



CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

ABDIAS FELIX DOS SANTOS

**O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL: DAS
ARRECADAÇÕES E APLICAÇÃO DE RECURSOS FORNECIDOS
PELAS EMPRESAS BRASILEIRAS**

Salvador

2023

ABDIAS FELIX DOS SANTOS

**O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL: DAS
ARRECADAÇÕES E APLICAÇÃO DE RECURSOS FORNECIDOS
PELAS EMPRESAS BRASILEIRAS**

Artigo apresentado ao curso de Bacharelado em Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do Título de Graduado em Direito.

Orientador: Darllan Santos

Salvador

2023

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL: DAS ARRECADAÇÕES E APLICAÇÃO DE RECURSOS FORNECIDOS PELAS EMPRESAS BRASILEIRAS

Abdias Felix Dos Santos¹

Darllan Santos:²

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; 2 BREVES CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS; 2.1 DADOS SOBRE DOAÇÕES E RESULTADOS ELEITORAIS; 2.2 ALOCAÇÃO DOS RECURSOS ELEITORAIS NO REGIME DEMOCRÁTICO; 2.2.1 Os partidos políticos e os políticos são financiados em sua jurisdição; 2.2.2 As contribuições políticas ou outros desembolsos para partidos e funcionários políticos são limitados ou regulamentados?; 2.2.3 Campanhas políticas financiadas para cargos legislativos e executivos; 2.2.4 Participação de lobistas em arrecadação de fundos e campanha eleitoral; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

RESUMO: Há uma série de razões pelas quais o Brasil é um bom caso para testar o impacto das conexões políticas nos preços das ações e no acesso ao financiamento bancário externo. Primeiro, o Brasil é conhecido por relações odiosas entre políticos e empresas, como revelações recentes confirmaram. Em segundo lugar, e relacionado, dado o nível limitado de desenvolvimento institucional do Brasil e distorções significativas, o valor das conexões políticas é provavelmente maior do que nos países mais desenvolvidos. Grande parte desse valor pode vir do acesso preferencial a financiamentos, já que o Brasil está entre os países com as maiores taxas de juros e o menor grau de intermediação financeira do mundo. O objetivo da presente pesquisa consiste em abordar as implicações das contribuições oferecidas aos partidos políticos que favorecem e empoderam grupos econômicos. Conclui-se que o aprimoramento da legislação de auditoria talvez seja mais importante do que um órgão fiscalizador forte e bem estruturado, já que a regulamentação moderna da distribuição de recursos não é suficiente. Sugere-se como estudos futuros a efetivação das obrigações e sanções em caso de descumprimento das regras, porque regra sem sanção é para ser infringida.

Palavras-chave: Financiamento de campanha; capital político; incumbência; gênero; desempenho eleitoral

ABSTRACT: There are a number of reasons why Brazil is a good case for testing the impact of political connections on stock prices and access to external bank finance. First, Brazil is known for odious relations between politicians and business, as recent revelations have confirmed. Second, and relatedly, given Brazil's limited level of institutional development and significant distortions, the value of political connections

¹ Graduando do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador e-mail:

² Professor orientador da Universidade Católica do Salvador.

is likely to be greater than in more developed countries. A large part of this value may come from preferential access to financing, since Brazil is among the countries with the highest interest rates and the lowest degree of financial intermediation in the world. The objective of this research is to address the implications of the contributions offered to political parties that favor and empower economic groups. It is concluded that the improvement of the audit legislation is perhaps more important than a strong and well-structured supervisory body, since the modern regulation of the distribution of resources is not enough. It is suggested as future studies the implementation of obligations and sanctions.

Keywords: Campaign finance; political capital; incumbency; gender; electoral performance

1. INTRODUÇÃO

A interação entre mercados e sistemas políticos sempre despertou interesse crescente de estudiosos em geral. Aliás, o interesse mútuo entre a classe política e o setor empresarial tem sido amplamente discutido desde meados da década de 1970. Naquela época, o impacto dessa relação na agenda política foi colocado em foco, investigando-se até que ponto a participação de empresas, direta ou indiretamente, em campanhas, eleições ou processos políticos afetava o resultado final.

Depois de algum tempo, essas conexões também foram analisadas do ponto de vista comercial, na tentativa de encontrar algum tipo de compromisso que motivasse tal ação. Parece razoável admitir que ter um bom relacionamento com o setor empresarial pode ser vantajoso para os políticos. As doações de campanha tendem a ser mais generosas para os candidatos com quem as empresas estabelecem um relacionamento mais longo e estável (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2018).

Essas contribuições são vistas pelos eleitores e pelo mercado como uma demonstração do poder dos candidatos e fazem jus à sua reputação, pois, em grande medida, acabam mostrando a capacidade dos candidatos de influenciar as decisões do governo. Analogamente, os políticos que exercem uma influência mais poderosa e que têm mais chances de vencer tendem a arrecadar mais fundos (BARROSO, 2017).

Se um bom relacionamento com o setor empresarial leva a maiores contribuições às campanhas e, portanto, aumenta as chances de vitória dos

candidatos nas eleições - ou seja, geram bem-estar aos agentes políticos -, pode-se inferir logicamente que devem ser rentáveis para as empresas como bem. Na verdade, evidências empíricas mostram que manter algum tipo de conexão política é vantajoso para as empresas.

Com o objetivo de atrair atenção para o tema, o trabalho apontará o nível de desenvolvimento institucional no ordenamento brasileiro, sendo um aspecto digno de nota. A presente pesquisa consiste em abordar as implicações das contribuições oferecidas aos partidos políticos que favorecem e empoderam grupos econômicos. Se as contribuições para partidos políticos favorecem e empoderam grupos econômicos, evidências sistemáticas dessa prática devem ser fornecidas. Assim, a presente pesquisa foi buscar como se procede as empresas brasileiras de capital aberto que fizeram contribuições para campanhas políticas nas eleições de 2006 e 2010 aumentaram o valor de suas ações em comparação com empresas não doadoras e se esse efeito pode ser realmente explicado por essas contribuições.

Diante disso, a presente pesquisa tem como problema: As conexões construídas por meio de doações levam a uma maior rentabilidade operacional por meio do retorno sobre o patrimônio líquido divulgado pelas empresas em seus balanços?

A presente pesquisa teve caráter descritivo e qualitativo cujo método a ser aplicado de revisão bibliográfica a partir da literatura existente em: livros, monografias, artigos e dados estatísticos. A metodologia utilizada consistiu no método indutivo, pois se partirá de princípios particulares para chegar-se à generalização do assunto, o qual ocorrerá através de análise, interpretação dos materiais selecionados em livros, artigos e documentos legais.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES AS CAMPANHAS ELEITORAIS

O nível de desenvolvimento institucional de um país é um aspecto digno de nota. Embora o envolvimento político tenha comprovadamente afetado as empresas tanto em democracias maduras quanto em países economicamente instáveis, o impacto tende a ser mais forte nestes últimos (BARBOSA, 2011).

A instabilidade financeira e o baixo nível de desenvolvimento das instituições controladoras acabam atraindo as empresas a se relacionarem com a classe política, de forma a tentar obter algumas vantagens sobre seus concorrentes. De acordo com Cerqueira e Cerqueira (2018) com relação aos países desenvolvidos, os países emergentes são mais propensos a buscar vantagens que não podem ser derivadas de mercados competitivos no processo político. Em países onde os mercados são mais eficientes e onde a informação é mais amplamente divulgada, há um custo maior associado à obtenção de vantagens de lobby ou participação em processos políticos.

O Brasil é um país que tentou contornar esse problema mudando o modelo de financiamento. Em 2015, foi aprovada uma nova Reforma Eleitoral, que proibiu doações de empresas, com o objetivo de coibir a influência do poder econômico na política e reduzir os riscos potenciais de corrupção, recorrentemente associados ao envolvimento de empresas no processo político (DALLARI, 2020).

Argumenta-se que as doações corporativas para campanhas políticas seriam, na maioria das vezes, apenas obter favores políticos futuros, aumentando assim o poder econômico sobre o processo democrático. Esta não foi a primeira mudança no sistema eleitoral brasileiro. Segundo Barbosa (2011) em 1992, após escândalos de corrupção, foi aprovado um projeto de lei que legalizava as doações corporativas desde que fossem totalmente divulgadas ao Tribunal Superior Eleitoral. O sistema de financiamento misto vigorou de 1993 a 2015, embora tenha sido constantemente criticado. Por outro lado, embora a proibição tenha sido reintroduzida, persiste a incerteza sobre a eficácia dessa proibição, na medida em que o uso do caixa dois era uma prática amplamente difundida até 1993.

Não obstante, o ponto central dessa discussão é a vantagem financeira ou não de empresas doadoras: estariam de fato obtendo vantagens sobre aquelas que não participam do processo político? Com base nos dados das eleições de 1998 e 2002, conforme mencionado por Kelsen (2009) os movimentos positivos no valor das ações de empresas que contribuíram com candidatos à Câmara poderiam ser explicados, em certa medida, por essas doações. O autor discorre ainda que o mercado antecipa que essas conexões políticas resultarão em algum tipo de vantagem; neste caso, o hipotético acesso privilegiado ao financiamento. No Brasil, onde as taxas de juros estão entre as mais altas do mundo, a intermediação financeira é uma das mais baixas e ainda falta desenvolvimento institucional, esse acesso torna-se mais valioso do que o observado nos países desenvolvidos.

Ressalte-se que o financiamento bancário das empresas que fizeram doações a candidatos à Câmara foi maior em relação às empresas não doadoras. A distribuição das doações é relevante, ou seja, contribuições para candidatos vencedores, candidatos reeleitos e candidatos do partido governista (membros do partido do presidente e suas coligações) renderam maiores retornos para as empresas. Embora as conexões políticas em países com fraco desenvolvimento legal e financeiro possam representar uma alternativa socialmente desejável, a análise revelou que as empresas doadoras tiveram menor retorno sobre os ativos (ROA), apesar de maiores taxas de investimento (LIMA, 2009).

O custo incorrido pela concessão de empréstimos preferenciais a estas empresas menos rentáveis foi de pelo menos 0,2% do PIB. O maior acesso a financiamento ocorre principalmente por meio de um banco específico, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Há evidências empíricas de que as empresas que se tornaram os principais financiadores dos candidatos vencedores nas eleições de 2002 e 2006 receberam mais crédito (LIMA, 2009). Olhando apenas para a candidatura, a comissão brasileira e a diretoria do Partido dos Trabalhadores (PT), observa-se que as empresas que receberam crédito do BNDES entre 2008 e 2010 foram as maiores financiadoras do candidato presidencial do PT nas eleições de 2010 (BARROSO, 2017).

Supõe-se, porém, que isso ocorra devido ao maior número de contratos, muitas vezes incluindo empréstimos do BNDES, negociados por empresas doadoras com o governo. Além disso, o governo pode escolher as empresas que contribuiram para as campanhas de seu partido como “campeãs nacionais” e seus setores de atividade econômica como alvos de políticas industriais. De qualquer forma, os financiadores teriam que se qualificar para receber mais recursos do BNDES.

Dallari (2020) afirmou que o impacto da concessão de maiores contribuições aos candidatos às eleições de 2010 sobre o número de contratos da empresa com o governo. No caso das empresas especializadas em obras públicas, se um petista apoiado por elas vencer as eleições, o preço de seus contratos dispara, superando em 8,5 vezes o valor doado.

Tendo em vista esse cenário, a próxima seção pretendeu abordar alguns dados sobre as doações e resultados eleitorais trazendo o escopo de análise para além das candidaturas à Câmara dos Deputados, Senado e eleições para a Presidência.

Além disso, os dois maiores bancos comerciais são estatais e uma grande parte

do financiamento externo é concedida por bancos estatais de desenvolvimento, tornando o financiamento mais facilmente influenciado por políticos. Em terceiro lugar, o Brasil é um dos poucos países que registra contribuições de campanha em nível de candidato individual (FIGUEIREDO FILHO, 2018).

Os dados detalhados nos permitem construir novas medidas de conexões políticas. A legislação brasileira também determina o cadastramento individual e a justificativa dos gastos de campanha de cada candidato. Embora muitas contribuições e despesas permaneçam sem registro, a lei torna mais difícil para um político gastar dinheiro não oficial em campanha. E, embora ainda possa haver outras maneiras de influenciar os políticos, pode-se esperar que as contribuições de campanha sejam meios importantes para fazê-lo. Os dados detalhados nos permitem construir novas medidas de conexões políticas (BARROSO, 2017).

2.1 DADOS SOBRE DOAÇÕES E RESULTADOS ELEITORAIS

Os dados sobre as contribuições recebidas por candidatos, partidos ou comissões são fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral. São apresentadas as receitas e despesas dos candidatos à Presidência, Câmara e Senado, além de dados gerais sobre comissões e partidos, que não necessariamente estão vinculados a um candidato específico.

As contribuições são classificadas em sete categorias: doações de pessoas jurídicas, doações de pessoas físicas, recursos próprios, receitas de patrimônio e eventos, aplicações financeiras, recursos financeiros do partido, recursos financeiros de outros candidatos e comissões e recursos não divulgados (LOPES, 2018).

As doações de campanha podem ser feitas diretamente aos candidatos ou às comissões partidárias e diretorias partidárias. Assim, por exemplo, um candidato à presidência de um determinado partido pode receber doações em seu nome ou em nome da “Comissão Nacional de Finanças dos Candidatos à Presidência” do partido. Essas doações só podem ser feitas durante o período eleitoral. Além disso, as campanhas também podem ser financiadas pelas diretorias partidárias, que obtêm recursos tanto dos cofres públicos quanto de doações privadas (MEDEIROS, 2020).

Nesse caso, as doações não precisam obedecer ao calendário eleitoral, ou seja, podem ser feitas a qualquer momento. Somente em 2010 o Tribunal Superior

Eleitoral passou a divulgar as receitas dos cargos de direção partidária recebidas no período eleitoral (LOPES, 2018).

Os diferentes mecanismos pelos quais as doações privadas são distribuídas para campanhas eleitorais dificultam a identificação e alocação de recursos. Adotou-se então um procedimento específico. As doações feitas diretamente aos candidatos (presidente, deputado ou senador) eram feitas naturalmente em seus nomes. As doações para os “Comitês Nacionais de Finanças para Candidatos à Presidência” foram destinadas aos candidatos presidenciais. Medeiros (2020) enfatiza que, às doações para “Comissões de Finanças Distritais/Estaduais para Candidatos ao Senado” foram alocadas aos candidatos ao Senado. No entanto, as doações às “Comissões Distritais/Estaduais de Finanças para Candidatos à Câmara” não podem ser destinadas diretamente aos respectivos candidatos, pois o repasse era irrestrito e, portanto, poderia ser distribuído de forma desigual entre os candidatos.

Assim, um grupo adicional foi formado, incluindo os valores doados aos “Comitês Únicos de Finanças” como contribuições aos comitês partidários. Como não há conexão direta entre esses recursos e candidatos específicos, a análise das contribuições de vencedores e/ou perdedores não pôde ser feita para esse grupo. As informações sobre a vitória ou derrota do candidato foram obtidas junto ao TSE e inseridas no banco de dados de doações de campanha por meio do nome do candidato, estado e CPF (BARROSO, 2017).

Em seu estudo Moraes (2017) buscou analisar a associação das doações para campanhas políticas aos retornos obtidos em empresas listadas em bolsa. Portanto, foi necessário identificar as doações feitas por empresas de capital aberto dentre as contribuições recebidas de pessoas jurídicas. Para isso, foi obtida uma correspondência do CNPJ (Cadastro de Pessoa Jurídica). Algumas correções foram necessárias no caso de empresas sem CNPJ ou que realizaram doações por meio de CNPJ diferente do divulgado na Bovespa ou por meio de empresas controladas. Os nomes das empresas informados nas doações foram verificados posteriormente, a fim de reduzir possíveis vieses nos resultados. As doações feitas em 2006 foram convertidas para valores de 2010 (em reais), com base no IPCA.

Diante do exposto, verifica-se que, quanto maior for a força organizacional/eleitoral dos partidos no distrito, maior será a percentagem de recursos partidários repassados aos candidatos que ali concorrem.

2.2 ALOCAÇÃO DOS RECURSOS ELEITORAIS NO REGIME DEMOCRÁTICO

O atual modelo de financiamento de campanha eleitoral em vigor na legislação eleitoral brasileira permite que indivíduos ou organizações internam dinheiro na forma de contribuições a candidatos a cargos majoritários ou proporcionais, partidos políticos e campanhas. É o que se chama de financiamento privado de campanha (LOPES, 2018).

À primeira vista O padrão não parece afetar o equilíbrio da campanha eleitoral não distorce o sistema representativo dos partidos políticos e nem mesmo distorcendo a ideia de democracia. No entanto, uma análise mais profunda da situação atual revela que esse modelo, apesar de sua aparência, é responsável pelo caos organizado em que se encontra a sociedade brasileira (LOPES, 2018).

Os partidos políticos são atores centrais nas democracias (LAPALOMBARA & WEINER, 1966). Apesar da descrença dessas organizações perante a opinião pública, os partidos políticos continuam servindo como filtros para a representação política, selecionando a elite política que irá governar e legislar (BARROSO, 2017).

Como discorrido anteriormente, os partidos controlam parte do dinheiro que circula nas eleições. O grau desse controle e as estratégias de alocação e distribuição dos recursos financeiros, entretanto, dependem de diversas variáveis, como a legislação de financiamento eleitoral que rege o país em análise, bem como o sistema de governo, o formato do estado e o tipo de sistema eleitoral. Nos regimes presidencialistas, por exemplo, os partidos podem concentrar seus esforços financeiros na disputa pelo cargo máximo: a presidência (LOPES, 2018); enquanto nos regimes parlamentaristas a distribuição mais equitativa de recursos pode ser instrumental para a vitória eleitoral do partido.

Segundo o autor Moraes (2017), os partidos modernos deveriam ser regidos pelo princípio da autonomia mútua, ou seja, o partido em nível local (atento ao mercado político específico) tomaria suas decisões sem interferência do partido em nível nacional e vice-versa.

Segundo Pereira (2018), no caso americano, os partidos políticos acabam servindo de contraponto aos doadores privados e pessoas físicas, principalmente nas eleições para a Câmara dos Deputados. Este último tende a favorecer o influxo de recursos para os candidatos titulares, uma vez que eles têm mais chances de

obter uma nova vitória eleitoral, portanto, oferecem maiores chances de os doadores ganharem - ou manterem - o acesso aos tomadores de decisão.

Os partidos, nesse contexto, alocam recursos aos candidatos nas eleições de Vaga Aberta. Segundo Barroso (2017), esse comportamento estratégico dos partidos seria explicado pelos diferentes objetivos dos partidos e dos doadores privados: os partidos, além do objetivo claro de vencer eleições, também se preocupam em formar lideranças futuras e manter a partido, enquanto o mesmo não é verdade para as empresas e doadores individuais. Os partidos negligenciam parcialmente os titulares, pois têm maiores chances de vitória eleitoral.

Para Lopes (2018, p. 56):

O partido prefere distribuir recursos de uma forma que prometa maximizar o número de assentos que conquista. Ele redirecionaria os recursos das campanhas de seus candidatos mais fortes para as campanhas dos candidatos mais fracos, até o ponto em que os ganhos marginais esperados nas cadeiras dos últimos começassem a ser compensados pelas perdas marginais esperadas dos primeiros. Candidatos individuais, por outro lado, resistiriam compreensivelmente a desistir de recursos se isso aumentasse seus riscos de derrota.

Verifica-se que é um processo de disputa entre titulares e lideranças partidárias sobre a distribuição dos recursos financeiros do partido. Em termos teóricos, essa relação é interessante, pois expõe uma disputa entre duas faces do partido. Porém, em termos práticos, os partidos políticos não controlam a maior parte do dinheiro nas eleições.

As pesquisas sobre financiamento político no Brasil começaram assim que os dados sobre o financiamento das campanhas eleitorais se tornaram disponíveis. Os primeiros estudos de Lopes (2018). (2001) basearam-se em dados parciais sobre o financiamento das eleições de 1994 e 1998. Desde 2002, o TSE do Brasil divulga dados abrangentes sobre o financiamento de todos os candidatos a todos os cargos e, a partir da eleição de 2010, esse conjunto de dados também inclui recursos destinados aos partidos políticos.

A quantidade e a qualidade das pesquisas empíricas sobre financiamento eleitoral cresceram na mesma proporção em que as informações se tornaram mais completas, acessíveis e consistente. Vários estudos se concentraram na conexão entre financiamento de campanha e votos. As primeiras análises sobre a relação

entre dinheiro e votos, desenvolvidas por Pereira (2018), mostraram uma alta correlação entre ambas as variáveis. O mesmo autor identificou associação positiva e estatisticamente significativa entre recursos e votos nas eleições para deputado federal de 1994 e 1998.

Lopes (2018) menciona que embora a pesquisa sobre o impacto eleitoral do financiamento de campanha no Brasil tenha aumentado em tamanho e sofisticação, nenhum esforço sistemático foi feito para avaliar o papel de outros fatores que condicionam a relação entre dinheiro e votos. Este artigo sugere abrir essa discussão sobre efeitos de interação no financiamento de campanha.

Os estudos sobre o impacto do histórico de um candidato no desempenho eleitoral normalmente se baseiam na variável do cargo como uma proxy para medir o fator “capital político” (ou “capital eleitoral”). No entanto, avaliar o efeito incumbência não cobre a variedade de capital político. O capital político também inclui outros cargos não eletivos ocupados na administração pública, em partidos políticos e em organizações da sociedade civil. O capital político também inclui experiência em eleições perdidas ou em cargos eletivos diferentes dos candidatos que concorrem.

Na prática, o recurso à “*proxy* de incumbência” deve-se em grande medida à dificuldade de acesso a dados mais detalhados sobre estas diferentes dimensões do capital político/eleitoral dos candidatos. Os estudos de reeleição desenvolveram-se em dois níveis diferentes. Em primeiro lugar, focalizando apenas o grupo de deputados que concorrem à reeleição e comparando seu desempenho no cargo com o sucesso que tiveram na eleição anterior; e, em segundo lugar, analisando todos os candidatos e comparando o desempenho eleitoral do subgrupo dos incumbentes com os restantes candidatos (TOFFOLI, 2015).

ZAVATTO (2015) enquadram na primeira categoria ao avaliar as características políticas e o desempenho do legislador para prever a decisão de um incumbente de concorrer à reeleição ou não. Em estudos posteriores, Pereira & Rennó (2007) contrastam os indicadores de desempenho durante um mandato com os resultados eleitorais dos titulares que buscam a reeleição. O foco desses estudos é colocado exclusivamente no subgrupo relativamente homogêneo de candidatos à reeleição. A quantidade de informações disponíveis sobre sua atuação na arena parlamentar permite comparações importantes entre “estratégias para sobreviver politicamente”.

Quando passamos para o segundo grupo de estudos, que abrange um grupo mais heterogêneo de candidatos, a obtenção de dados torna-se mais desafiadora. Por essa razão, um desenho típico de pesquisa baseia-se na comparação do desempenho dos candidatos à reeleição com o dos demais candidatos. Por exemplo, em uma análise do efeito de uma série de fatores sobre o sucesso eleitoral dos candidatos a deputado federal em 2002, Araújo & Alves (2007) mostram que a chance de um incumbente ser reeleito é vinte e seis vezes maior do que a dos demais candidatos (TOFFOLI, 2015).

Enquanto as pesquisas focadas na legislatura e nas carreiras políticas reconhecem a importância da experiência política anterior (TOFFOLI, 2015). Os estudos eleitorais não têm abordado o efeito de interação entre incumbência e financiamento de campanha.

2.2.1 Os partidos políticos e os políticos são financiados em sua jurisdição

No Brasil, existem três leis que estabelecem a estrutura para partidos políticos, campanha e eleições: O Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) regulamenta o direito de voto e a eleição para cargos públicos, o modo de realização das eleições e o papel do sistema judiciário eleitoral e prescreve os crimes eleitorais; A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) estabelece os parâmetros para o estatuto e práticas dos partidos políticos (os partidos estabelecem seus próprios estatutos); também determina como as partes serão financiadas; e A Lei nº 9.504/1997 estabelece as regras para as campanhas eleitorais, incluindo requisitos para candidatura de candidatos e coligações, financiamento, prestação de contas e publicidade de campanha (TOFFOLI, 2015).

Importante salientar que na Lei nº 9.504/1997 tem a determinação de 30%, no mínimo, o montante do fundo de financiamento para campanha destinadas as candidaturas femininas em eleições proporcionais e majoritárias (TOFFOLI, 2015).

Os partidos políticos são financiados principalmente pelo Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, que recebe dinheiro do orçamento geral da Administração Federal. A distribuição desses recursos é feita de acordo com a representação parlamentar de cada partido (LOPES, 2018).

Uma estrutura diferente é aplicada em relação às contribuições de campanha. Em termos gerais, as pessoas físicas podem contribuir para as campanhas eleitorais até o limite de 10% de sua renda anual anterior ao ano eleitoral, e as pessoas jurídicas não estão mais autorizadas a fazer doações (LOPES, 2018).

Todas as receitas e despesas dos partidos políticos devem ser relatadas anualmente para revisão judicial. Se as contas forem rejeitadas ou não declaradas corretamente, a justiça eleitoral pode aplicar diferentes níveis de sanções. Durante os seus mandatos, os deputados têm direito a alguns subsídios e reembolso de despesas, tais como transporte, alojamento, despesas telefônicas, serviços postais, despesas de manutenção de gabinetes parlamentares de apoio à atividade parlamentar, despesas de alimentação, serviços de segurança e utilização de consultorias (TOFFOLI, 2015).

Os senadores também têm um subsídio mensal para gastar durante seus mandatos ou são reembolsados por essas despesas. Despesas como assistência médica e odontológica, hospedagem, passagens aéreas ou aluguel de aeronaves são cobertas pelo Senado, desde que devidamente informadas pelos senadores. Esses interesses devem ser declarados à respectiva casa do Congresso e tornados públicos a todos os cidadãos (TOFFOLI, 2015).

2.2.2 As contribuições políticas ou outros desembolsos para partidos e funcionários políticos são limitados ou regulamentados?

As contribuições políticas e outros desembolsos são altamente regulamentados no Brasil. A Constituição de 1988 determina em seu artigo 17, § 3º, que os partidos políticos terão direito aos recursos do Fundo Partidário e terão o benefício do acesso gratuito à televisão e ao rádio.

Essas regras foram alteradas em outubro de 2017 pela Emenda Constitucional 97, que estabelece o limite mínimo para que os partidos políticos se beneficiem desses recursos (a cláusula de barreira). Estas regras, que entraram em vigor pela primeira vez nas eleições gerais de 2018 e serão gradualmente implementadas até à plena implementação em 2030, são as seguintes: Os partidos devem ter obtido pelo menos 3 por cento dos votos válidos nas eleições anteriores, que devem estar espalhados por um mínimo de um terço dos estados da federação,

e ter pelo menos 2 por cento dos votos válidos em cada um desses estados; e Os partidos devem ter eleito um mínimo de 15 deputados federais espalhados por pelo menos um terço dos estados federais. Os partidos que não atingirem esse limite ainda terão o direito de concorrer e eleger candidatos, mas não se beneficiarão do Fundo Partidário e da exposição gratuita na televisão e no rádio (SCHLICKMANN, 2014).

Os recursos do Fundo Partidário provêm principalmente do orçamento federal, mas também da cobrança de multas aplicadas aos infratores do Código Eleitoral. Além disso, indivíduos também podem fazer doações privadas ao Fundo Partidário, desde que sejam identificadas e rastreáveis. A distribuição dos recursos do fundo é feita de acordo com a representação parlamentar de cada partido (TOFFOLI, 2015).

A Lei 9.096 de 1995 determina quais despesas podem ser financiadas com recursos do Fundo Partidário, como despesas administrativas da sede partidária, pessoal e campanhas. Em setembro de 2019, a Lei 13.877 fez algumas alterações para ampliar a lista de despesas permitidas, que agora inclui honorários advocatícios e contábeis (TOFFOLI, 2015).

Além do financiamento financeiro, os partidos políticos têm direito, nos termos da Constituição, à transmissão gratuita de televisão e rádio. A contrapartida desse financiamento público indireto vem de renúncias fiscais concedidas às empresas de radiodifusão. As atas destinadas a cada partido estão diretamente relacionadas ao número de parlamentares com mandatos. Nos casos em que são admitidas coligações partidárias (agora limitadas a cargos executivos), as suas emissões televisivas e radiofônicas podem ser agregadas (TOFFOLI, 2015).

2.2.3 Campanhas políticas financiadas para cargos legislativos e executivos

O marco legal eleitoral é estabelecido no Brasil pela Lei nº 9.504/1997, que foi modificada diversas vezes. Até 2016, tanto pessoas físicas quanto entidades privadas podiam contribuir para campanhas políticas, com diferentes limites de contribuição. Existia um limite de contribuição de 2 por cento da renda das pessoas jurídicas e um limite de 10 por cento da renda individual anual para contribuição (LOPES, 2018).

Em busca de mais transparência e menos corrupção, foram feitas mudanças para restringir as doações de campanha vindas de pessoas jurídicas. Em 17 de setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal, acionado pela Ordem dos Advogados do Brasil, decidiu que as contribuições de campanha provenientes de pessoas jurídicas privadas eram inconstitucionais e não seriam mais permitidas. A decisão entrou em vigor imediatamente. Em 29 de setembro de 2015, o Congresso aprovou a decisão e o Executivo promulgou nova legislação reforçando a proibição de doações de campanha por pessoas jurídicas privadas (SAMUELS, 2023).

Além do limite de contribuição da pessoa física de 10% de sua renda, para evitar que os candidatos multimilionários tenham vantagem ilimitada sobre os demais, as mudanças no Código Eleitoral promovidas pela Lei 13.878 de outubro de 2019 estabeleceram que as contribuições dos candidatos às suas próprias campanhas devem ter um limite adicional de 10 por cento da despesa total da campanha (SAMUELS, 2023).

Em 2017, outras mudanças no financiamento de campanha foram aprovadas pelo Congresso para promover emendas à Constituição (Emenda 97 de 2017) e à Lei nº 9.504/1997. Dentre essas mudanças, a Lei nº 13.487/2017 criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (Fundo de Campanha). Ao contrário do Fundo Partidário, que financia as atividades dos partidos políticos estabelecidos, o novo Fundo de Campanha financia campanhas eleitorais. Também é subsidiado pelo orçamento federal e distribuído entre os partidos. Foi criado para preencher a lacuna de contribuições de campanha de entidades privadas (SAMUELS, 2023).

Em resumo, o quadro legal em vigor: permite que os indivíduos contribuam para campanhas eleitorais até o limite de 10 por cento de sua renda; permite que os candidatos contribuam para as suas próprias campanhas eleitorais até ao limite de 10 por cento da despesa total da campanha; permite que estrangeiros (pessoas físicas) contribuam para campanhas eleitorais desde que os recursos sejam originados no Brasil; proíbe que pessoas jurídicas contribuam para campanhas políticas; e institui o Fundo de Campanha para ajudar a financiar campanhas eleitorais (TOFFOLI, 2015).

Embora seja possível argumentar que a interferência do setor privado nos resultados das eleições pode ter diminuído – pelo menos oficialmente – não há evidências claras de que mais transparência ou menos corrupção resultaram da

nova legislação. Alegações de interferência indevida de empresas privadas em campanhas de mídia social colocam em risco o uso justo de ferramentas políticas.

Outra consequência das mudanças na legislação de financiamento de campanha é o desequilíbrio causado por doadores multibilionários. Como no Brasil a contribuição individual de campanha não é uma tradição, assim que as doações de entidades privadas foram proibidas alguns doadores individuais se destacaram e criaram um desequilíbrio nos interesses representados no Congresso (TOFFOLI, 2015).

2.2.4 Participação de lobistas em arrecadação de fundos e campanha eleitoral

Embora admitido como prática pelo direito constitucional de petição, o lobby ainda não é regulamentado no Brasil e o registro não é obrigatório (ou mesmo uma prática voluntária comum). Portanto, não há regras específicas sobre como os lobistas devem observar os limites de arrecadação e campanha eleitoral. As regras aplicáveis aos lobistas serão as mesmas aplicáveis aos cidadãos em geral (TOFFOLI, 2015).

De acordo com o artigo 14, parágrafo 3º, inciso V da Constituição, entre outros requisitos, os candidatos políticos devem ser filiados a um partido político para concorrer às eleições. No entanto, a questão de concorrer de forma independente a um cargo político está pendente de decisão judicial do Supremo Tribunal Federal. A referida regra constitucional está sendo questionada em face da Convenção Americana de Direitos Humanos (o Pacto de San José), que limita os requisitos para candidatos concorrerem a eleições políticas e não inclui na lista a condição de filiação política (SAMUELS, 2023).

Segundo os argumentos levados ao STF, o Pacto de São José deve prevalecer sobre a Constituição se for mais benéfico para os cidadãos. No que diz respeito à campanha paralela de apoio ou oposição a um candidato ou partido político, a prática não só seria incomum no Brasil como também é passível de ser considerada campanha indireta pelo Tribunal Superior Eleitoral, que pode se enquadrar na categoria de benefícios proibidos (SAMUELS, 2023).

Para as eleições de 2018, foram autorizadas as campanhas eleitorais realizadas via internet, o que inclui todos os tipos de redes sociais, como sites, blogs, *WhatsApp* e e-mail. Todos os indivíduos podem fazer campanha usando a

internet, desde que seu conteúdo não seja suportado por pagamento. Essa restrição não se aplica a campanhas oficiais, nas quais um provedor de internet brasileiro pode ser pago para impulsionar o conteúdo da campanha a fim de promover um candidato ou partido, mas nunca para prejudicar outros candidatos. Multas serão aplicadas em casos de descumprimento (TOFFOLI, 2015).

Embora o Tribunal Constitucional brasileiro tenha identificado o direito de liberdade de expressão das pessoas jurídicas como um direito compensatório potencial, a possibilidade de limitar o discurso não foi a principal preocupação exposta pelo Tribunal no caso. A Corte estava mais preocupada com a possibilidade de entrincheiramento do partido governista no poder (TOFFOLI, 2015).

O voto dissidente do ministro Teori Zavascki e outras manifestações dos ministros durante o julgamento apontaram que o partido político no poder tem acesso aos recursos da administração pública e melhores condições de se manter no poder. Com a proibição de doações de empresas, potencialmente os adversários teriam mais dificuldades para arrecadar dinheiro, fazer uma campanha decente e chegar às repartições públicas (TOFFOLI, 2015).

Essa situação pode ser agravada porque a Lei Eleitoral permite que o Governo faça propaganda institucional gratuitamente. Em época de eleições, muitos dizem que o governo usa essa possibilidade para fazer propaganda de campanha – ao invés de institucional. Embora reconhecendo o exposto acima como um problema potencial, o Tribunal pareceu convencido de que o arcabouço legal brasileiro oferece salvaguardas suficientes contra o risco de entrincheiramento do partido governista no poder. Primeiro, disse a maioria, o argumento de que não haverá dinheiro para financiar campanhas de partidos de oposição não é correto porque no Brasil os partidos também têm financiamento público, os indivíduos ainda podem fazer doações a partidos e candidatos e os candidatos têm acesso gratuito à televisão tempo. Finalmente, o Tribunal disse que o argumento de que o governo poderia perverter a lei que permite a propaganda institucional não é válido. A solução para isso seria aumentar a fiscalização desse tipo de anúncio, e não simplesmente permitir que as empresas façam doações (SAMUELS, 2023).

O Ministro Relator considerou os dois dispositivos inconstitucionais por violarem a isonomia. Em relação aos não candidatos, como o limite não é um valor absoluto, mas vinculado à renda, os ricos teriam mais oportunidades de participar do processo político do que os pobres. A mesma lógica se aplica aos candidatos, pois

com limites estabelecidos pelos partidos políticos a cada eleição, os candidatos mais ricos teriam vantagem, o que viola a igualdade. Este é um argumento muito direto. No entanto, como o julgamento em relação a essas duas questões ainda está em andamento e ainda não há maioria na Corte, não estou fornecendo comentários mais detalhados sobre o assunto (SAMUELS, 2023).

CONCLUSÃO

Em síntese, este estudo encontrou evidências que confirmam, em grande parte, sobre a associação positiva e significativa entre financiamento político e desempenho eleitoral.

No contexto brasileiro é muito difícil especular no contexto as razões para isso. Uma possível explicação é que as corporações brasileiras não querem lidar com a exposição de apoiar publicamente um determinado candidato, especialmente considerando que aparentemente o que eles realmente querem é doar para todos os candidatos com chances de vencer. Uma segunda explicação possível é que os partidos brasileiros têm acesso a tempo de televisão gratuito pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos e pela Lei Eleitoral. Nesse sentido, não precisariam contar com patrocinadores para aparecer na televisão. Uma terceira razão possível, e por isso surgiram métodos mais desenvolvidos e sofisticados de participação do público no processo político, incluindo o uso de gastos independentes para apoiar candidatos

Não é raro ver em democracias mais recentes e ainda em evolução o Judiciário assumir posições mais progressistas no sentido de proteger os direitos dos pobres e das camadas mais frágeis da população, característica que se pode encontrar no ordenamento brasileiro. No caso específico do Brasil, a atuação mais progressista da Corte Constitucional em muitas questões pode decorrer também de um descrédito da população em geral em relação aos representantes do Executivo e do Legislativo, em muitos casos envolvidos em escândalos de corrupção.

Como mencionado às implicações sobre o financiamento partidário envolvendo basicamente parlamentares e alguns políticos ligados ao Executivo. O caso ainda hoje compromete a confiança da população nesses dois ramos. Por outro lado, o Judiciário permanece mais ou menos imune e, na visão de muitos, saiu

do caso como um “herói”, dada a forte posição que o Tribunal Constitucional assumiu ao buscar a condenação dos políticos corruptos.

Os potenciais benefícios do financiamento político nas eleições são maior transparência, redução da corrupção eleitoral, superação de grupos econômicos ou grandes doadores assumindo partidos e políticos, fomento de valores democráticos, promoção da concorrência igualitária e aumento da cidadania ativa. A motivação dos doadores tem como base o alinhamento à visão de mundo do partido/candidato, confiança, recompensa, reconhecimento, sentimento de pertencimento, qualidade das ideias/propostas, entre outros.

Importante destacar que, em 2017, a Lei 13.488 regulamentou o crowdfunding político para as eleições, permitindo que as empresas prestassem serviços para facilitar a captação de recursos online para os candidatos. Essa legislação foi baseada na Resolução 23.553/2017 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que permitiu que as empresas solicitassem e obtivessem autorização para oferecer aos candidatos plataformas de financiamento coletivo online seguindo requisitos legais e técnicos.

Assim, as eleições gerais de 2018 foram as primeiras do país a utilizar amplamente esta estratégia de financiamento, com a participação de plataformas online legalmente autorizadas a mediar o processo de doação entre doadores individuais e candidatos. Este estudo buscou abordar as implicações das contribuições oferecidas aos partidos políticos que favorecem e empoderam grupos econômicos. Identificou-se que as campanhas políticas requerem “recursos materiais utilizados pelos concorrentes nas eleições populares para organizar a campanha e convencer os cidadãos a votar nelas”. Esses recursos podem vir de fundos governamentais designados para financiar eleições, de doadores privados ou de ambos. Além disso, o financiamento político pode ser classificado como direto – por meio de doações financeiras – ou indireto – quando os candidatos recebem vantagens ou serviços *pro bono* (quando indireto, o benefício recebido deve ser quantificado, e seu custo estimado registrado e apresentado às autoridades eleitorais)

No entanto, existem muitas imperfeições na correlação entre poder econômico e poder político, particularmente no que diz respeito aos valores básicos da democracia e da justiça. O financiamento de campanhas políticas no Brasil é uma das causas da corrupção. Os estudos analisados demonstraram como os fundos de

campanha são arrecadados legalmente, analisando conceitualmente os paralelos e as diferenças entre corrupção para fins privados e políticos. O estudo sugere que uma melhor regulamentação do financiamento de campanhas políticas pode contribuir para o combate à corrupção, trazendo mais transparência a todo o processo eleitoral.

Os estudos sobre por que os doadores doam para campanhas políticas, principalmente indicam que essa estratégia aumenta o engajamento dos doadores, o sentimento de pertencimento e efeitos positivos na confiança e na percepção da qualidade das propostas do candidato. Assim, a decisão dos candidatos de usar o financiamento pode impactar na motivação e no engajamento de seus doadores. A chamada Lei Eleitoral aprovada no Brasil em 1997 (Lei 9.504/97) listou várias fontes de financiamento para campanhas políticas. Os partidos políticos e os candidatos podiam contar com contribuições de pessoas físicas, jurídicas, verbas governamentais destinadas às atividades partidárias e recursos pessoais dos candidatos.

Menciona-se que, o Brasil é acompanhado por importantes escândalos de corrupção envolvendo grandes investidores privados que operam em diversos setores, como serviços financeiros, infraestrutura, projetos de investimento público e petróleo. Mais fundamentalmente, o que justifica este trabalho foi a convicção de que os padrões de financiamento para campanhas eleitorais institucionalizados no Brasil contribuem significativamente para a grave crise fiscal atual.

Os partidos desempenham um papel importante na manutenção de uma democracia representativa. Portanto, ficou acordado que o Estado garantirá o tratamento e o fortalecimento. No entanto, o alvoroço em torno das controvérsias sobre o financiamento partidário reflete a má imagem da política e dos políticos na sociedade. Embora seja verdade que financiar partidos e campanhas não é uma atividade inerentemente corrupta, a história da política brasileira mostra que esses temas sempre estiveram ligados.

Por tudo isso, a proposta mais considerada é a do meio, ou seja, o sistema que mesclam o financiamento público, que não proíbe as contribuições privadas, mas controla fortemente ambas. Além disso, o aprimoramento da legislação de auditoria talvez seja mais importante do que um órgão fiscalizador bem estruturado, já que a regulamentação moderna da distribuição de recursos não é insuficiente.

Sugere-se como futuros estudos que abordem sobre a efetivação das obrigações e sanções em caso de descumprimento das normas estabelecidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, Caroline Vargas. **O financiamento público de campanha político-partidária e a crise de representatividade contemporânea: análise à luz de aspectos constitucionais.** Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 3029, 17 out. 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito eleitoral esquematizado.** São Paulo: ed. Saraiva, 2018.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado.** 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson B. **O elo corporativo?** Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. Master's thesis in Political Science, UFPE. 2018.
- KELSEN, Hans. **A Democracia.** 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- LIMA, Edmo D'El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2090, 22 mar. 2009.
- LOPES, Ana Maria. Democracia: aspectos relevantes da reforma política. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 44, 1 ago. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/63>>. Acesso em: 19 set. 2012.
- MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. O princípio democrático no ordenamento jurídico brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 43, 1 jul. 2020.
- ORZARI, Octavio. **O financiamento público exclusivo de campanhas e listas partidárias preordenadas** – O projeto de lei do senado Nº 268/2011 E A PEC Nº 43/2016. TSE. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-daeje/artigos/revista-eletronica-ano-ii-no-5/o-financiamento-publico-exclusivo-de-campanhas-elistas-partidarias-preordenadas-2013-o-projeto-de-lei-do-senado-no-268-2011-e-a-pec-no-43-2011>> Acesso em: 2maio 2023.
- PEREIRA, Denis Urazato. **Financiamento público de campanha eleitoral e representação política** [manuscrito], 2018. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/382/financiamento_publico_urazato.pdf?sequence=3>. Acesso em: 04 abr. 2023.
- SAMUELS, David. **Financiamento de campanha e eleições no Brasil.** In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.). Reforma política e cidadania. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2023.

TOFFOLI, José Antônio Dias. **Quem financia a democracia no Brasil?** Revista interesse nacional, ano 7, nº 28, jan./mar., 2015.

ZAVATTO, D. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. XI, no 2, Outubro, 205, p. 287-336, 2015.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas** eleitorais. Curitiba: Juruá, 2014