas vem à tona a discussão da reforma política.

Por outro lado, o fenômeno da corrupção muitas vezes gera um efeito secundário: ele pode, em determinadas circunstâncias, criar um clima propício para a discussão de reformas visando ao aperfeiçoamento dos sistemas políticos e eleitorais e das instituições democráticas.

Compreender o financiamento de campanha exige, inicialmente, o exame das diretrizes do sistema eleitoral e, por conseguinte, da abrangência do princípio democrático republicano.

Conceitualmente, a democracia é o regime político que se caracteriza pela titularidade do poder atribuída ao povo, que, no modelo representativo, delega seu exercício a mandatários eleitos livremente em eleições periódicas<sup>1</sup>.

Para ser democrático, o processo político, precisa tratar politicamente iguais todos os membros da sociedade. De modo a propiciar condições a fim de que todos se sintam uniformemente qualificados a envolver-se no processo de tomada de decisões através dos quais a vida da comunidade será guiada. Consoante afirma Speck “*como pessoas, convivemos como desiguais; mas, como cidadãos, reconhecemo-nos como iguais*”.<sup>2</sup>

A falta de abertura e transparência no financiamento, a ineficácia do ordenamento jurídico para a regulação desse aspecto do Direito Eleitoral e a perniciosa proximidade entre os grandes doadores e os políticos vem afastando os conceitos de representatividade e de democracia na nossa república.

Muitas vezes o dinheiro é introduzido no financiamento das campanhas através de meios ilícitos e é utilizado como meio para se manter no poder. O alto custo das campanhas e a relação intrínseca dos gastos com o êxito eleitoral são sinais irrefutáveis dessa influência.

Desse modo, o presente estudo pretende debater a influência do dinheiro na política e os modelos de financiamentos de campanhas eleitorais, com suas vantagens, desvantagens, embasado no estudo dos modelos vigentes em diversas democracias, como o modelo adotado nos Estados Unidos, na Alemanha, no Reino Unido e na França.

Para tanto, faz uma análise crítica da evolução histórica do financiamento de campanhas no Brasil, a fim da melhor compreensão de seus reflexos e qual foi sua influência para culminar no atual cenário crítico da nossa democracia.

---

<sup>1</sup> COELHO, Marcos Vinícius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral** – Direito penal eleitoral e direito político. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 47.

<sup>2</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. **O dinheiro e a política no Brasil**, 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=674> />. Acesso em: 17 de set. 2016.



Isto posto, é justificada a relevância em abordar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil no Supremo Tribunal Federal que decidiu pela inconstitucionalidade do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas em razão de ferir princípios, como o Democrático, o da Igualdade e o da República.

Assim, o presente trabalho procura, à luz dos reflexos políticos do financiamento de campanhas, dos estudos comparados e dos posicionamentos recentes do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional, averiguar a constitucionalidade dos atuais parâmetros de regulação das finanças político-partidárias derivadas de repasses privados.

Para tanto, será feita uma revisão bibliográfica qualitativa, com análise de livros, manuais, legislações, além de diversos textos jurídicos de autores com relevância no cenário brasileiro, assim como o estudo de entendimentos jurisprudenciais do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de realizar uma pesquisa profunda sobre um sistema político mais igualitário, inclusivo e menos corrupto através da influência positiva do financiamento nas campanhas eleitorais.

# 1 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E SEUS MODELOS

A Constituição de 1988 tem como princípio basilar o princípio democrático. Desse modo, assimilar a significância dos partidos políticos e, por conseguinte, do financiamento de campanha eleitoral pressupõe necessariamente a análise desse preceito.

A vontade popular é a base da democracia, é o meio pelo qual é viabilizada a garantia de valores fundamentais, tais como os direitos individuais, sociais, a liberdade, a segurança, a publicidade, o desenvolvimento e a justiça.

Nesse contexto, Daniel Sarmiento e Aline Osório disciplinam que a democracia:

“se assenta na premissa fundamental da igualdade política entre os cidadãos, isto é, na possibilidade de todo o povo, igualmente considerado, participar da formação do governo e da vontade da política da comunidade, por intermédio da eleição de representantes”.<sup>3</sup>

Essa representação supracitada acontece por meio dos candidatos que através dos partidos políticos se unem em benefício de um ideário comum. Faz-se necessário aludir o entendimento de Habermas quando ensina que *“as partes contratuais politicamente ativas seriam sempre os partidos em seu papel de governo e oposição, a vontade dos partidos é idêntica à dos cidadãos ativos, de tal modo que, em cada caso, o partido da maioria representa a opinião pública”*<sup>4</sup>.

Desse modo, é papel dos partidos, em nome do povo, conduzir a coisa pública de forma impessoal, igualitária e ética, consoante Kanaan averbou, é inadmissível qualquer vantagem dela oriunda:

“os partidos políticos, ao atuarem no seio da sociedade divulgando suas plataformas e propostas políticas ou, ainda, quando buscam recursos para

---

<sup>3</sup>SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e financiamento das eleições**. Rio de Janeiro, 2013, p. 3.

<sup>4</sup> HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 277.

reforçar suas finanças partidárias, acabam ampliando o caráter de forças vivas socialmente e, com isso, proporcionando a ampla liberdade dos partidos frente à mutante realidade social, em concretização ao princípio político-partidário.<sup>57</sup>

Por certo, o funcionamento de uma democracia demanda a existência de partidos políticos e estes, assim, como toda outra organização, carecem de gerar rendas para financiar sua vida permanente, custear sua operação, e, para entrar e competir na disputa eleitoral<sup>6</sup>.

O tema financiamento de campanha está no centro das preocupações das democracias contemporâneas. A influência do dinheiro nos partidos políticos, nas campanhas eleitorais e na Administração pública é protagonista do atual conturbado cenário político.

No plano jurídico-constitucional, o Direito Eleitoral tem como finalidade desdobrar e tornar efetivos os princípios constitucionais fundamentais, o Democrático e o Republicano. Sem desconsiderar a relevância de outros aspectos, cabe destacar a igualdade, a liberdade e a publicidade como valores e princípios que constituem a essência da democracia como regime político; servem também de parâmetros para iluminar e guiar a interpretação das normas que regulam as fases constitutivas do processo eleitoral. É importante também salientar, como diretriz de interpretação, a cláusula constitucional de proteção da probidade administrativa; da moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato; e da normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso de poder político.

Dessa maneira, ao discorrermos sobre o “financiamento de campanhas eleitorais” devemos ter como parâmetros os princípios da liberdade, da igualdade e da publicidade, bem como a mencionada cláusula constitucional da proteção da normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e do abuso de poder político.

---

<sup>5</sup> KANAAN, Alice. **Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo** In: RAMOS, André de Carvalho (Org.). Temas de Direito Eleitoral no século XXI. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União: 2012, p. 295.

<sup>6</sup> ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. Opin. Publica, Campinas, v. 11, n. 2, p. 287-336, 2005.

Para Bruno Wilhelm Speck, financiamento de campanhas eleitorais compreende:

“Por financiamento de campanhas eleitorais entendem-se os recursos materiais empregadores pelos competidores em eleições populares (partidos e candidatos) para organizar a campanha e convencer os cidadãos a lhes conferirem o voto. Não compreende os custos da organização do processo eleitoral, como o registro de eleitores, a instalação das urnas, os profissionais e voluntários recrutados para servir no dia da eleição, a adjudicação de processos, etc. que correm por conta do Estado. Também não compreendem o financiamento ordinário das organizações partidárias ou a remuneração dos representantes eleitos, apesar de ambas as fontes terem muitos vasos comunicantes com o financiamento de campanhas. Por outro lado, todos os gastos com a finalidade de convencer eleitores a votarem a favor de determinado projeto político, partido ou candidato podem ser considerados gastos de campanha.”<sup>7</sup>

A democracia evoluiu e com ela a forma de fazer política. Com o sufrágio universal e a contínua evolução dos meios de comunicação tivemos um expansivo aumento dos custos de campanhas eleitorais, colocando, assim, o dinheiro como um dos protagonistas da democracia moderna.

Desse modo, faz-se necessária a reflexão de até que ponto o protagonismo do dinheiro faz e deve fazer parte do jogo democrático e a partir de que momento torna-se meio de uma plutocracia para preservação do *status quo*.

No atual cenário político é impensável a realização de campanha eleitoral sem dispêndio de recursos, ainda que pouco vultosos; desse modo, os partidos políticos e candidatos necessitam de recursos para se aproximarem do eleitorado e se divulgarem, exporem suas ideias e projetos, de modo a captarem os votos necessários para vencer o pleito e ascenderem aos postos político-estatais. Para tanto, é primordial que tenham acesso a dinheiro e canais de financiamento<sup>8</sup>.

Sendo o dinheiro estritamente necessário para o financiamento da democracia, ele de igual modo pode ser utilizado como instrumento para indevida influência no processo eleitoral e nas decisões políticas.<sup>9</sup> Assim sendo, consoante afirma Speck, “O

---

<sup>7</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento de campanhas eleitorais**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 153.

<sup>8</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 411.

<sup>9</sup> Idem.

*objetivo da diminuição da importância do dinheiro na política coincide com o ideal de uma relação mais orgânica e consciente entre os partidos políticos e o seu eleitorado”.*<sup>10</sup>

Para amenizar a influência do dinheiro nas campanhas eleitorais deve haver uma maior abertura e transparência quanto à origem e ao destino dos recursos empregados, além disso, é imprescindível que haja rigorosa regulamentação, assim como cabal aplicação e execução das regras legais por parte da Justiça Eleitoral.

Segundo Oliveira Lula adverte:

“O financiamento das campanhas eleitorais precisa ser urgentemente repensado, a fim de diminuir os gastos de campanha por um lado e de outro, impedir que os recursos públicos paguem, ainda que de forma ilícita, como hoje ocorre, o altíssimo preço das campanhas eleitorais.”<sup>11</sup>

De modo geral, faremos um estudo sobre os modelos de financiamento atualmente predominantes nas democracias ocidentais, os quais são: o público exclusivo, o privado, por contrapartidas ou *matching funds* e o misto.

Comumente, cada posição política sustenta um modelo de financiamento, todos são objetos de ampla polêmica e a doutrina não se aproxima de qualquer possibilidade de consenso. As palavras de Ana Claudia Santano sobre o ideal de financiamento seria aquele “*que fizesse os partidos capazes de estabelecer conexões próprias com todos os votantes, sem fazer com que arrecadação de recursos seja seu fim último ou que a sua atuação resulte condicionada pelos seus financiadores.*”<sup>12</sup>

## 1.1 Financiamento público

---

<sup>10</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento de campanhas eleitorais.** In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 154.

<sup>11</sup> LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. **Financiamento das campanhas eleitorais e prestação de contas.** In: \_\_\_\_\_. **Direito Eleitoral: comentários às Leis 9.504/97, n° 9.096/95 e à Lei Complementar n° 64/90.** Leme (SP): Imperium, 2010. p. 521.

<sup>12</sup> SANTANO, Ana Claudia. **O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado.** Curitiba: Ithala, 2014, p. 41.

No modelo de financiamento de campanha público exclusivo as campanhas eleitorais são integralmente financiadas pelo Estado, com recursos públicos oriundos da cobrança de tributos. Esse modelo é adotado apenas por um país no mundo: a recente república do Butão.<sup>13</sup>

Podendo ser de forma direta e indireta, sendo que a direta respalda-se no repasse de fundos públicos em favor do fundo partidário, consoante o taxado nos artigos 38 e seguintes da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096/95<sup>14</sup>, e a indireta pela concessão ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, como dispõe o artigo 45 da referida lei.

É certo que nesta modalidade é vedada a utilização de recursos advindos de qualquer fonte privada. Desse modo, argumenta-se em seu favor que essa modalidade de financiamento contribui decisivamente para evitar ou diminuir a interferência do poder privado nas campanhas eleitorais visto que os candidatos eleitos deixam de estar à mercê da influência de seus financiadores privados.

Outro ponto positivo é que essa modalidade promoveria uma maior igualdade nas campanhas eleitorais, igualdade de oportunidades ou chances no certame eleitoral e criaria meios para uma maior transparência e publicidade em matéria de financiamento, tornando, dessa maneira, a disputa mais justa e equilibrada; afinal, nem todos os candidatos possuem acesso a abastados financiadores privados, e há mesmo candidatos cujas bandeiras contrariam seus interesses.

Nesse modelo teriam relativas vantagens aqueles candidatos cujo programa de governo e ideologia partidária abarcassem uma quantidade superior de eleitores, adeptos e filiados.

Mais um argumento pró financiamento público exclusivo é a redução da corrupção na gestão estatal, visto que uma vez vetada a arrecadação de fundos privados

---

<sup>13</sup> SCHREIBER, Mariana. **Defendido pelo PT, financiamento de campanha 100% público só existe em um país**. BBC, 30 mar. 2015. Disponível em: . Acesso em: 4 jun. 2016.

<sup>14</sup> Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, Dispões sobre partidos Políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inc. V, da Constituição Federal.

para campanhas, seria eliminada a delicada relação entre doadores e beneficiados, não havendo uma cobrança do dito investimento outrora realizado.

“Só cabe estudar o financiamento público das campanhas pensando na e contra a corrupção. Ele é defendido, sobretudo, pelas esquerdas, que, mais que isso, propugnam o financiamento público exclusivo das campanhas, proibindo-se o privado. Isso lógico, porque as esquerdas, se não abrirem mão de sus ideais, dificilmente arrecadarão grandes fundos junto aos maiores financiadores, isto é, os ricos e as empresas privadas. 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 pagaram.”<sup>15</sup>

Ademais, positivamente também contribui o argumento de que o financiamento público exclusivo é a possibilidade de redução de custos das campanhas eleitorais, que vem crescendo exponencialmente no país, bem como a urgência de por fim à utilização de recursos não contabilizados, de origem do chamado “caixa dois”. Ordinariamente são gastos exorbitantes valores, tanto de forma legal quanto ilegal, principalmente nas eleições majoritárias do Poder Executivo.

Nesse modelo os recursos costumam ser distribuídos discriminadamente, obedecendo a critérios elencados em lei, comumente ligados à representatividade que estas organizações possuem perante a sociedade, podendo ela ser mensurada pelo número de cadeiras ocupadas pelo partido no Congresso, por exemplo.

Dessa maneira os partidos políticos, que deveriam exercer um papel mais decisivo na democracia representativa contemporânea, teriam um reforço pois todos os recursos disponíveis para as campanhas são destinados aos partidos e se são estes que controlam o dispêndio desses recursos, o espaço para o personalismo fica reduzido. Os candidatos que dependeriam inteiramente dos partidos para obter verbas para suas campanhas não poderiam se dar ao luxo de ignorar as diretrizes partidárias e utilizar as agremiações como meros veículos para seus projetos pessoais de poder.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> RIBEIRO, R.J. “Financiamento de campanha (público versus privado)”, in AVRITZER, L. “Reforma Política no Brasil” Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG, 2006. Pág. 77-81.

<sup>16</sup> MACHADO, Marcelo Passamani. **O financiamento de campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política.** In: LEMBO, Cláudio (Coord.). **O voto nas Américas.** Barueri, SP: Manole, 2008. p. 203.

Essa redução de gastos seria positiva pois minoraria os efeitos da utilização das sofisticadas técnicas de *marketing* político, fazendo com que o debate ideológico e programático seja privilegiado em detrimento das verdadeiras “embalagens comerciais” por meio das quais os candidatos são “vendidos” atualmente. Em síntese, menos dinheiro significaria mais seriedade no debate político.

Uma das maiores vantagens do financiamento público seria a plena transparência que ele confere ao processo eleitoral, visto que só haveria uma fonte (o Estado) e um receptor de recursos (os partidos), desse modo haveria a possibilidade de rastrear todas essas transferências permitindo saber quem doou, quem recebeu, quanto foi doado e quanto foi gasto.

Contra o financiamento público exclusivo de campanha eleitoral argumenta-se que ele não extinguiria o tráfico privado nas campanhas eleitorais. O dinheiro privado ingressaria no custeio das campanhas por vias tortuosas, de modo que, além de não solucionar o problema, contribuirá, de certo modo, para que os candidatos ingressem no campo da ilicitude.<sup>17</sup>

“Merecem consideração à parte as propostas de proibir toda forma de aporte privado e estabelecer a exclusividade do financiamento público. A nosso ver, a pura e simples proibição dos aportes privados tem duas consequências claras e negativas. Em primeiro lugar, esses aportes continuarão a existir por meios ilegais, canalizando-se de forma encoberta e fora de qualquer possibilidade de controle e transparência. Com efeito, sempre haverá grupos ou indivíduos interessados em apoiar financeiramente partidos ou candidatos e que ante a proibição encontrarão meios eficazes de ocultar a rota do dinheiro, por meio de contas bancárias no estrangeiro, pessoas interpostas ou triangulação de fundos.”<sup>18</sup>

Outro argumento negativo é a aparente ineficácia da proibição de financiamento privado na campanha eleitoral como medida de combate à corrupção, visto que afirma-se que a corrupção nos centros do governo e da Administração Pública é sempre causada por esses financiadores, porém esses não estão envolvidos na maioria dos casos de corrupção. Na grande maioria das vezes, a corrupção é fruto da desmesurada

---

<sup>17</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** . 12 . ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 412.

<sup>18</sup> RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados**. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo , n. 73, p. 6-16, Nov. 2005 .



ambição e cobiça do próprio agente público, que muitas vezes sequer ocupa cargo eletivo.<sup>19</sup>

“O efeito do financiamento público como antídoto contra a corrupção não tem corroboração empírica o suficiente. De fato, episódios de corrupção associados ao financiamento da política verificam-se tanto em países que preveem o financiamento público quanto naqueles que não o contemplam. Casos como o do chanceler alemão Helmut Kohl, o dos “Amigos de Fox” no México e os dos que redundaram nos processos da operação “Mãos Limpas” (*Mani Pulite*) na Itália se deram em contextos de sistemas com financiamento público de partidas e campanhas.”<sup>20</sup>

Além disso, mais um argumento negativo sobre o financiamento público exclusivo é que muitos candidatos “bem cotados” na disputa eleitoral flertam com ou são emergentes de grupos político-econômicos de notória vitalidade financeira, os quais lhe emprestam apoio moral e financeiro não somente enquanto dura o período eleitoral, como durante sua trajetória política, o que lhes permite estarem bem situados perante o eleitorado.

Outra crítica constantemente dirigida ao financiamento público de campanhas é o de que acabaria por serem privilegiadas as decisões das cúpulas dos partidos em detrimento da vontade popular. Pois se nesse sistema os recursos públicos são direcionados ao partido e se em muitos casos é a cúpula do partido que delibera como serão gastos esses recursos, então é perfeitamente possível que candidatos melhores relacionados com as lideranças partidárias mas com pouco suporte popular recebam mais dinheiro que os candidatos com bases mais fortes mas menor trânsito entre os “caciques” do partido. Seria então um poderoso instrumento para a perpetuação do poder das elites partidárias, retardando a renovação dos quadros e conferindo à vida partidária um caráter conservador.

Por consequência, o financiamento público tornariam os partidos políticos demasiadamente dependentes do Estado, ocasionando uma maior burocratização das estruturas partidárias e também uma acomodação dos partidos ao *status quo*, num processo de distanciamento de suas bases e das reivindicações populares, afinal de

---

<sup>19</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 412.

<sup>20</sup> RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados**. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 73, p. 6-16, Nov. 2005.

contas, como o Estado seria a única fonte de recursos o aumento do número de filiados deixaria de ser uma preocupação para as agremiações.<sup>21</sup>

Por derradeiro, negativamente também recai sobre esse modelo de financiamento o fato da considerável oneração do cofre da União em favor dos partidos políticos, dos candidatos ou das coligações. Esse dispêndio de verbas do erário para financiar campanhas não é algo no mínimo plausível para considerar-se prioritário em países subdesenvolvidos ou economicamente instáveis, face aos substanciais problemas sociais e estruturais. Rubio, mais uma vez, não está cega ao problema:

“Em países subdesenvolvidos ou propensos a crises econômicas severas, com altos índices de pobreza e amplos setores da população com necessidades básicas insatisfeitas, a sociedade questiona a alocação de recursos de orçamento público aos partidos políticos. Tal deslegitimação social é ainda maior no contexto de perda de confiança nos partidos.”<sup>22</sup>

## 1.2 Financiamento privado

No modelo de financiamento privado, as campanhas eleitorais são integralmente subsidiadas por contribuição dos filiados, podendo ser doações de pessoas jurídicas (como empresas e sindicatos, por exemplo) ou pessoas físicas (contribuintes individuais) e, ainda, recursos do próprio candidato à sua campanha eleitoral.

Quando os partidos políticos eram constituídos de ricos burgueses, esses sustentavam a organização partidária com seus próprios recursos, tratando-se essa da espécie mais antiga de financiamento de campanhas, estando estritamente conectada à origem dos partidos políticos.

Sendo os partidos políticos pessoas jurídicas de natureza privada (associações de participação voluntária), pode-se dizer que a participação política e o exercício da cidadania por parte dos cidadãos fica corroborada pela possibilidade de doações de recursos aos candidatos (partidos ou coligações) cuja ideologia se coaduna. Desse

---

<sup>21</sup> ZOVATO, Daniel. “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada.” In: *Opinião Pública*. v. 11, n. 2. 2005, p. 287-336.

<sup>22</sup> RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados.** *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 73, p. 6-16, Nov. 2005

modo, seus filiados e simpatizantes não teriam somente a solidariedade para a arrecadação de recursos, mas igualmente o dever o fomentar o partido com aquilo que considerem necessário.

Um dos fundamentos do Estado brasileiro<sup>23</sup> é o pluralismo político, e como consequência do pluralismo político, temos que as camadas da sociedade devem estar representadas na esfera política, afim de que manifestem com qual ideologia se associam.

Seria desencadeada uma caça dos partidos políticos por arrecadação de fundos no seio da sociedade gera externalidades positivas como fruto, que é a interação mútua desses dois grupos. Fortalecendo, assim, o processo democrático com essa ampliação dos partidos políticos de forças vivas socialmente. Além disso, a representatividade social dos partidos políticos sofreria um relativo aumento, de modo que proporcionaria a independência dos partidos frente ao estado, colocando-os como prestadores de serviços aos cidadãos.

Ademais, com o financiamento privado de campanhas haveria uma economia de recursos públicos. De modo que os elevados custos das modernas campanhas eleitorais seriam suportados exclusivamente pela iniciativa privada, o que permitiria que os escassos recursos do Estado fossem destinados a setores em que a necessidade de sua atuação é mais necessária, como segurança pública, saúde, infraestrutura e educação, por exemplo.

Entretanto, contra esse modelo argumenta-se que pessoa jurídica não detém nem exerce direitos políticos: não é cidadã.<sup>24</sup> Então, apesar de promover uma aproximação entre os filiados/representados e seu partido, é indubitável que esses nunca vão possuir o poderio econômico que possuem as grandes organizações empresariais, interferindo

---

<sup>23</sup> Artigo 1º da Constituição Federal “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: ...V – Pluralismo político.”

<sup>24</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** . 12 . ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 413.

de modo desproporcional seus interesses frente ao governo, desvirtuando o insculpido no artigo 14 da Constituição Federal<sup>25</sup>.

Essa influência econômica tem a capacidade de direcionar os rumos das licitações públicas para o fornecimento de bens e serviços ao governo de modo a privilegiar determinados grupos financiadores da campanha, assim como facilitar a concessão de empréstimos, incentivos fiscais e outros benefícios ou, ainda, decisões legislativas e de políticas públicas que favoreçam os grupos econômicos<sup>26</sup>.

Com efeito, ao analisarmos os dez maiores doadores das campanhas dos candidatos às eleições de 2014, notaremos um grupo de empresas que somam em suas contribuições o valor de R\$ 39,4 milhões de reais (trinta e nove milhões e quatrocentos mil reais), consoante depreendemos da Figura 1.

FIGURA 1 – “A arrecadação até agora.” (Editada)<sup>27</sup>

**Os principais doadores**  
EM MILHÕES DE REAIS

Dilma	Campos/Marina	Aécio
OAS S/A 20,00	JBS S/A 6,00	Sucocítrico Cutrale Ltda 2,50
JBS S/A 15,00	Construtora OAS S/A 4,10	Itaú Unibanco S/A 2,00
Construtora Andrade Gutierrez S/A 11,00	Copersucar S/A 1,75	Construtora OAS S/A 2,00
CRBS S/A (Ambev) 6,00	Atasuco Aromas e Sucos Ltda (Ambev) 1,50	Votorantim Cimentos S/A 1,10
UTC Engenharia S/A 5,00	Arosuco Aromas e Sucos Ltda (Ambev) 1,50	UTC Engenharia S/A 1,00
Flora Produtos de Higiene e Limpeza S/A 5,00	Cosan Lubrificantes e Especialidades S/A 1,00	Odebrecht Óleo e Gás S/A 1,00
Construtora Triunfo S/A 5,00	Bradesco Vida e Previdência S/A 1,00	MRV Engenharia e Participações S/A 1,00
Braskem S/A 4,15	Construtora Andrade Gutierrez S/A 0,80	Construtora Norberto Odebrecht S/A 1,00
Amil Assistência Médica Internacional S/A 4,00	Intertechne Consultores S/A 0,75	Braskem S/A 1,00
Banco BTG Pactual 3,25	Amil Assistência Médica Internacional S/A 0,65	Porto Seguro Companhia de Seguros Gerais 0,50

FONTE: ESTADO DADOS E TRANSPARÊNCIA BRASIL. INFOGRÁFICO/ESTADO DADOS

Apesar de essas empresas possuírem interesses legítimos que podem e devem ser representados politicamente, há substanciais incoerências no modo que realizam suas contribuições. As doações feitas aos três principais candidatos na última eleição

<sup>25</sup> Artigo 14 da Constituição Federal “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante.”

<sup>26</sup> TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. **Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. Direito Justiça** (Porto Alegre, Online), [s.l.], v. 40, n. 1, p.111, 13 fev. 2014.

<sup>27</sup> BRAMATTI, Daniel; BURGARELLI, Rodrigo; RABATONE, Diego e TOLEDO, José Roberto. **Três empresas bancam 39% da campanha. O Estado de São Paulo**. São Paulo, 5 set. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,tres-empresas-bancam-39-da-campanha,1555032>> Acesso em: 7 set. 2016.

presidencial em 2014, sendo Dilma Rouseff (Partido dos Trabalhadores - PT), Aécio Neves (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB) e Marina Silva/Eduardo Campos (Partido Socialista Brasileiro – PSB), são fontes das observações que faremos a seguir:

- Sete corporações doaram a mais de um candidato recursos vultosos o suficiente para configurarem na lista dos seus dez maiores financiadores;
- A Construtora OAS, Frigorífico JBS e Construtora Andrade Gutierrez doaram o somatório equivalente a 39% do total de doações existentes, que correspondem ao valor de R\$ 64 milhões de reais (sessenta e quatro milhões de reais);
- Somente a Construtora OAS figura como um dos maiores contribuintes dos três principais candidatos, perfazendo o valor de R\$ 26,1 milhões de reais (vinte e seis milhões e cem mil reais).

Com efeito, ninguém (sobretudo as pessoas jurídicas que doam expressivos recursos) contribui financeiramente para uma campanha sem esperar retorno do agraciado, caso seja eleito. De modo que, uma vez eleito, fica o donatário comprometido com o doador que o apoiou concreta e significativamente.<sup>28</sup>

Outro fator negativo é que o financiamento privado a cargo dos candidatos enfraquece os partidos políticos, que passam a ser utilizados como meros veículos para o poder. Por o candidato desempenhar o papel principal de arrecadação de fundos, é comum que os compromissos partidários e ideológicos cedam lugar a ajustes pessoais entre candidatos e doadores, obscurecendo a identidade partidária.

### 1.3 Financiamento por contrapartidas ou *matching funds*

No financiamento por contrapartidas ou *matching funds* cabe ao estado transferir ao candidato ou partido recursos proporcionais ao candidato ou partido recursos proporcionais aos arrecadados pelo candidato ou partido junto a contribuintes privados. Desde 1994 é o modelo utilizado pela Alemanha

---

28 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** . 12 . ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 413.

Nesse modelo o candidato recebe dos cofres públicos um montante proporcional ao arrecadado de suas fontes privadas, servindo como uma complementação a essas doações, que podem sofrer limitações entre montantes máximo e mínimo, de forma a obrigar a dar preferência às pequenas contribuições, porém numerosas, em lugar das poucas e exorbitantes quantias em dinheiro. (TONIAL; OLIVEIRA, 2014, p. 112)

Uma vantagem desse modelo é que é facilitado o controle do caixa dois e de outras maneiras ilegais que visam à manutenção do poder por meio econômico, visto que a porcentagem proveniente dos cofres públicos é condicionada à captação de recursos pelos próprios partidos.

Como provável desvantagem desse sistema, é considerada a possibilidade de, por atuar com um rol restrito de apoiadores, os partidos se tornarem ainda mais dependentes destes.

#### 1.4 Financiamento misto

O financiamento misto de campanhas eleitorais consiste no modelo em que as campanhas são custeadas tanto pelo Estado quanto pelos agentes privados, dentro de determinados parâmetros legais.

Historicamente, a adoção do financiamento misto tornou-se muito comum para as constituições posteriores à Segunda Guerra Mundial<sup>29</sup>. Com exceção da Venezuela, que em 1999 aboliu o financiamento público de campanhas, os demais países da América Latina aderiram ao sistema misto de financiamento.<sup>30</sup>

Uma das vantagens do financiamento misto é a tendência de manter a aproximação da militância, filiados, simpatizantes e da própria sociedade aos partidos. Do mesmo modo que não deixa de os partidos não deixam de manter a autonomia em

---

29 RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados**. Novos Estudos CEBRAP, n. 73, p. 5-15, nov. 2005

30 TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi. **Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro**. Direito & Justiça, Porto Alegre, v.40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014.

relação ao Estado, sem perder o caráter público de representação do “povo” ou comunidade, em consequência dos aportes estatais como parte da fonte financiadora.<sup>31</sup>

Segundo o Prof. José Jairo Gomes é comum haver várias configurações de financiamento, sendo que a legislação de cada país é quem irá determinar quais as vias adequadas para esse modelo. No setor público há casos em que o Estado: *i*) destina determinada quantia a partidos e candidatos, *ii*) dentro de certos limites, os reembolsa dos gastos com a campanha eleitoral; *iii*) arca com parte dos custos, como o de acesso à televisão e ao rádio para a realização de propaganda.<sup>32</sup>

Já no setor privado, a doação de pessoa física a candidatos e partidos políticos é sempre permitida, dentre certos limites fixados em lei. Contudo, em relação às doações de pessoa jurídica o consenso não é o mesmo, estando sujeitas a restrições consoante a legislação vigente no país: *i*) somente podem doar a partido político (não a candidato); *ii*) podem doar a partido político e candidatos; *iii*) podem realizar despesas *independentes*, ou seja, sem vinculação a partido e candidato com o fito de promover suas ideias e projetos.<sup>33</sup>

Consoante afirma Ohman, o fato do financiamento ser bem regulamentado não significa que o papel do dinheiro na política seja mais transparente (“*A higher level of regulation does not necessarily mean that the role of Money politics is more transparent*”)<sup>34</sup>, ou que ricos candidatos tenham reduzidas vantagens. Deveras, isso depende do contexto político-social em que se dá o processo eleitoral.<sup>35</sup>

O quadro seguinte apresenta as opções de alguns países quanto ao financiamento de campanha eleitoral<sup>36</sup>:

---

31 Ibidem.

32 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** . 12 . ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 414.

33 Ibidem.

34 OHMAN, Magnus. **Introduction to political finance**. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus et al. **Funding of political parties and election campaigns : a handbook on political finance**. International IDEA: Stockolm/Sweden, 2014. P. 1-10.

35 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** . 12 . ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 414.

36 Fontes consultadas: The International IDEA (Disponível em: <http://www.idea.int/political-finance/>- Acesso em 4-6-2015, às 11h50min.). E também: EUA: Kollman (2014), Federal Election Commission – FEC (Disponível em: [http://www.fec.gov/ans/answers\\_general.shtml#How\\_much\\_can\\_I\\_contribute](http://www.fec.gov/ans/answers_general.shtml#How_much_can_I_contribute) – Acesso em 1-6-2015. às 17h35min.). Argentina: Cámara Nacional Electoral (Disponível em: <http://www.electoral.gov.ar> – Acesso em 31-5-2015, às 9h), art. 44 bis da Ley 26.215/2006, alterada

<b>País</b>	<b>Financiamento público</b>	<b>Financiamento privado – pessoa física</b>	<b>Financiamento privado – pessoa jurídica</b>
Estados Unidos	Sim (há peculiaridades)	Sim	Não (há exceções)
Canadá	Sim	Sim	Não
Argentina	Sim	Sim	Sim (só para candidatos)
Chile	Sim	Sim	Sim
França	Sim	Sim	Não
Portugal	Sim	Sim	Não
Reino Unido	Sim (pouco relevante)	Sim	Sim

Isto posto, à guisa de conclusão, é desejável evitar uma visão romântica acerca do financiamento político-eleitoral. A partir de uma perspectiva realista, tem-se que o grande problema nessa área não é necessariamente a origem privada (em suma as doações de empresas) do dinheiro, mas, sobretudo, a falta de regulamentação adequada, na qual sejam impostas com rigor – sob pena de sanção grave a todos os envolvidos – a transparência da origem e do destino do dinheiro, e estabelecido os limites razoáveis (democráticos) para o montante das doações e dos gastos, bem como criadas restrições aos doadores.

E mais: é de fundamental importância que as regras positivadas sejam interpretadas, aplicadas e executadas com rigor e seriedade pelos agentes públicos a tanto incumbidos, porque a leniência induz a formação de um esqualido sistema de controle, no qual predominam a irresponsabilidade e a impunidade. A esse respeito, bem lembrou Ohman que mesmo as melhores regulamentações não chegam a lugar

---

pela Ley 26.571/2009. Reino Unido: Corrêa (2013), The Electoral Commission (Disponível em: <http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/party-or-campaigner/non-party-campaigners> - Acesso em 31-5-2015, às 9h16min) apud GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral . 12 . ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 414.



algum se não forem efetivamente implementadas.<sup>37</sup> A impunidade dos infratores leva sempre à descrença no sistema, prejudicando o processo democrático.

---

37 OHMAN, Magnus. **Introduction to political finance**. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus et al. **Funding of political parties and election campaigns : a handbook on political finance**. International IDEA: Stockolm/Sweden, 2014. P. 1-10.

## 2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL

### 2.1 Breve percurso histórico

De início, é preciso analisar de maneira crítica a evolução da legislação brasileira e todo seu histórico quanto ao tema, financiamento de campanha eleitoral, mais especificamente na sua história recente a fim de entendermos seus reflexos no nosso quadro político atual.

Os constantes escândalos de corrupção política no país são confrontados com os tipos de financiamentos adotados nas campanhas eleitorais. Historicamente, nosso país evolui a cada eleição em suas normas a respeito da arrecadação de recursos para promoção de candidatos a cargos eletivos, contudo, este ainda é um tema que há muito a evoluir no direito eleitoral<sup>38</sup>.

A mais de meio século, desde a era Vargas, existem iniciativas para corrigir irregularidades referentes às finanças eleitorais. A aceleração da modernização e da industrialização propiciaram as condições para que a política nacional se tornasse uma política de massas. Com o uso crescente dos meios de comunicação e da propaganda para difusão de ideias e a conquista do poder político restou evidenciada a importância do relacionamento existente entre o poder econômico e eleições, o que ocasionou em uma maior preocupação em regulamentar e auditar esse relacionamento.

Em 1945, ao final do Estado Novo, o Presidente Getúlio Vargas editou o Decreto Lei 7.586 que teve como finalidade regulamentar as eleições vindouras, com a promulgação da Constituição de 1946, o Congresso Nacional aprovou o novo Código Eleitoral em 1950 que teve a primeira manifestação normativa quanto ao financiamento de campanha, tratando de forma concisa do tema arrecadação e aplicação de recursos na campanha eleitoral e também do seu sistema de controle.

---

38 TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. **Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro**. Direito Justiça (Porto Alegre, Online), [s.l.], v. 40, n. 1, p.110, 13 fev. 2014.

Dessa forma foram proibidas doações de anônimos, de recursos provenientes de sociedades de economia mista ou de concessionários de serviço público<sup>39</sup>. Quanto aos limites das receitas com origem permitidas a única exigência da legislação era que os partidos por si próprios estipulassem as quantias máximas que seus candidatos poderiam dispendar pessoalmente com a própria eleição, assim como a fixação dos limites das contribuições e auxílios dos seus filiados<sup>40</sup>.

Outra novidade que trouxe o referido Código foi quanto ao financiamento público indireto que se dava através de isenção de selos para requerimentos e dos papéis destinados a fins eleitorais (artigo 191 do Código Eleitoral de 1950), inclusive, com gratuidade do reconhecimento de firma pelos tabeliães para os mesmos fins, além do acesso aos meios de comunicação (artigo 130 do referido código).

Em 1965, houve uma reforma eleitoral que acarretou em severas mudanças na regulamentação da propaganda eleitoral e na organização dos partidos políticos com o advento da promulgação da Lei nº 4.737 (Código Eleitoral) e da Lei nº 4.740 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP). Medidas foram introduzidas nessa nova legislação de modo a consolidar a forte influência do Estado na organização tanto dos partidos políticos como das campanhas eleitorais, cuja regulação passou a ser mais detalhada e rigorosa.

Como os mais proeminentes furtos dessa reforma destacam-se: a proibição de doações de empresas privadas para a campanha eleitoral e partidos políticos, conseqüentemente a instituição de um sistema de financiamento público das eleições e das atividades ordinárias dos partidos políticos provenientes do Fundo Partidário.

Desse modo, objetivava-se cessar o fenômeno crescente que era a influência econômica das empresas nos pleitos eleitorais, porém isso não mitigou o poder das corporações sobre os rumos da política nacional. Na realidade, há evidências de que

---

<sup>39</sup> Artigo 129.

<sup>40</sup> SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. **A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil** (1945-2006). *Resenha Eleitoral*, nº 3, jan/jun 2013.

esse poder cresceu demasiadamente durante o governo militar<sup>41</sup>, chegando a se expressar de diversas formas e em variadas ocasiões<sup>42</sup>.

A ideia central dos mentores da legislação foi substituir o sistema anterior de financiamento privado exclusivo por um modelo preponderantemente público. Tratava-se, então, de um sistema misto, na medida em que as cotizações dos filiados também representavam, em tese, receitas a serem utilizadas nas eleições. Observa-se que já nesta época se buscava majorar a autonomia aos partidos políticos em relação à influência exacerbada do dinheiro privado.<sup>43</sup>

Desse modo, o Fundo Partidário foi criado pela Lei nº 4.740/65, mantido pela Lei nº 5.682/71, e assegurado pela Constituição Federal de 1988, é constituído segundo Farhat *“pelas multas e penalidades aplicadas os termos do Código Eleitoral e legislação eleitoral posterior; por recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; por doações de pessoas físicas; e pelas dotações orçamentárias da União”*.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> “É notória a participação de empresários no aparelho estatal no período pós-golpe de 1964. Em uma ditadura cujos quadros mais importantes estavam repartidos entre origens militar e civil, a ampla maioria dos altos funcionários de caráter não-militar era de membros da classe empresarial, ou então podia ser entendida como representantes de interesses de capitais privados. O penúltimo capítulo da obra de Dreifuss mostra como o empresariado brasileiro, organizado em entidades como o Ipes e o Ibad antes de 1964 ocuparam posições-chave no aparelho estatal no primeiro governo do regime.” (CAMPOS, Pedro Henrique P. **A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro 1964-1985**, 2012, 539 f., Tese de doutorado em história – Instituto de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói 2012, pp. 380-381)

<sup>42</sup> “Ficava determinado ainda que todas as grandes obras estaduais e municipais deveriam ter o acompanhamento e aprovação da União, o que permitia ao ministro da Fazenda favorecer determinados empreiteiros relacionados a ele. Nas palavras de Delfim: “Com o AI-5, eu aproveitei para fazer tudo o que precisava fazer.” A combinação de ambas as medidas principais – o aumento das verbas federais para investimentos e a reserva de mercado – potencializava em dois sentidos a indústria nacional da construção pesada, provendo-lhe mais recursos para obras e, ao mesmo tempo, reservando-lhes essas verbas. Apesar dos ganhos generalizados no setor com tais decisões, o alvo principal dos benefícios da Fazenda eram os grandes empreiteiros. Delfim, ligado a Sebastião Camargo (Camargo Corrêa), e com relações e elogios públicos aos empresários a Constran, Cetenco e Mendes Júnior, intercedia nas concorrências em favor dessas grandes companhias, sobretudo a CC.” (CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro 1964-1985**, 2012, 539 f., Tese de doutorado em história – Instituto de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói 2012, pp. 421-422)

<sup>43</sup> ARAÚJO, Sergei Medeiros. **O financiamento público nas eleições brasileiras**. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 336.

<sup>44</sup> FARHAT, Said. **Financiamento de campanhas eleitorais**. In: \_\_\_\_\_. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1996. p. 426.

A Lei nº 4.740/65 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP) foi revogada pela Lei nº 5.682 de 21 de julho de 1971, pouco modificou a lei anterior e as vedações recaíram sobre recursos de autarquias, de empresas públicas e de fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorressem órgãos ou entidades governamentais, ademais de contribuições de entidades de classe ou sindical.<sup>45</sup>

Somente após a restauração do regime democrático no Brasil, através da Constituição Federal de 1988, em decorrência da divulgação de fartas irregularidades na arrecadação de recursos para a campanha eleitoral, escândalo que ocasionou no impeachment do então presidente Fernando Collor – formação de caixa dois denominado “Esquema PC Farias” -, foi que houve uma nova alteração no sistema de financiamento de campanha eleitoral.

Assim, diante deste cenário, em 1993 o financiamento de campanhas eleitorais foi tratado de forma mais efetiva pela legislação brasileira que alterou o sistema vigente por meio da publicação da Lei nº 8.713, instituindo um modelo de financiamento predominantemente privado, cuja incumbência de arrecadação de recursos era compartilhada entre os partidos e os candidatos.

Com a chegada desta lei, os candidatos lograram uma maior liberdade para arrecadar recursos para a sua campanha, que anteriormente resumia-se ao Fundo Partidário e às quotas dos filiados, passaram a contar com mais fontes de receitas: recursos próprios; verbas provenientes dos comitês financeiros, inclusive das quotas do Fundo Partidário; além de poderem contar com as doações de pessoas físicas e jurídicas, exceto aquelas limitadas por lei. Não houve alteração na forma de fixação de limites de gastos por candidatura. Os partidos continuaram a estabelecer os tetos das despesas. Observa-se também que as sobras de campanhas foram especificamente regulamentadas, suprimindo-se a lacuna existente na legislação anterior.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. **A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006)**. Resenha Eleitoral, nº 3, jan/jun 2013.

<sup>46</sup> ARAÚJO, Sergei Medeiros. **O financiamento público nas eleições brasileiras**. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). **Temas de Direito Eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 343.

Posteriormente, rompendo com um duradouro ciclo da vida jurídico-eleitoral brasileira, no qual a cada eleição era sancionada uma nova lei, designada a regulamentá-la. Como as normas daquela lei serviam apenas para a eleição a qual o texto legislativo se referia, exauriam-se uma vez findo aquele pleito.

Com essa análise história, melhor será a compreensão dos fatores que culminaram no atual modelo brasileiro e sua legislação.

## 2.2 Atual modelo de financiamento de campanha eleitoral no Brasil

Hoje em dia, o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil é disciplinado pela Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições), arts. 17 à 27. Tais dispositivos passaram por recentes e importantes alterações com o advento da Lei n. 13.165/2015, consoante veremos a seguir.

A Lei nº 9.504/97 é uma lei ordinária que passou a disciplinar, de modo permanente, as eleições no país e pôs fim ao regime de leis eleitorais tópicas, conhecidas por “lei do ano”, como ocorreu nas eleições de 1989, 1992, 1994 e 1996. Essas leis eram criadas para cada eleição, segundo os interesses predominantes no momento da sua elaboração e em contrassenso entre os anseios de certos grupos, e em confronto com as exigências de estabilidade e harmonia de toda a sociedade. E por serem temporárias e casuísticas, desviavam-se habitualmente de uma orientação comum ou permanente, que encontraria amadurecimento e progresso com a experiência de sua utilização em todas as eleições. Um registro histórico há de ser feito: o projeto da lei tomava como modelo a maneira anteriormente conhecida, e se destinava a tornar-se mais uma “lei do ano”. Foi no curso do processo legislativo que o texto contemplou uma lei perene, e afastou-se da aplicação específica e duração provisória, para se alongar no tempo e ser definida como lei para todas as eleições político-partidárias.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> **Lei das Eleições comentada.** \_ Rio de Janeiro: TRE-RJ, 2013, p. 18. Disponível em: <[http://www.tre-rj.gov.br/eje/gecoi\\_arquivos/arq\\_078953.pdf](http://www.tre-rj.gov.br/eje/gecoi_arquivos/arq_078953.pdf)> Acesso em 08 de set. de 2016.

Apesar de esta ser a legislação em vigor que rege o financiamento de campanha no ordenamento brasileiro, ela sofreu várias alterações ao longo dos anos, mesmo necessitando de certa estabilidade, regras perpétuas certamente que não são desejáveis, nem serão de se esperar.

No tocante a qualquer lei que altere o processo eleitoral, de aplicar-se a regra do art. 16 da CF, segundo a qual "a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1 (um) ano da data de sua vigência." Noutros termos, é preciso que as leis específicas, destinadas a regular determinada eleição, ou leis genéricas, destinadas a regular todos os pleitos futuros, estejam em vigor pelo menos um ano antes da data prevista para a realização do pleito, pena de não serem aplicáveis a ele.

A primeira alteração no texto original da Lei das Eleições, no que concerne ao financiamento das campanhas eleitorais, foi decorrente da Lei nº 11.300/06 que foi editada no ano das eleições, motivo pelo qual não poderia ter eficácia no pleito de 2006, porém, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu quais desses dispositivos editados seriam aplicáveis já nas eleições que se avizinhavam.

De modo sucinto, as alterações mais substanciais versam sobre o acréscimo do artigo 17-A que previa a necessidade de edição, a cada eleição, de publicação de lei fixando o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa que anteriormente competia aos partidos políticos a fixação do limite. Outro artigo que merece destaque é o artigo 22, §3º, que inovou ao prescrever a sanção de cassação de registro de candidatura ou do diploma para o ilícito de abuso de poder econômico decorrente do uso de caixa dois comprovado através da desaprovação da prestação de contas.

O artigo 24, §4º, I e II vedaram doações em dinheiro para os candidatos, independente do valor, sem a identificação da origem. Os incisos introduzidos no artigo 24 evidenciaram a proibição de entidades beneficentes e religiosas (VIII), entidades esportivas que recebam recursos públicos (IX), organizações não governamentais que recebam recursos públicos (X) e organizações da sociedade civil de interesse público (XI) em contribuir direta ou indiretamente com partidos políticos ou candidatos em

gastos de campanha. O *caput* do artigo 26 taxou os gastos lícitos durante a disputa do pleito.

A Lei nº 12.034/09 teve como notória alteração o disposto no artigo 23 que possibilitava pessoas físicas a fazerem doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, o que a legislação anterior vedada.

Frente a todo esse percurso histórico fica mais natural a compreensão dos caminhos que culminaram para adotarmos hoje em dia um sistema misto de financiamento de campanha eleitoral, de maneira que tanto contribui o Poder Público quanto o setor privado.

Em toda eleição deve ser fixado um limite máximo de gastos para as campanhas eleitorais. Com o advento da Lei nº 13.165/2015 – a minirreforma eleitoral de 2015- , que alterou o artigo 18, *caput* da LE, a atribuição para definir os limites é do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que deve observar os parâmetros definidos em lei que levam em consideração os gastos dos candidatos, partidos e comitês financeiros nas campanhas e são baseados em um percentual do maior gasto declarado na eleição anterior para o cargo equivalente, cujo descumprimento implicará pagamento de multa em valor equivalente a 100% da quantia excedente, não restando prejudicada a averiguação da ocorrência de abuso do poder econômico.

Para definir os limites, o TSE deve observar os parâmetros objetivos previstos na Lei nº 13.165/2015, que dispõe:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

- a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;
- b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no *caput* se for maior.



Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles.

O artigo 79 da LE estabelece que o financiamento de campanhas eleitorais com recursos públicos seja disciplinado em lei específica, porém, ainda não há uma norma específica destinada a esse fim, importa destacar a relevante contribuição suportada pelo erário, elencadas pelo Professor José Jairo Gomes:

- Do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), que, segundo reza o artigo 38 da LOPP, recebe: “I – multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II – recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; [...] IV – doações orçamentárias da União [...]”;
- Do custeio da propaganda partidária gratuita, no rádio e na televisão, porque às emissoras é assegurado direito à compensação fiscal pela cessão do horário (LOPP, art. 45 c.c 52, parágrafo único);
- Do custeio da propaganda eleitoral gratuita, no rádio e na televisão, porquanto igualmente às emissoras é resguardado o direito à compensação fiscal pela cedência do respectivo horário (LE, art. 99);
- Da renúncia fiscal, eis que, conforme dispõe o artigo 150, VI, c, da Lei Maior, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive de suas fundações.<sup>48</sup>

O princípio norteador de todo o financiamento de campanha é o da transparência, especialmente quanto ao financiamento privado, devendo ser divulgado publicamente por quem e como tal candidato é financiado.

No que concerne à doação de pessoas jurídicas é preciso registrar a recente controvérsia quanto a doação eleitoral por pessoa jurídica. A princípio, a Lei nº 9.504/97 permitia a doação por pessoa jurídica a partidos e candidatos nos termos do artigo 81, §1º, devendo limitar-se “a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição”. Entretanto, este dispositivo foi revogado pela Lei nº 13.165/2015.

---

48 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** . 12 . ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 419.

Através da ADI nº 4650/DF, que tem um capítulo especial nesse estudo, o Supremo Tribunal Federal julgou a legitimidade de doação por pessoa jurídica. Por maioria, foi declarada “a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais”.

Em síntese, os argumentos para declaração de inconstitucionalidade era que não é conveniente nem ao regime democrático nem à cidadania, isso pois o exercício da cidade, em sentido estrito, pressuporia três modalidades de atuação física: o *jus suffragii* (direito de votar); o *jus honorum* (direito de ser votado); e o direito de influir na formação da vontade política por meio de instrumentos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Sendo essas três modalidades inerentes às pessoas naturais, faz-se desarrazoada sua extensão às pessoas jurídicas.

Eis a conclusão do julgamento, *in verbis*:

“Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor. [...]” (STF – ADI nº 4650/DF – Pleno – maioria – Rel. Min. Luiz Fux – j. 19-9-2015).

Destarte, atualmente, prevalece a vedação à doação por pessoa jurídica, seja o donativo destinado a partido político, seja candidato.

Com a extinção da figura do comitê financeiro, através da Lei nº 13.165/2015, transfere-se a responsabilidade para o próprio candidato que “fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha” (LE, art. 20). Incumbe-lhe, pois, gerir e aplicar em sua campanha os recursos que lhe forem destinados, sejam os repassados pelo partido (inclusive os relativos à cota do fundo partidário), sejam os recursos próprios assim como as doações que receber. Ainda

assim, o candidato é solidariamente responsável com a pessoa por ele designada, consoante dispõe o artigo 21 da LE.

A definição no limite de gastos nas campanhas eleitorais agora cabe ao Tribunal Superior Eleitoral, consoante a alteração trazida pela Lei nº 13.165/2015, que irá se basear nos parâmetros definidos em lei, cujo descumprimento implicará pagamento de multa em valor equivalente a 100% da quantia excedente, não restando prejudicada a apuração da ocorrência de abuso de poder econômico (LE, art. 18-B).

Em relação aos recursos de campanha eleitoral, evidenciam-se as seguintes:

- a) Recursos próprios do candidato – não versa sobre “doação”, mas sobre investimento na própria campanha. Consoante o disposto no artigo 23, §1º-A, da LE o limite para essa transferência é o valor máximo de gastos estabelecido para o cargo ao qual o candidato concorre;
- b) Doações de pessoas físicas – poderá ser realizada por meio de dinheiro, bens e serviços estimáveis em dinheiro. Dispõe o artigo 23, §1º da LE que as doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro devem limitar-se a 10% dos rendimentos brutos por doador pessoa física, tomando-se por base o ano anterior à eleição. Outrossim, a qualquer eleitor é permitido realizar “gastos em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a 1.000 UFIR” (LE, art. 27);
- c) Doações de outro candidato – quando um candidato doa a outro, o faz como pessoa física, devendo, então, observar o limite previsto no artigo 23, §1º da LE;
- d) Doações de outro partido – embora o partido político tenha natureza de pessoa jurídica de direito privado, não há expressa vedação legal à doação;
- e) Aplicação ou distribuição de recursos do partido político – é permitido ao partido aplicar recursos próprios na campanha de seus candidatos, sendo que os recursos da agremiação podem ter origens diversas, como o fundo partidário (disciplinado no art. 38 da LOPP), doações provenientes de pessoas privadas (somente pessoas físicas), contribuição de filiados,

promoção de eventos e comercialização de bens e produtos no mercado, lucro decorrente de investimentos e aplicações financeiras;

f) Receita decorrente da venda de bens ou serviços e realização de eventos;

g) Receita decorrente de aplicação financeira.

Quanto ao objeto da doação pode abranger dinheiro (em espécie ou por título de crédito) ou bens estimáveis em dinheiro, cessão de uso de móveis ou imóveis, prestação de serviços, entre outros. Havendo transferência de recursos financeiros é imprescindível que todo recurso transferido seja identificado (por meio de cheques cruzados, transferência eletrônica de depósitos, depósitos em espécies identificados, e etc.), de modo que a falta de devida identificação torna ilícita a doação.

No que concerne à doação através da Internet, nos termos do artigo 23, §4º, III, da LE, essa modalidade foi inserido pela Lei nº 12.034/2009, motivada pela campanha eleitoral do Presidente Barack Obama, nos Estados Unidos da América, em 2008 que arrecadou pela *web* mais de 500 milhões de dólares predominando doações de pequena monta.<sup>49</sup> Conforme o referido artigo, a transferência pode ser efetuada através de cartão de crédito, devendo o sítio do candidato, partido ou coligação permitir: (a) identificação do doador; (b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

O artigo 24 da Lei das Eleições dispõe sobre as fontes vedadas e é taxativo quanto aos recursos oriundos de determinadas fontes:

“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;

---

<sup>49</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** . 12 . ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 428.

XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

§ 1º 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.”

Contudo, a relevância deste dispositivo tornou-se bastante reduzida, pois a genérica vedação de doação para campanha por pessoa jurídica por si só torna desnecessária muitas das hipóteses arroladas<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** . 12 . ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 430.

### 3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS PELO MUNDO – BREVE PANORAMA

É importante contextualizar, ainda que breve, o tratamento que o financiamento de campanha eleitoral vem sendo tratado em algumas democracias, mesmo que a metodologia de estudos comparados não seja o enfoque deste texto.

De acordo com o Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (Idea), 46 dos 180 países pesquisados proíbem doações de pessoas jurídicas a partidos e 40 para candidatos, alguns dos países que não permitem as duas modalidades são: Estados Unidos da América, França, Portugal, Grécia, Bélgica, Canadá, Chile, Polônia, Rússia e Uruguai<sup>51</sup>.

Consoante o já exposto, o financiamento em contrapartida ou *matching funds* é adotado na Alemanha. Nesse modelo, não há o vínculo direto e exclusivo do recurso público com as campanhas eleitorais, sendo repartido anualmente, mesmo que seja ano eleitoral ou não, de acordo com os votos que os partidos tenham recebido em suas listas, em todo território nacional, ou em seus candidatos no distrito.

Não obstante a Lei alemã adotar um modelo muito similar ao público, é atribuído à ela dois tipos de limites: o financiamento público parcial em conjunto com o autofinanciamento dos partidos. O intuito desse modelo é exatamente identificar a origem e o volume das receitas recolhidas. Kanaan discorrendo sobre tal modelo introduz que:

O modelo alemão considera que as doações são fontes legítimas de financiamento, que devem inclusive ser incentivadas pelo Estado, razão porque prevê um sistema de benefícios fiscais no IRPF em relação às doações privadas (art. 25 da Lei dos Partidos Políticos). Institui um sistema de isenção fiscal, utilizando-se de um percentual decrescente em razão do valor da doação, com o objetivo de desestimular a doação privada volumosa e, ao mesmo tempo, incentivar a prática de pequenas doações, reduzindo, com isso, a influência e o abuso do poder econômico.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> SCHREIBER, Mariana. **Defendido pelo PT, financiamento de campanha 100% público só existe em um país**. BBC, 30 mar. 2015. Disponível em: . Acesso em: 4 jun. 2016.

<sup>52</sup> KANAAN, Alice. **Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo** In: RAMOS, André de Carvalho (Org.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União: 2012, p. 303.

Na França costuma-se dizer que “*a democracia não tem preço, mas tem um custo*”. O modelo francês tem como característica ter sido um dos últimos países europeus a se dotar de uma legislação sobre o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

Custeados com o dinheiro público, desde 1995 há proibição de doações por pessoas jurídicas e sindicatos, excetuando, porém, a proveniente de partidos e grupos políticos (“groupements politiques”). Isso acontece pois candidatos e partidos podem criar “pequenos partidos ou grupos políticos”, sendo essa uma saída para os candidatos aumentarem as quantias recebidas de pessoas físicas, que são restritas a um teto de até 4.600 euros para cada candidato em uma eleição e até 7.500 euros por ano para cada partido. A posteriori, essa quantia doada aos aludidos “pequenos partidos” é transferida ao partido ou candidato que os criou.

Uma curiosidade no financiamento de campanha eleitoral na França é que para uma despesa tenha natureza eleitoral e, pois, conste na prestação de contas do candidato, é necessário que com ela tenha concordado o candidato, ainda que de forma tácita. Caso contrário, a despesa não é tratada como “eleitoral” e, portanto, sequer deverá figurar na prestação de contas do candidato.<sup>53</sup>

Backes disciplina sobre o financiamento público francês:

“O repasse dos recursos é feito por reembolso, após a eleição. Candidatos a Deputado e a Presidente que conquistam acima de 5% dos votos da circunscrição (das maiores que 9 mil habitantes) tem direito a reembolso de 47,5 % do limite estabelecido para as despesas, desde que suas contas de campanha sejam aprovadas. O reembolso não pode, contudo, exceder os gastos do candidato. Todos candidatos a Presidente, independente do resultado eleitoral, recebem uma soma igual a 4,75% do limite de gastos fixado na lei<sup>54</sup>”

---

<sup>53</sup>GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 416.

<sup>54</sup> BACKES, Ana Luiza; **Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha. Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados**, Brasília, mar. 2013. Disponível em: <[http://www2.câmara.leg.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012\\_22272](http://www2.câmara.leg.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272)>. Pdf>. Acesso em: 2 nov. 2016.

Assim como no Brasil, no Reino Unido o financiamento de campanhas é misto, com verbas públicas e privadas. Contudo, a participação do recurso público é reduzida (em torno de 5% do total da arrecadação) e não é vedado aos sindicatos realizarem doações às campanhas eleitorais, desse modo, o Partido Trabalhista abocanha as somas oriundas dessas corporações e os doadores ricos são os maiores financiadores do Partido Conservador.

No modelo adotado pelos Estados Unidos da América, para a eleição de Presidente da República, há a previsão de um fundo público formado por doações de cidadãos contribuintes voluntários. É concedida ao candidato à presidência a escolha entre receber recursos desse fundo ou angariar recursos no meio privado, porém, a seleção de uma fonte elimina a outra.

Há que se considerar duas fontes de recursos privados na regulação de doações privadas para atividades de campanhas eleitorais nos Estados Unidos, quais sejam: *hard money*, que é aquele doado diretamente de pessoas físicas para candidatos e partidos, e o *soft money*, que é aquele arrecadado por entidades privadas (PACs), para a tutela de ideias e agendas políticas sem a possibilidade direta de repasse a candidatos ou partidos, mas que, em contrapartida, pode ser utilizado amplamente na promoção de candidaturas que sejam aderentes às pautas desses grupos<sup>55</sup>.

O julgamento do emblemático caso *Citizens United v. Federal Election Commission* ocorrido em 2010 pela Suprema Corte dos Estados Unidos fixou o entendimento de que a proteção que a Primeira Emenda constitucional confere à liberdade de expressão é devida tanto aos indivíduos quanto às pessoas jurídicas e sindicatos, o que engloba organizações e os super PACs<sup>56</sup>, seriam esses gastos legítimos pois viabilizariam a liberdade de expressão.

Sendo os PACs normais regulados pelo *Federal Election Commission* (FEC) e normalmente doam diretamente a candidatos ou partidos, em contrapartida, os super

---

<sup>55</sup> SANTANO, Ana Claudia . **O Financiamento da Política - Teoria Geral e Experiências no Direito Comparado**. 1. ed. Curitiba: Ithala, 2014. v. 1. p. 121-124.

<sup>56</sup> Super PACs são comitês de simpatizantes da campanha ou defensores de certas ideias que levantam grandes somas de recursos para serem investidos em ações e propagandas a favor ou contra candidatos ou causas que defendem.



PACs não estão sujeitos à registro no FEC e, conseqüentemente, não são submetidos às proibições relativas às fontes (incluindo doações de empresas e sindicatos) nem aos limites de arrecadação (sendo possíveis doações ilimitadas), tampouco tem que prestar contas à agência federal.

Grande parte dos recursos oriundos dos super PACs acabam sendo despendidos em anúncios de televisão que tem como objetivo atacar ou defender um candidato ou uma causa.

Como se observa, o modelo de financiamento de campanha eleitoral americano é registrado pela predisposição histórica de repulsar a regulações às doações pela via judicial, sendo, nesse sentido, muito próximo do modelo adotado no Brasil, no que tange ao crescimento exponencial do custo das campanhas e aos riscos incontestes provenientes do poder de agência que detêm os grandes financiadores, ou *fat cats*, como são apelidados nos Estados Unidos.<sup>57</sup>

## 4 UMA ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4650 JULGADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O capítulo último e que resultou em modificações mais profundas nos últimos tempos sobre o tema financiamento de campanhas eleitorais no Brasil se compôs com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por seu presidente Ophir Cavalcante Junior, impetrou em setembro de 2011 a Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Câmara dos Deputados, por intermédio de seu Presidente, do Senado Federal, idem, e da Presidente da República, com pedido de medida cautelar requerendo:

(a) seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24 da Lei 9.504/97, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do Parágrafo único do mesmo dispositivo, e do art. 81, caput e § 1º do referido diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia ex nunc à decisão;

(b) seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos; e a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, da mesma lei, e “e jurídicas”, inserida no art. 39, caput e § 5º do citado diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia ex nunc à decisão;

(c) seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 9.504/97, autorizando-se que tais preceitos mantenham a eficácia por mais 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações de campanha realizadas por pessoas naturais e ao uso de recursos próprios pelos candidatos nessas campanhas;

(d) seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 39, § 5º, da Lei 9.096/95 - com exceção da expressão “e jurídicas”, contemplada no pedido “b”, supra - autorizando-se que tal preceito mantenha a eficácia por até 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações a partido político realizadas por pessoas naturais;

(e) seja instado o Congresso Nacional a editar legislação que estabeleça (1) limite per capita uniforme para doações a campanha eleitoral 3 ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, bem como (2) limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral, no prazo de 18 meses, sob pena de, em não o fazendo, atribuir-se ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para regular provisoriamente tal questão.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal, p. 2 e 3.

A propositura da ADI 4.650 tem como fundamentação a influência do poder econômico nas eleições e suas consequências e a violação dos princípios constitucionais da democracia (artigo 1º, *caput* e parágrafo único, CFRB), da igualdade política (artigos 5º e 14, CFRB) e da República (art. 1º, *caput*, CFRB)<sup>59</sup>, precisamente porque possibilitam e potencializam a interferência nociva do poder econômico sobre o processo político. Sendo esses princípios espécies normativas marcadamente abertas, cuja margem de apreciação é ampla.

A legitimidade da Ordem dos Advogados do Brasil para propositura da ADI justifica-se pelo fato de que para uma Lei ou Ato Normativo serem válidos, devem estes acordar com a Carta Magna, consoante a hierarquia das normas. Contudo, primeiramente deverá ser analisada por um processo de Controle de Constitucionalidade, que em síntese é:

“Controle de constitucionalidade é a verificação da adequação vertical que deve existir entre as normas infraconstitucionais e a Constituição. É sempre um exame comparativo entre um ato legislativo ou normativo e a Constituição. Todo ato legislativo ou normativo que contrariar a Lei Fundamental de organização do Estado deve ser declarado inconstitucional.”<sup>60</sup>

Os princípios constitucionais também são considerados espécies normativas, dessa maneira também regulam as condutas e o modo de como deveriam ser seguidas.

Assim, poderá ser proposta uma ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) quando uma Lei ou Ato Normativo estiverem viciados, em desconformidade com a Lei Maior ou for omissa, por qualquer dos legitimados do artigo 103 da Constituição Federal de 1988:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:  
I - o Presidente da República;  
II - a Mesa do Senado Federal;  
III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

---

<sup>59</sup> SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e financiamento das eleições**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: [www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art-](http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art-) Acesso em: 10 de novembro de 2016.

<sup>60</sup> PINHO, Rodrigo César R.; **Teoria Geral da constituição e direitos fundamentais**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2001. p 29. (Coleção sinopses jurídicas, vol. 17)

- IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Resta incontestado, assim, a legitimidade da OAB para propor a referida ADI.

O argumento primordial da inicial é de que os limites impostos pela legislação vigente no Brasil violam a igualdade política entre os cidadãos, ampliando a influência dos mais ricos sobre o desfecho dos pleitos eleitorais.

A violação ao princípio republicano, que está positivado no artigo 1º da Constituição Federal “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)*”, ocorre pois o modelo brasileiro de financiamento de campanhas daria margem para ocorrência de práticas que são contrárias à República, consoante discorre a ADI:

“A história é por todos conhecida. Como são necessários recursos para ganhar uma eleição, os políticos, para se tornarem competitivos, são levados a procurar os detentores do poder econômico visando à obtenção destes recursos. Cria-se, então, uma relação promíscua entre o capital e o meio político, a partir do financiamento de campanha. A doação de hoje torna-se o “crédito” de amanhã, no caso do candidato financiado lograr sucesso na eleição. Vem daí a defesa, pelos políticos “devedores”, dos interesses econômicos dos seus doadores na elaboração legislativa, na confecção ou execução do orçamento, na regulação administrativa, nas licitações e contratos públicos etc<sup>61</sup>.”

O segundo princípio constitucional violado seria o da igualdade, disciplinado no artigo 5º, caput, da Carta Magna “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes(...)” e ratificado no artigo 14 do referido código “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei (...)”, alegou a OAB que o meio como a

---

<sup>61</sup> Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal, p. 20.

arrecadação de fundos pelos partidos está regulada é desigual, pois beneficia aqueles que possuem maior poderio econômico.

De modo que, na esfera política, rejeita-se a desigualdade, sendo esse um dos elementos básicos da democracia, no cenário ideal todo devem ter idênticas possibilidades de participar do processo político e de influenciar na formação da vontade coletiva, ferindo a atribuição de um voto a cada cidadão.

Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio discorreu com críticas severas sobre a violação ao princípio da igualdade, *verbis*:

“O Brasil vive profunda crise de representatividade política marcada pelo distanciamento entre as pretensões e anseios sociais e as ações concretas dos mandatários políticos. Os representantes fazem prevalecer, além de interesses próprios, os propósitos nada republicanos daqueles que financiaram as campanhas eleitorais que os levaram aos cargos. A causa principal desse descolamento está na forma de conduzir o processo de escolha dos representantes no Brasil. O valor da igualdade política é substituído, desde o primeiro momento, pela riqueza das grandes empresas doadoras que controlam o processo eletivo. Não vivemos uma democracia autêntica, mas uma plutocracia – um sistema político no qual o poder é exercido pelo grupo mais rico, implicando a exclusão dos menos favorecidos.”<sup>62</sup>

O último princípio violado seria o democrático, presente na Constituição como cláusula do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, *caput*), a alusão à fonte popular do poder (artigo 1º, parágrafo único), e a garantia do sufrágio universal pelo voto direto, secreto, e com valor igual para todos (artigo 14), sendo esse elevado à condição de cláusula pétrea (artigo 60, § 4º, II).<sup>63</sup>

De relatoria do Ministro Luiz Fux, a ADI foi conduzida ao plenário em 11 de dezembro de 2013 e proferiu seu voto no sentido do acolhimento parcial dos pedidos formulados declarando a inconstitucionalidade do financiamento privado empresarial e individual.<sup>64</sup> Porém, antes da conclusão do julgamento, depois do voto dos demais

---

<sup>62</sup> MELLO, Marco Aurélio. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 Distrito Federal. Brasília, 2013. p. 5. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiarnoticiastf/anexo/adi4650ma.pdf>> Acesso em: 20 de setembro de 2016.

<sup>63</sup> Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal, p. 16.

<sup>64</sup> A declaração de inconstitucionalidade quanto às doações de pessoas naturais se restringia ao modelo atualmente empregado, que não prevê a fixação de um teto absoluto, igual para todos os cidadãos, baseado somente na renda pessoal. A legislação brasileira só prevê a fixação de um teto relativo, no valor de 10% da renda bruta declarada no ano anterior (art. 23, § 1º, Lei nº 9.504, de 1997). No caso de uso de

ministros da corte, reformou sua decisão no sentido de declarar a constitucionalidade das doações privadas individuais.

O relator destacou em seu voto a crise de representação que atualmente vive o Congresso Nacional e os outros cenários políticos também, crise esta que atingiu patamares que colocam em cheque o próprio funcionamento das instituições. Essa crise seria fruto do que é percebido como um privilégio dos interesses privados em detrimento dos interesses públicos por parte dos representantes populares. Desse modo, em seu voto o ministro Fux considera a fim de solucionar a situação, seria necessário “[...]construir uma relação sinérgica entre os representantes do povo e a sociedade civil, resgatando, neste particular, a confiança e a credibilidade da população em geral no sistema político”<sup>65</sup>.

O progressivo e obsceno volume de gastos empenhados nas campanhas eleitorais acena para a urgente necessidade de redução de gastos eleitorais, embora se reconheça que o dispêndio de dinheiro no processo democrático é necessário, visto esse ser o custo da democracia e que esse custo é o afiançador do próprio Estado Democrático de Direito.

Sobre os efeitos da participação de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais, discorreu:

“De início, não me parece que seja inerente ao processo democrático, em geral, e à cidadania, em particular, a participação política por pessoas jurídicas. É que o exercício da cidadania, em seu sentido mais estrito, pressupõe três modalidades de atuação cívica: o *ius suffragii* (i.e., direito de votar), o *jus honorum* (i.e., direito de ser votado) e o direito de influir na formação da vontade política através de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis [...] Por suas próprias características, tais modalidades são inerentes às pessoas naturais, afigurando-se um disparate cogitar a sua extensão às pessoas jurídicas.”<sup>66</sup>

---

recursos próprios, o candidato não está sujeito a qualquer limite a não ser o fixado pelo TSE, obedecidos os parâmetros da Lei nº 13.165, de 2015 (art. 23, § 1º-A, da Lei nº 9.504, de 1997, com as alterações da Lei nº 13.165, de 2015). A inexistência de um teto absoluto, notadamente em face da dimensão da desigualdade social experimentada pelo país, esvazia o primado da igualdade do valor do voto, consentâneo do princípio sensível da democracia e do princípio fundamental da isonomia.

<sup>65</sup> FUX, Luiz. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 Distrito Federal. Brasília, 2013. p. 1.. Disponível em: < [www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf) > Acesso em: 20 de setembro de 2016.

<sup>66</sup> Ibidem. p. 23.

O relator também rechaçou o argumento de que surgirão dificuldades no financiamento das campanhas com a proibição de doações de pessoas jurídicas, visto que os partidos permanecerão obtendo acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita, assim como permanecerão recebendo doações de pessoas físicas.

Alegou também que o princípio da igualdade se encontra ferido no momento em é dada permissão a algumas pessoas jurídicas e é vedada essa permissão a outras entidades, como sindicatos e organizações não-governamentais.

Resumo do voto do relator Ministro Luiz Fux:

<b><u>Tema</u></b>	<b><u>Voto</u></b>
<b>Inconstitucionalidade de qualquer influência do poder econômico</b>	A influência de per se não é inconstitucional, mas somente a sua manifestação abusiva.
<b>Inconstitucionalidade do abuso do poder econômico</b>	Veda-se a influência abusiva, como se verifica concretamente na legislação confrontada.
<b>Violação aos princípios republicano e democrático.</b>	As regras cotejadas violam estes princípios. Embora de baixa densidade normativa, seu alcance traça um repertório limitado de opções para o legislador infraconstitucional.
<b>Liberdade de expressão das pessoas jurídicas e capacidade eleitoral</b>	Não há capacidade eleitoral para pessoas jurídicas. O relator não enfrentou a controvérsia acerca da liberdade de expressão das empresas.
<b>Admissão de regime alternativo de doações empresariais</b>	Cabível, desde que se neutralize a influência abusiva sobre a normalidade do processo eleitoral.
<b>Inconstitucionalidade das doações de pessoas físicas.</b>	Manifestou-se, inicialmente, pela inconstitucionalidade em face da inexistência de tetos absolutos razoáveis. Voltou atrás, no decurso do julgamento, por entender que não cabe ao STF estipular os parâmetros aceitáveis.

Desse modo, proferiu o voto no sentido de acolher como procedentes os pedidos formulados na peça vestibular referente à declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos referentes à permissão das doações por pessoas jurídicas.

Em igual sentido, acompanhando o relator, votaram os ministros Joaquim Barbosa, Dias Toffoli e Luis Roberto Barroso, em dezembro de 2013, Marco Aurélio, e Ricardo Lewandowsky, em abril de 2014, e Rosa Weber e Carmem Lúcia, em outubro de 2015, após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes que atrasou o desfecho da ADI 4650/DF por mais de um ano.

O Ministro Joaquim Barbosa, votou, em síntese:

<b><u>Tema</u></b>	<b><u>Voto</u></b>
<b>Inconstitucionalidade de qualquer influência do poder econômico</b>	Considera que qualquer influência deve ser vetada.
<b>Inconstitucionalidade do abuso do poder econômico</b>	Considera que qualquer influência deve ser vetada, não somente a abusiva.
<b>Violação aos princípios republicano e democrático.</b>	Com o relator.
<b>Liberdade de expressão das pessoas jurídicas e capacidade eleitoral</b>	Com o relator.
<b>Admissão de regime alternativo de doações empresariais</b>	Não se manifestou a respeito.
<b>Inconstitucionalidade das doações de pessoas físicas.</b>	Inconstitucionalidade por abusividade dos parâmetros adotados



Em seguida votou o Ministro Dias Toffoli no sentido de acompanhar o voto do relator, analisando que:

“[...] o parágrafo único do art. 1º e o caput do art. 14 da Constituição Federal não se destinam à pessoa jurídica: essa não pode votar, não pode ser votada e, caso pudesse votar, o voto não teria o mesmo valor, formal e material, para todas. Não há, portanto, comando ou princípio constitucional que justifique a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral brasileiro, em qualquer fase ou forma, já que não podem exercer a soberania pelo voto direto e secreto.”<sup>67</sup>

Argumenta o Ministro que, uma vez as pessoas jurídicas não tem poder de voto no processo eleitoral, permitir que as mesmas interfiram em seu resultado violaria o princípio da soberania popular. Recordou ainda, que caso as empresas desejem contribuir financeiramente os partidos políticos, existem outras modalidades de doações previstas em lei, como contribuição ao Fundo Partidário (artigo 38, LOPP) que beneficiaria a todos partidos, sendo permitido também contribuir aos órgãos de direção nacional, estadual ou municipal dos partidos (artigo 39, LOPP).

Sugeriu ainda a criação de um teto para os gastos com a campanha eleitoral de cada cargo em disputa, acolhendo o pedido do autor quanto aos limites impostos às doações de pessoas naturais.

Eis o resumo de seu voto:

<b><u>Tema</u></b>	<b><u>Voto</u></b>
<b>Inconstitucionalidade de qualquer influência do poder econômico</b>	Acompanha o Ministro Joaquim Barbosa.
<b>Inconstitucionalidade do abuso do poder econômico</b>	Acompanha o Ministro Joaquim Barbosa.
<b>Violação aos princípios republicano e democrático.</b>	Com o relator.
<b>Liberdade de expressão das pessoas jurídicas e</b>	Não se manifestou a este respeito.

---

67

<b>capacidade eleitoral</b>	
<b>Admissão de regime alternativo de doações empresariais</b>	Idem.
<b>Inconstitucionalidade das doações de pessoas físicas.</b>	Idem.

O próximo voto foi o proferido pelo Ministro Barroso, que resumidamente votou:

<u><b>Tema</b></u>	<u><b>Voto</b></u>
<b>Inconstitucionalidade de qualquer influência do poder econômico</b>	Com o relator.
<b>Inconstitucionalidade do abuso do poder econômico</b>	Com o relator.
<b>Violação aos princípios republicano e democrático.</b>	Com o relator.
<b>Liberdade de expressão das pessoas jurídicas e capacidade eleitoral</b>	Com o relator.
<b>Admissão de regime alternativo de doações empresariais</b>	Com o relator.

De modo contrário, o Ministro Teori Zavascki em seu voto-vista, apresentou o paradoxo que, a seu ver, circundava a questão a ser apreciada:

“Se é certo afirmar – e esse é o aspecto salientado na presente demanda – que o poder econômico pode interferir negativamente no sistema democrático, favorecendo a corrupção eleitoral e outras formas de abuso, também é certo que não se pode imaginar um sistema democrático de qualidade sem partidos políticos fortes e atuantes, especialmente em campanhas eleitorais, o que, evidentemente, pressupõe a disponibilidade de recursos financeiros expressivos. E, sob, esse ângulo, os recursos financeiros contribuem positivamente para a existência do que pode se chamar de democracia sustentável, com partidos políticos em condições de viabilizar o sadio

proselitismo político, a difusão de doutrinas e ideários, de propostas administrativas e assim por diante.”

Quanto à influência do poder econômico na esfera eleitoral, o Ministro destacou a presença na Constituição de referências previstas no artigo 14. Considerou então insatisfatório o argumento para a declaração de inconstitucionalidade:

Considerando o já referido *caráter flutuante e conjuntural* dessa problemática, a exigir continuada atenção reformadora para aperfeiçoamento do sistema, 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 voluntarísticas 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.

Decorrente do exposto, considerou o Ministro que não concerne à Corte afirmar se o modelo de financiamento de campanhas vigente no Brasil é adequado ou não, se é eficiente ou acaba por instigar a corrupção, mas cabe sim ao Supremo constatar se o mesmo é lícito diante das regras da Constituição Federal, não percebendo violação alguma à Carta Magna.

Confrontou ainda o argumento de que pessoas jurídicas não possuem poder de voto e de serem votadas, não possuindo direitos políticos:

As pessoas jurídicas, embora não votem, embora sejam entidades artificiais do ponto de vista material, ainda assim fazem parte da nossa realidade social, na qual desempenha papel importante e indispensável, inclusive como agentes econômicos, produtores de bens e serviços, geradores de empregos e de oportunidades de realização aos cidadãos. Mesmo quando visam a lucro, são entidades que, a rigor, não têm um fim em si mesmas: ao fim e ao cabo, as entidades de existência formal só existem para, direta ou indiretamente, atender e satisfazer interesses e privilegiar valores das pessoas naturais que por trás delas invariavelmente gravitam e das quais funcionam como instrumentos jurídicos de atuação.

O Ministro Teori Zavascki afastou ainda a demanda da peça vestibular da Ordem dos Advogados do Brasil no que concerne a fixação de um teto para doações de pessoas físicas, por considerar incompleta essa sugestão.

Desse modo, votou por julgar improcedente os pedidos.

Eis a síntese do seu voto:

<b><u>Tema</u></b>	<b><u>Voto</u></b>
<b>Inconstitucionalidade de qualquer influência do poder econômico</b>	A influência pura e simples não é rechaçada pelo Constituinte: há que se provar a turbacão à normalidade eleitoral.
<b>Inconstitucionalidade do abuso do poder econômico</b>	A influência abusiva é que deve ser combatida.
<b>Violação aos princípios republicano e democrático.</b>	Esses princípios não possuem densidade normativa suficiente para atacar de inconstitucionalidade o objeto da ADI 4650/DF: cabe ao legislador delimitar seu alcance.
<b>Liberdade de expressão das pessoas jurídicas e capacidade eleitoral</b>	O interesse é pressuposto de todas as pessoas, físicas ou jurídicas, no processo eleitoral: não é criminalizável de per se. As empresas contam com legitimidade para expressar suas preferências.
<b>Admissão de regime alternativo de doações empresariais</b>	Um regime alternativo, que neutralizasse o abuso e vedasse doações de empresas que dependem de prover governos seria desejável.
<b>Inconstitucionalidade das doações de pessoas físicas.</b>	As doações de pessoas físicas são altamente desejáveis e reveladoras da conexão entre partidos e o eleitorado. Não cabe ao STF arbitrar seus parâmetros.

O próximo a votar foi o Ministro Ricardo Lewandoski que acompanhou a maioria, votando nesse sentido:

<b><u>Tema</u></b>	<b><u>Voto</u></b>
<b>Inconstitucionalidade de qualquer influência do poder econômico</b>	Com o relator.
<b>Inconstitucionalidade do abuso do poder econômico</b>	Com o relator.

<b>Violação aos princípios republicano e democrático.</b>	Com o relator.
<b>Liberdade de expressão das pessoas jurídicas e capacidade eleitoral</b>	Não se manifestou a esse respeito.
<b>Admissão de regime alternativo de doações empresariais</b>	Não se manifestou a esse respeito.
<b>Inconstitucionalidade das doações de pessoas físicas.</b>	Acompanha o Ministro Joaquim Barbosa.

Acompanhando o relator, votou também o Ministro Marco Aurélio de Mello, que em relação à violação do princípio da democracia discorreu:

“Para mostrar-se efetiva como direito fundamental, a democracia precisa desenvolver-se por meio de um processo eleitoral justo e igualitário. Processo governado por normas que o impeçam de ser subvertido pela influência do poder econômico. Essa é a aspiração retratada na presente ação direta de inconstitucionalidade.”

Também pontuou a crise de representatividade política presente no Brasil, onde há um distanciamento entre a classe política e a sociedade civil, prevalecendo os interesses pessoais dos agentes eleitos e de seus apoiadores.

Desse modo, votou para admitir a inconstitucionalidade da permissão a pessoas jurídicas privadas de efetuarem doações a partidos políticos em campanha. Contudo, quanto às doações de pessoas físicas, o Ministro opinou no sentido de que cabe ao Congresso o papel de precisar melhor o critério, por ainda não considerar os limites atuais satisfatórios, disto não decorre sua inconstitucionalidade.

<b><u>Tema</u></b>	<b><u>Voto</u></b>
<b>Inconstitucionalidade de qualquer influência do poder econômico</b>	Com o relator.
<b>Inconstitucionalidade do</b>	Acompanha o Ministro Joaquim Barbosa.

<b>abuso do poder econômico</b>	
<b>Violação aos princípios republicano e democrático.</b>	Com o relator.
<b>Liberdade de expressão das pessoas jurídicas e capacidade eleitoral</b>	Idem.
<b>Admissão de regime alternativo de doações empresariais</b>	Idem.
<b>Inconstitucionalidade das doações de pessoas físicas.</b>	Com o relator.

O voto seguinte foi do Ministro Gilmar Mendes, que, reafirmando o exposto pelo Ministro Zavascki, considerou a ausência de menção por parte do texto constitucional ao financiamento de campanhas é um obstáculo para a caracterização da inconstitucionalidade dos dispositivos sob judice, *“talvez por isso, a inicial da presente ADI encontre dificuldades em demonstrar ofensa direta à Constituição. Alega-se afronta aos princípios democrático, republicano, da igualdade e da proporcionalidade”*.

Corroborou a necessidade da reforma política, assumiu que o modelo vigente necessita de aprimoramentos, porém, visto esse ser um tema de profunda complexidade e que geraria severos reflexos no país, tal discussão careceria de ser efetuada no Congresso Nacional, e não na Corte. Criticando severamente a judicialização da política.

Através do estudo do direito comparado que analisou os modelos de financiamento de campanhas eleitorais na Alemanha, Estados Unidos e França, o Ministro buscou tutelar que as democracias ocidentais mais consolidadas apresentam uma tendência a reduzir a dependência de financiamento público por parte dos partidos, de modo a preservar o aparelhamento estatal das agremiações:

“apesar da essencialidade dos partidos políticos para a vida democrática nesses países, eles não devem se confundir com o próprio Estado. Antes, os partidos devem estar conectados com a sociedade civil, ou com parte significativa dela, de modo a angariar apoios e representar efetivamente correntes de opinião existentes no seio dessas sociedades. Assim, pode-se dizer que os partidos devem situar-se entre o Estado e a sociedade, representando a vontade desta na formação da vontade daquele.”

Baseado numa análise da história política do Brasil, do desenvolvimento do debate acerca da temática de financiamento de campanha eleitoral, e, com especial atenção ao caso PC Faria no governo Collor, o Ministro considera que seria um retrocesso proibir novamente estas contribuições.

Em síntese, seu voto foi:

<b><u>Tema</u></b>	<b><u>Voto</u></b>
<b>Inconstitucionalidade de qualquer influência do poder econômico</b>	Acompanhou o Ministro Teori.
<b>Inconstitucionalidade do abuso do poder econômico</b>	Acompanha o Ministro Teori.
<b>Violação aos princípios republicano e democrático.</b>	Acompanha o Ministro Teori.
<b>Liberdade de expressão das pessoas jurídicas e capacidade eleitoral</b>	Idem.
<b>Admissão de regime alternativo de doações empresariais</b>	Idem.
<b>Inconstitucionalidade das doações de pessoas físicas.</b>	Constitucionais e consentâneas da vivência democrática.

A próxima a votar foi a Ministra Rosa Weber que acompanhou integralmente o relator Ministro Luiz Fux. Destacando que não há um sistema perfeito ou ideal que possa afastar a possibilidade de fraude.

Subsequente votou a Ministra Carmem Lúcia, que em síntese acompanhou o voto do relator e afirmou que “*no processo eleitoral, na democracia representativa ou semidireta, povo é quem elege e pode ser eleito, quem vota e pode ser votado*”. Proferiu seu voto no seguinte sentido:

<b><u>Tema</u></b>	<b><u>Voto</u></b>
<b>Inconstitucionalidade de qualquer influência do poder econômico</b>	Acompanha o Ministro Joaquim Barbosa.
<b>Inconstitucionalidade do abuso do poder econômico</b>	Acompanha o Ministro Joaquim Barbosa.
<b>Violação aos princípios republicano e democrático.</b>	Com o relator.
<b>Liberdade de expressão das pessoas jurídicas e capacidade eleitoral</b>	Idem.
<b>Admissão de regime alternativo de doações empresariais</b>	Não se manifestou a respeito.
<b>Inconstitucionalidade das doações de pessoas físicas.</b>	Com o relator.

Por derradeiro, votou o Ministro Celso de Melo acompanhando integralmente a divergência aberta pelo Ministro Teori e seguida pelo Ministro Gilmar Mendes. Defendeu que pessoas jurídicas de direito privado tem interesses legítimos que devem ser protegidos pelo ordenamento jurídico.

Desse modo, em 17 de setembro de 2015, por maioria e nos termos do voto do Ministro relator, “ *julgou procedente em parte o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os ministros Teori Zavascki, Celso*



*de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do ministro Teori Zavascki”.*

O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigidos pelo artigo 27 da Lei 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da sessão de julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor.

## CONCLUSÃO

Se o ponto chave da legislação sobre financiamento de campanhas eleitorais é encontrar o justo equilíbrio entre as medidas de financiamento público e privado, também é nítido que não é uma tarefa fácil ou que se conclua de maneira fácil, nem que pode se generalizar os diversos pressupostos, nem as distintas situações temporais dentro de um mesmo ordenamento.

Percorremos todo o percurso de construções e transformações sofridas pela legislação eleitoral no que concerne ao financiamento de campanhas eleitorais, concluindo que sempre em cenário de crises políticas e econômicas costuma sua alteração ser o reflexo imediato, buscando-se que seja essa a solução.

Dissertamos sobre os pontos positivos e negativos dos modelos de financiamento. O modelo privado tem a seu favor a possibilidade de uma maior participação da sociedade civil, de sua base eleitoral, fortificando uma maior autonomia dos partidos políticos em face do Estado. Contudo, as agremiações partidárias são suscetíveis a influência dos grupos econômicos interessados nos rumos da vontade política do país, colocando em risco a liberdade de funcionamento e organização do partido político como instituição do interesse público.

Como contraponto, propõe-se o financiamento público como solução, visto que ensinaria maior igualdade e transparência nas campanhas eleitorais. Contudo, além de não garantir o fim do recebimento de aportes privados por meios ilegais, os partidos tradicionais poderiam ser mais privilegiados, de acordo com o sistema de distribuição do Fundo adotado, fortalecendo a ossificação dos partidos junto ao Estado, bem como o enfraquecimento dos novos.

Há a ainda o sistema *matching funds* que traz grandes expectativas. Aproxima o partido da sociedade, dando valor às pequenas e numerosas contribuições e incentivando a transparência. Entretanto, poderia estreitar ainda mais os laços entre

doadores e candidatos a ponto de os deixar dependentes dos financiadores de campanha, o que torna-se incentivo à forte troca de favores<sup>68</sup>.

Dessa forma, o estudo concluído aposta no modelo misto. Não é ele o problema e não é ele a solução. O atual cenário de custos astronômicos das campanhas, as contas irregulares prestadas pelos candidatos, à ausência de um órgão fiscalizador competente, a falta de publicidade e a impunidade, essas sim, são mazelas que devem ser combatidas.

Diante desta situação, a OAB protocolou a petição que daria origem à ADI 4650, a qual acabou por declarar inconstitucional a legislação que permitia e regulamentava as doações de pessoas jurídicas de direito privado às campanhas eleitorais. Por ser uma decisão ainda recente, no momento não se pode sentir suas consequências. Espera-se, porém, que a mesma tenha sido um avanço positivo no processo de aperfeiçoamento das nossas eleições, bem como da nossa democracia.

É imperioso concluir que, a fim de que ocorra uma maior possibilidade de controle e fiscalização dos órgãos responsáveis, não seria suficiente simplesmente a reforma na legislação em vigor, visto que os problemas transcendem a letra de lei e vão ao encontro de nossas instituições e cultura. Não serão, portanto, nossas principais urgências e reivindicações solucionadas com a reforma de um documento normativo. Deve sim haver a busca de uma maneira de reedificar a forma de fazer política, talvez a própria política, não como um fim em si mesmo, mas como modo de buscar-se o bem comum e a real justiça social<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. **Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. Direito Justiça** (Porto Alegre, Online), [s.l.], v. 40, n. 1, p.111, 13 fev. 2014.

<sup>69</sup> Ibidem.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Sergei Medeiros. **O financiamento público nas eleições brasileiras**. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 336.
- BACKES, Ana Luiza; **Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha. Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados**, Brasília, mar. 2013. Disponível em: <[http://www2.câmara.leg.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012\\_22272](http://www2.câmara.leg.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272). Pdf>. Acesso em: 2 nov. 2016.
- BRAMATTI, Daniel; BURGARELLI, Rodrigo; RABATONE, Diego e TOLEDO, José Roberto. **Três empresas bancam 39% da campanha**. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 5 set. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,tres-empresas-bancam-39-da-campanha,1555032>> Acesso em: 7 set. 2016.
- CAMPOS, Pedro Henrique P. **A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro 1964-1985**, 2012, 539 f., Tese de doutorado em história – Instituto de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói 2012, pp. 380-381
- COELHO, Marcos Vinícius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral – Direito penal eleitoral e direito político**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 47.
- FARHAT, Said. **Financiamento de campanhas eleitorais**. In: \_\_\_\_\_. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1996. p. 426
- FUX, Luiz. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 Distrito Federal**. Brasília, 2013. Disponível em: <[www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf)> Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 411.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 277.
- KANAAN, Alice. **Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo** In: RAMOS, André de Carvalho (Org.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União: 2012, p. 295.
- Lei das Eleições comentada**. \_ Rio de Janeiro: TRE-RJ, 2013, p. 18. Disponível em: <[http://www.tre-rj.gov.br/eje/gecoi\\_arquivos/arq\\_078953.pdf](http://www.tre-rj.gov.br/eje/gecoi_arquivos/arq_078953.pdf)> Acesso em 08 de set. de 2016.

- LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. **Financiamento das campanhas eleitorais e prestação de contas.** In: \_\_\_\_\_. **Direito Eleitoral: comentários às Leis 9.504/97, n° 9.096/95 e à Lei Complementar n° 64/90.** Leme (SP): Imperium, 2010. p. 521.
- MACHADO, Marcelo Passamani. **O financiamento de campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política.** In: LEMBO, Cláudio (Coord.). **O voto nas Américas.** Barueri, SP: Manole, 2008. p. 203.
- MELLO, Marco Aurélio. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 Distrito Federal. Brasília, 2013. p. 5. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi4650ma.pdf>> Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- OHMAN, Magnus. **Introduction to political finance.** In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus et al. **Funding of political parties and election campaigns : a handbook on political finance.** International IDEA: Stockolm/Sweden, 2014. P. 1-10.
- PINHO, Rodrigo César R.; **Teoria Geral da constituição e direitos fundamentais.** 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2001. p 29. (Coleção sinopses jurídicas, vol. 17)
- RIBEIRO, R.J. “**Financiamento de campanha (público versus privado)**”, in AVRITZER, L. “**Reforma Política no Brasil**” Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG, 2006. Pág. 77-81.
- RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados.** *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo , n. 73, p. 6-16, Nov. 2005 .
- SANTANO, Ana Claudia. **O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado.** Curitiba: Ithala, 2014, p. 41.
- SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e financiamento das eleições.** Rio de Janeiro, 2013, p. 3. Disponível em: [www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art-](http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art-) Acesso em: 10 de novembro de 2016.
- SCHREIBER, Mariana. **Defendido pelo PT, financiamento de campanha 100% público só existe em um país.** BBC, 30 mar. 2015. Disponível em: . Acesso em: 4 jun. 2016.
- SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. **A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006).** *Resenha Eleitoral*, n° 3, jan/jun 2013. Disponível em: < [http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes/n-3-janjun-2013/integra/2013/06/a-evolucao-da-regulacao-do-financiamento-de-campanha-no-brasil-1945-2006/indexb7dc.html?no\\_cache=1&cHash=9e86778cb4f0a1ef62855dfd15e012f4](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes/n-3-janjun-2013/integra/2013/06/a-evolucao-da-regulacao-do-financiamento-de-campanha-no-brasil-1945-2006/indexb7dc.html?no_cache=1&cHash=9e86778cb4f0a1ef62855dfd15e012f4)> . Acesso em: 22 de agosto de 2016.

- SPECK, Bruno Wilhelm. **O dinheiro e a política no Brasil**, 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=674> />. Acesso em: 17 de set. 2016.
- SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento de campanhas eleitorais**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 153.
- TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. **Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro**. **Direito Justiça** (Porto Alegre, Online), [s.l.], v. 40, n. 1, p.111, 13 fev. 2014.
- TOFFOLI, Dias. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 Distrito Federal. Brasília, 2013. Disponível em:  
<[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi\\_4650\\_\\_voto\\_min\\_\\_dias\\_toffoli.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi_4650__voto_min__dias_toffoli.pdf)> Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. Opin. Publica, Campinas , v. 11, n. 2, p. 287-336, 2005 .