

# Financiamento de campanhas e prestação de contas

WAGNER PRALON MANCUSO  
BRUNO WILHELM SPECK

## 1. INTRODUÇÃO

■ A legislação vigente confere diversas atribuições à Justiça Eleitoral em questões relativas ao financiamento de campanhas. Essas atribuições estão definidas na Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95), na Lei das Eleições (Lei 9.504/97) e na Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/10)<sup>1</sup>. As principais responsabilidades da Justiça Eleitoral nessa área são:

1. Receber as prestações de contas referentes às receitas e despesas eleitorais de partidos, comitês e candidatos (Lei 9.096/95, artigos 32 e 33; Lei 9.054/97, artigos 28 e 29);
2. Divulgar as prestações de contas recebidas (Lei 9.096/95, artigo 32; Lei 9.054/97, artigo 28);
3. Fiscalizar as prestações de contas, verificando sua regularidade (Lei 9.096/95, artigo 34; Lei 9.054/97, artigo 30);
4. Receber pedidos de investigação judicial para apurar condutas ilícitas relativas à arrecadação e gastos de campanhas. (Lei 9.096/95, artigo 35; Lei 9.504/97, Artigos 30-A e 81);

---

1 A parte da Lei 9.096/95 que trata das questões pertinentes a este trabalho é o Título III, “Das finanças e contabilidade dos partidos” (artigos 30-44), com as alterações introduzidas pelas Leis 12.034/09 e 12.891/13. Na Lei 9.504/97 destacam-se as seções “Da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais” (artigos 17-27), “Da prestação de contas” (artigos 28-32) e o artigo 81 das “Disposições Transitórias”, com as alterações introduzidas pelas Leis 11.300/06, 12.034/09 e 12.891/13. Na Lei Complementar 135/10, o dispositivo mais relevante é o artigo 1º, Inciso I, alíneas j e p.

5. Aplicar sanções em casos de ilicitude no financiamento das campanhas (Lei 9.096/95, artigos 36 e 37; Lei 9.504/97, artigos 18, 22, 23, 25, 30-A e 81; Lei Complementar 135/10, artigo 1º; Inciso I, alíneas j e p).

O estudo do exercício de cada uma dessas responsabilidades pela Justiça Eleitoral abre uma agenda de pesquisas ampla e fascinante. Neste trabalho, no entanto, trataremos especificamente de dois pontos principais. O ponto da próxima seção são as prestações de contas apresentadas à Justiça Eleitoral. A questão é: o que o estudo das contas eleitorais nos revela sobre a dinâmica do financiamento de campanhas no Brasil? Mostraremos, em primeiro lugar, quais são as receitas e despesas eleitorais admitidas pelo ordenamento jurídico vigente. Em segundo lugar, defenderemos a análise acadêmica das prestações de contas, apesar das usuais críticas à veracidade dessas informações. Em terceiro lugar, sintetizaremos os principais achados da literatura empenhada em investigar as causas e os efeitos das receitas e despesas eleitorais. E, em quarto lugar, mostraremos que o financiamento empresarial predomina nas campanhas para praticamente todos os cargos eletivos, tanto do executivo como do legislativo.

O ponto da terceira seção é o debate atual em torno do modelo brasileiro de financiamento eleitoral. Este debate foi impulsionado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) propôs ao Supremo Tribunal Federal (STF), em setembro de 2011, questionando dispositivos da Lei dos Partidos Políticos e da Lei das Eleições que tratam do financiamento de campanhas. Acompanharemos os argumentos sustentados por críticos e defensores do modelo vigente, ao longo de momentos-chave da tramitação da ADI, e trataremos também do estágio atual da decisão em curso no plenário do Supremo Tribunal Federal (STF).

As duas seções mencionadas acima são precedidas por esta breve introdução e sucedidas pelas considerações finais, em que discutiremos possíveis desdobramentos do debate sobre o modelo de financiamento eleitoral do país.

## 2. AS CONTAS ELEITORAIS

■ Partidos, candidatos e comitês financeiros devem prestar contas à Justiça Eleitoral sobre as receitas e despesas de campanha. No caso dos partidos, as contas são prestadas pelos diretórios nacionais, estaduais/distritais e municipais. No caso dos candidatos, por aqueles que disputam os cargos eletivos dos poderes executivo e legislativo, em âmbito nacional, estadual ou municipal. Também

prestam contas os comitês financeiros, que são órgãos constituídos pelos partidos com a finalidade específica de arrecadar e aplicar recursos eleitorais. Na eleição presidencial, a criação de comitês nacionais é obrigatória. Nas demais eleições, os comitês podem ser constituídos por cargos em disputa (por exemplo, comitês para governador, senador, deputado federal e deputado estadual, prefeito e vereador), ou então um comitê financeiro único pode reunir as atribuições relativas a todas as eleições de uma determinada circunscrição.

As fontes de receitas eleitorais admitidas atualmente no Brasil são as seguintes:

1. Pessoas jurídicas, com doações limitadas a 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição<sup>2</sup> (Lei 9.504, artigo 81, parágrafo 1º.).
2. Pessoas físicas, com doações limitadas a 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição<sup>3</sup> (Lei 9.504, artigo 23, parágrafo 1º., Inciso I).
3. Recursos próprios do candidato, com doações limitadas ao valor máximo de gastos estabelecido por seu partido (Lei 9.504, artigo 23, parágrafo 1º., Inciso II).
4. Fundo partidário. Este Fundo é uma fonte exclusiva dos partidos e é composto principalmente por dotação orçamentária anual da União<sup>4</sup>, mas também recebe recursos de multas e penalidades eleitorais, doações de pessoas físicas ou jurídicas, e outros recursos destinados por lei (Lei 9.096/95, artigo 38). 95% do Fundo são distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados, e os 5% restantes são distribuídos igualmente a todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (Lei 9.096, artigo 41-A). Os partidos podem aplicar uma parte do Fundo Partidário em campanhas eleitorais.
5. Comercialização de bens e realização de eventos.

---

2 Conforme o artigo 24 da Lei 9.504/97, não podem fazer doações eleitorais: entidade ou governo estrangeiro; órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público.

3 Este limite não se aplica a doações estimáveis em dinheiro que não ultrapassem R\$ 50.000,00, referentes à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador (Lei 9.504, artigo 23, parágrafo 7º.).

4 Esta dotação anual deve corresponder, no mínimo, a R\$ 0,35 (em valores de agosto de 1995), multiplicados pelo número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária.

As despesas eleitorais permitidas são as seguintes (Lei 9.504/97, artigo 26):

1. Confecção de material impresso.
2. Propaganda e publicidade.
3. Aluguel de locais para atos de campanha.
4. Transporte de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas. O gasto com aluguel de veículos automotores não pode exceder a 20% do total.
5. Despesas postais e de correspondência.
6. Instalação, organização e funcionamento de comitês e serviços para as eleições.
7. Pagamento por serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais. O gasto com alimentação não pode exceder a 10% do total.
8. Montagem e operação de carros de som e de propaganda.
9. Realização de comícios ou eventos para promoção de candidatura.
10. Produção de programas de rádio, televisão ou vídeo.
11. Realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais.
12. Criação e inclusão de sítios na Internet.
13. Pagamento de multas eleitorais aplicadas aos partidos ou candidatos.
14. Produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral.

É muito importante levar em conta que, além de realizar as despesas diretas apontadas acima, os partidos, os candidatos e os comitês também podem transferir recursos entre si. Por exemplo, uma empresa pode doar um milhão de reais para um diretório partidário estadual, e este pode repartir a doação entre dez candidatos a deputado federal, cada um deles recebendo cem mil reais. Como veremos abaixo, o volume dessas transferências internas é muito significativo. Portanto, a estimativa correta do total de recursos investidos em um ciclo eleitoral deve descontar todas as transferências internas, para evitar múltiplas contagens dos mesmos recursos.

Muitos comentaristas e especialistas especulam sobre a veracidade das prestações de contas apresentadas à Justiça Eleitoral. Pelo lado da receita, uma quantidade de recursos de difícil mensuração – a “caixa 2” – pode ter sido repassada a partidos, candidatos e comitês sem a devida declaração à Justiça Eleitoral. Pelo lado da despesa, uma parte dos gastos, também de difícil mensuração, pode ter sido feita sem o registro adequado. Questiona-se, então, se as prestações de contas dão um retrato fiel, ou pelo menos aproximadamente fiel, dos valores reais movimentados em campanhas eleitorais.

Temos alguns argumentos em favor da análise dos dados prestados à Justiça Eleitoral e por ela divulgados. Em primeiro lugar, a prestação de contas eleitorais é relativamente rápida e sua divulgação é transparente. Em agosto e setembro dos anos eleitorais, os partidos, os comitês e os candidatos precisam divulgar relatórios parciais de receitas e despesas em sítio da internet criado pela Justiça Eleitoral – embora não precisem indicar, nestes relatórios, os nomes dos doadores e os valores por eles doados. Até trinta dias depois da realização das eleições, devem enviar as prestações de contas finais, discriminando receitas (agora com indicação de doadores e valores doados) e despesas. Em caso de segundo turno, o prazo é contado a partir desta data. De posse das informações, a Justiça Eleitoral logo as disponibiliza para consulta, em formato eletrônico<sup>5</sup>. Este sistema de prestação e divulgação das contas eleitorais contrasta, por exemplo, com o que ocorre com as contas partidárias não eleitorais. Os partidos políticos também prestam contas anualmente à Justiça Eleitoral. No entanto, estas prestações de contas não estão disponíveis em formato de bancos de dados. As contas dos diretórios municipais estão espalhadas em milhares de juntas eleitorais municipais. Mesmo as contas dos diretórios partidários estaduais não são facilmente acessíveis.

Em segundo lugar, o volume bilionário de receitas e despesas é grande demais, fazendo valer a pena o esforço de estudar as contas eleitorais, em vez de descartá-las categoricamente, com base em uma suspeita generalizada sobre a sua validade. As prestações de contas incluem informações interessantes, tais como aportes milionários de doadores que têm relações contratuais com o poder público. Os dados disponíveis merecem análise detalhada, porque podem revelar detalhes importantes sobre a relação entre o poder econômico e o poder político no país.

Em terceiro lugar, se é verdade que o sistema de financiamento político no Brasil é bastante liberal, estabelecendo tetos extremamente permissivos para gastos e doações eleitorais – sobretudo no caso dos grandes doadores –, também é verdade que a Justiça Eleitoral tem aumentado seus esforços para fiscalizar as prestações de contas, e tem colaborado com órgãos públicos tais como

---

5 Um problema geralmente dificulta o uso acadêmico dessas informações, sobretudo no período imediatamente posterior ao prazo para prestação de contas: as bases de dados sofrem mudanças frequentes. Ao questionar as prestações de contas fiscalizadas, a Justiça Eleitoral recebe retificações. Estas correções são continuamente inseridas nas bases de dados da Justiça Eleitoral. Assim, o pesquisador que baixa os dados em um dia, pode obter valores diferentes se o fizer em outro dia.

a Receita Federal e o Banco Central para identificar lacunas nas informações prestadas. Empresários e políticos importantes foram condenados recentemente, no âmbito da Ação Penal 470 do STF, conhecida por “escândalo do mensalão”, por irregularidades que envolviam financiamento de campanhas. Irregularidades semelhantes levaram à renúncia de um deputado federal, que já foi governador de estado e presidente de partido político. Há cada vez menos motivos para não incluir corretamente as receitas e as despesas nas prestações de contas. Tanto para os doadores quanto para os recebedores, as doações não declaradas são um risco desnecessário. O custo do caixa um é baixo e o do caixa dois está aumentando.

Pelas razões acima, vários pesquisadores têm se dedicado ao estudo das prestações de contas divulgadas pela Justiça Eleitoral e têm encontrado resultados interessantes<sup>6</sup>. Em geral, os estudos realizados se estruturam em torno de três questões centrais: (i) As contribuições e os gastos de campanha afetam os resultados eleitorais? (ii) As doações de campanha geram benefícios para os financiadores? (iii) Que fatores explicam as doações de campanha? Estudos da primeira vertente têm encontrado associação positiva e estatisticamente significativa entre receita ou gasto eleitoral, de um lado, e a quantidade de votos recebidos pelos candidatos, de outro lado (Samuels, 2001a; 2002; Figueiredo Filho, 2009; Peixoto, 2010; Marcelino, 2010; Speck & Mancuso, 2013; 2014). Na segunda vertente, há trabalhos que relacionam doações empresariais à obtenção de diferentes benefícios, tais como financiamento de bancos públicos (Claessens, Feijen e Laeven, 2008; Lazzarini et alii, 2010), ou contratos com o governo (Boas, Hidalgo e Richardson, 2012). Na terceira vertente, diversos fatores têm sido apontados como determinantes das doações eleitorais, tais como o partido político dos candidatos (Lemos, Marcelino e Pederiva, 2010; Speck, 2011), a pertença do partido do candidato à base de apoio ao presidente no Congresso (Samuels, 2001a; Mancuso, 2012b), a condição de mandatário do candidato (Marcelino, 2010; Lemos, Marcelino e Pederiva, 2010; Mancuso, 2012b) e a magnitude do distrito em que ocorre o pleito (Samuels, 2001b; Marcelino, 2010 e Peixoto, 2010), entre outros.

Com base nas prestações de contas enviadas à Justiça Eleitoral no último ciclo eleitoral, que cobre as eleições nacionais e estaduais de 2010, bem como as eleições municipais de 2012, apresentamos uma análise dos recursos investidos

---

6 Em Mancuso (2012a) podem ser encontrados um balanço desta literatura e uma agenda de pesquisas sobre o tema.

nas campanhas, seja quanto às principais fontes de receita, seja quanto aos cargos pleiteados pelos destinatários desses recursos.

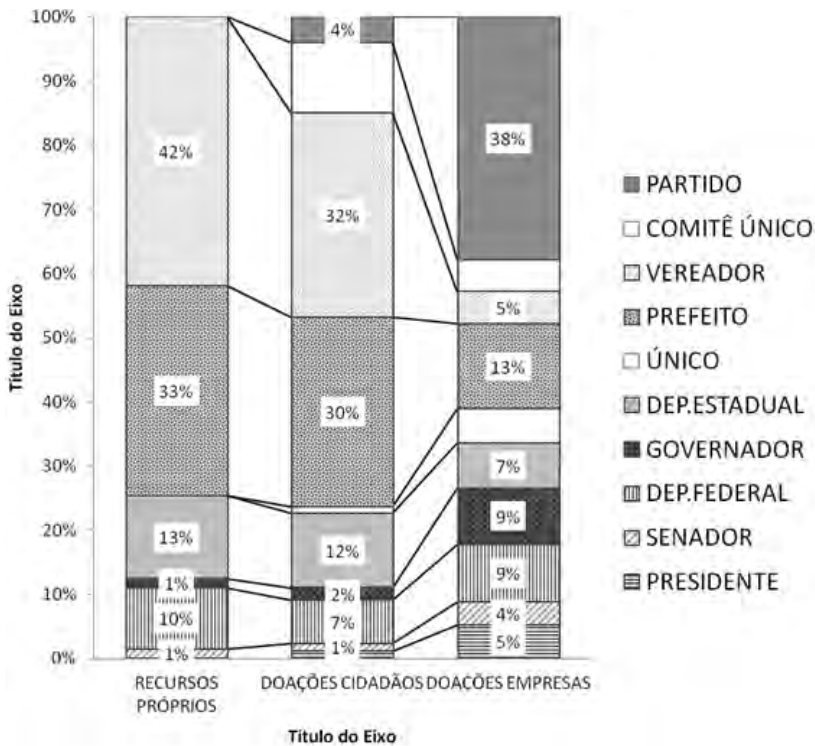
Quanto à origem das receitas, as três fontes de recursos mais significativas, em ordem crescente, são os recursos próprios dos candidatos, as doações de cidadãos e as doações de empresas. No gráfico 1, cada coluna representa uma fonte. As cores identificam para quais cargos estes recursos vão. O valor total de recursos próprios mobilizados nas duas eleições é 1,3 bilhão de reais, as doações de cidadãos somam 1,7 bilhão de reais e as empresas doaram 4,2 bilhões de reais.

O autofinanciamento esteve presente, sobretudo, nas campanhas proporcionais para o legislativo e nas campanhas majoritárias para a chefia do executivo municipal. De fato, o gráfico abaixo mostra que, no que se refere aos recursos próprios, os candidatos a vereador e a prefeito foram os que mais investiram em suas campanhas, seguidos pelos candidatos a deputado estadual e federal. Obviamente estes dados também são um resultado do grande número de candidatos nestas eleições. A participação de candidatos a outros cargos neste tipo de financiamento foi bastante reduzida.

As doações de pessoas físicas seguem padrão muito semelhante. Indivíduos doam, em primeiro lugar, para candidatos disputando cargos municipais e, em segundo lugar, para candidatos às assembleias legislativas e à Câmara dos Deputados. Novamente o número de candidatos tem um papel importante, sendo interessante notar que os cidadãos se engajam relativamente pouco nas eleições majoritárias para o senado e para a chefia dos executivos estaduais e federal. Uma categoria nova aparece nas doações dos cidadãos: as contribuições para partidos políticos. Um em cada 25 reais doados pelos cidadãos vai para os partidos que, por sua vez, apoiam os candidatos.

Finalmente, vêm as doações de empresas. As empresas estão fortemente envolvidas nas eleições para todos os cargos. O contraste com o que ocorre nos casos dos recursos próprios e das doações de pessoas físicas é significativo. Apesar do número relativamente pequeno de candidatos disputando os cargos a presidente, senador e governador, 18% dos recursos empresariais são alocados nestas campanhas. O engajamento das empresas nas eleições para prefeito (13%) também é considerável. As eleições legislativas proporcionais respondem por 21% das doações empresariais. Mas o principal fenômeno a observar-se aqui é o volume de recursos repassados aos partidos políticos. Cerca de dois quintos de todas as doações empresariais são destinados a eles. Veremos a seguir como os partidos alocam estes recursos aos seus candidatos.

GRÁFICO I. Doações eleitorais, por fonte e destino (2010 e 2012)



Fonte: TSE.

É possível olhar para os mesmos dados por uma perspectiva diferente, isto é, do ponto de vista dos candidatos. O gráfico 2 retrata a origem dos recursos para cada cargo. Além das três fontes externas de recursos, supracitadas, agora os partidos políticos também aparecem como doadores. Como dissemos acima, o sistema brasileiro de financiamento eleitoral permite que partidos, comitês e candidatos transfiram entre si os recursos arrecadados. O volume destas transferências é considerável. No último ciclo eleitoral, só as transferências realizadas por partidos chegaram a 1,4 bilhão de reais<sup>7</sup>.

O gráfico mostra, em primeiro lugar, a importância do financiamento empresarial para todos os cargos. Nas eleições presidenciais, as doações empresariais diretas representam 73% do total de recursos. Nas eleições para governador, a

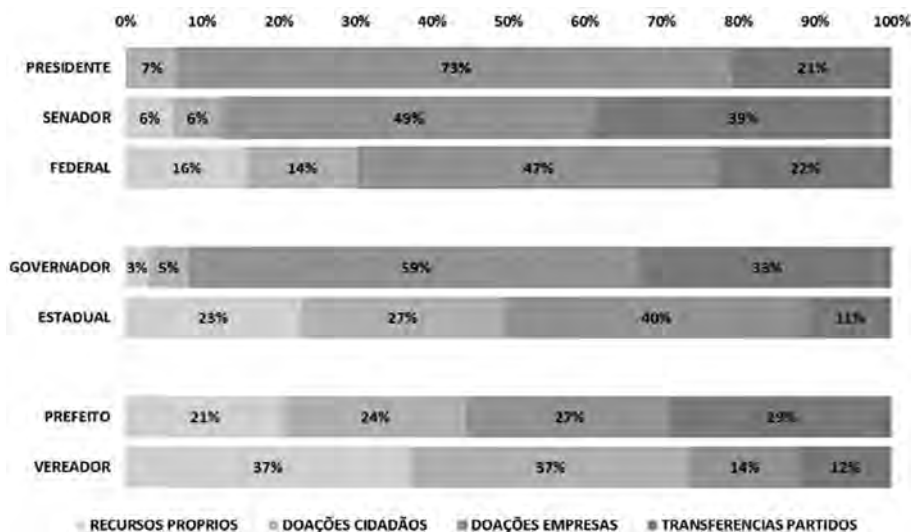
7 O gráfico 2 desconsidera as outras transferências.



proporção se aproxima de 60%. Nas disputas para o senado, a câmara e as assembleias legislativas, o financiamento empresarial direto também se destaca como a principal fonte de recursos. Somente nas eleições municipais é que outras fontes de recursos são mais importantes. Mesmo assim, nas eleições para prefeito, a importância das doações empresariais diretas é quase igual à das transferências partidárias.

Em segundo lugar, destaca-se a importância dos recursos transferidos pelos partidos. Estes recursos são proporcionalmente mais importantes para os candidatos a senador (39%), governador (33%) e prefeito (29%). Em seguida vêm os candidatos a deputado federal e a presidente. As proporções mais baixas se verificam entre os candidatos a vereador e a deputado estadual. Sabe-se, no entanto, que os recursos transferidos pelos partidos provêm quase totalmente de doações de empresas. Somando-se então o financiamento direto e indireto (via partidos) pelo setor privado, conclui-se que as disputas a presidente, governador e senador se financiam quase exclusivamente com recursos do setor privado. A presença das empresas também é muito significativa nas eleições para deputado federal, prefeito e deputado estadual. A exceção à regra fica por conta das eleições para vereador, em que predominam as doações de pessoas físicas e as auto-doações.

GRÁFICO 2. Fonte de financiamento eleitoral para os diferentes cargos (2010 e 2012)



Fonte: TSE.

### 3. O DEBATE SOBRE AS REGRAS DE FINANCIAMENTO NO STF

■ Como vimos na seção anterior, a análise das prestações de contas enviadas à Justiça Eleitoral revela que as empresas privadas são as grandes responsáveis pelo financiamento de campanhas no Brasil. As regras de nosso sistema também permitem que candidatos invistam recursos próprios em suas campanhas, com um teto de autoinvestimento muito permissivo, estabelecido pelos próprios partidos – o que favorece os candidatos mais abastados. As regras permitem ainda que as pessoas físicas mais ricas invistam grande quantidade de recursos nas campanhas de seus candidatos preferidos.

Esta situação levou o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em setembro de 2011, a propor uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ao STF, questionando dispositivos da Lei dos Partidos Políticos e da Lei das Eleições que tratam do financiamento de campanhas. Em síntese, a ADI da OAB, que recebeu o número 4.650/11, fez três solicitações: (i) a proibição imediata e a declaração de inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas; (ii) a declaração de inconstitucionalidade das regras relativas à doação de pessoas físicas e à doação de recursos próprios dos candidatos, permitindo-se, no entanto, que as regras atuais mantenham a eficácia por até 24 meses, para evitar a criação de “lacuna jurídica”; e (iii) a recomendação ao Congresso Nacional de adoção, em 18 meses, de legislação que limite, de modo uniforme e em patamar suficientemente baixo, as doações de pessoas físicas e o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanhas eleitorais. Se a nova legislação não for adotada neste prazo, então a regulamentação provisória da questão deve ser atribuída ao TSE.

A OAB fundamentou sua proposta com o argumento de que o sucesso eleitoral no Brasil depende, em grande medida, de campanhas eleitorais caras, o que torna a política dependente do poder econômico. Esta dependência seria nefasta para a democracia, por diversas razões: em primeiro lugar, porque gera desigualdade política, ao aumentar a influência dos mais ricos sobre os resultados eleitorais e sobre a atuação do poder público. Em segundo lugar, porque prejudica a chance de sucesso eleitoral de candidatos de determinados perfis, ou desestimula a candidatura de indivíduos com perfis semelhantes, quais sejam: os mais pobres, os que têm menos proximidade com a elite econômica e os que não têm afinidade com seus interesses. Em terceiro lugar, porque políticos financiados podem se tornar fontes de favorecimento para seus financiadores.

Por fim, em quarto lugar, porque ofende os princípios da igualdade, da democracia e republicano.<sup>8</sup>

A ADI proposta pela OAB catalisou um grande debate, que se estende até hoje, sobre o modelo brasileiro de financiamento eleitoral. Este debate teve três momentos principais. O primeiro foi o pronunciamento inicial sobre a ADI pelo Ministério Público Federal (MPF), pelos requeridos na Ação – Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República –, e pela Advocacia-Geral da União (AGU). O segundo foi a audiência pública convocada pelo ministro-relator Luiz Fux. O terceiro foi o julgamento da ADI pelo plenário do STF, que ainda não foi concluído.

No primeiro momento, somente o MPF opinou em favor da ADI da OAB, argumentando que as empresas não possuem status de cidadão, nem representam interesses públicos ou sociais, e por isso não deveriam poder participar do processo eleitoral, por meio do financiamento de campanhas. Além disso, o MPF afirmou que a Constituição brasileira (artigo 14, parágrafo 9º.) dispõe sobre o poder do estado de “proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico”, e que as regras atuais são insuficientes para promover a “igualdade material de condições” no certame eleitoral.

A Presidência da Câmara, a Presidência do Senado, a Presidência da República e a AGU colocaram-se contra a ADI da OAB. Câmara, Senado e AGU convergiram em torno de dois argumentos: o primeiro, de natureza procedimental, rejeita a tese de inconstitucionalidade dos dispositivos questionados, porque estes foram produzidos com observância das normas do devido processo legislativo. O segundo, referente à relação entre os poderes, afirma que a OAB deseja impor sua preferência por meio do poder judiciário, ignorando que o poder legislativo é o fórum adequado para definição do modelo de financiamento eleitoral, e que proposições legislativas sobre o tema já estão em discussão em ambas as Casas do Congresso Nacional. O Senado acrescentou ainda que o sistema atual já prevê mecanismos para equilibrar a disputa eleitoral no que se refere ao financiamento de campanhas, tais como a fiscalização da Justiça Eleitoral, o limite de gastos e a distribuição de recursos públicos (por exemplo: Fundo Partidário e do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral).

---

8 Neste item o texto da OAB se apoia, entre outros, em Speck (2006), que identificou que a legislação eleitoral transforma a iniquidade econômica entre cidadãos em direito diferenciado de participação política via financiamento.

No entanto, a defesa mais enfática do financiamento eleitoral por empresas foi feita pela Presidência da República e pela AGU. Segundo a Presidência, esta modalidade de financiamento deve ser admitida porque as empresas são um segmento social, e como tal não devem ser alijadas do processo de representação política; porque o aporte de recursos por empresas é uma forma de participação política e de expressão ideológica; porque o financiamento empresarial não gera desequilíbrio, se as disposições legais forem respeitadas; porque este financiamento garante pluralismo partidário, podendo evitar a hegemonia dos partidos maiores sobre os menores; e porque controle e transparência na relação entre empresários e classe política são os melhores remédios contra a influência do poder econômico nas eleições.

Por sua vez, em clara contraposição ao MPF, a AGU defendeu que a empresa deve ser considerada como cidadã e possui legitimidade para integrar o processo de escolha de governantes.

O segundo momento-chave do debate foi a audiência pública convocada por Fux para discutir o sistema brasileiro de financiamento eleitoral. As reuniões de audiência pública promovidas pelo STF ocorreram nos dias 17 e 24 de junho de 2013. Foram ouvidos 30 participantes, dentre eles acadêmicos das áreas do direito e da ciência política, representantes de partidos políticos, ex-ministros do TSE, uma técnica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, um secretário municipal (Porto Alegre, RS), um jornalista e representantes de diversas organizações civis (OAB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Escola Nacional de Magistratura, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, Associação Nacional dos Procuradores Municipais, Instituto dos Advogados de São Paulo, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Agentes Voluntários do Brasil e Instituto Atuação). 13 participantes defenderam a ADI da OAB. 9 participantes refletiram sobre o tema proposto, sem tomar posição favorável ou contrária ao pleito da requerente. 8 participantes criticaram a Ação, não apenas retomando argumentos que já foram mencionados anteriormente – de natureza procedimental, referentes à violação da separação de poderes, ou relativos à legitimidade das contribuições empresariais –, mas também acrescentando argumentos novos, segundo os quais a proposta da OAB: (i) dificulta o surgimento de novas lideranças políticas; (ii) ignora que o problema está na falta de transparência de algumas doações, ou em limites excessivamente permissivos para os gastos de campanha; (iii) despreza outras fontes importantes de desigualdade eleitoral, tais como exposição à mídia e liderança religiosa; (iv) desconsidera que nem sempre se estabelecem relações ilícitas entre financiadores e financiados; (v) pode levar ao aumento de doações

ilícitas; e (vi) ignora os benefícios informacionais do sistema atual, pois as doações sinalizam a qualidade de candidatos e partidos.

O terceiro momento-chave ainda está em desdobramento. No dia 11 de dezembro de 2013, o ministro-relator Luiz Fux proferiu seu voto no plenário do STF, atendendo integralmente aos pedidos da OAB. Fux recomendou o prazo de 24 meses para que o Congresso Nacional altere as regras para as doações de pessoas físicas e para o uso de recursos próprios pelos candidatos, estabelecendo-se patamar suficientemente baixo de modo a “não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições”. O voto do relator foi acompanhado pelo ministro Joaquim Barbosa e, na sessão realizada no dia seguinte, pelos ministros Dias Toffoli e Roberto Barroso. O ministro Teori Zavascki apresentou pedido de vista na sessão do dia 12 de dezembro de 2013, o que levou à suspensão do julgamento. Até o momento da redação deste artigo, o julgamento continuava suspenso. Em resumo, 4 dos 11 ministros do STF já votaram favoravelmente à ADI da OAB. Bastam os votos favoráveis de mais dois ministros para que as bases do modelo brasileiro de financiamento eleitoral sejam alteradas profundamente.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ No momento atual, é grande a chance de que o STF venha a declarar a inconstitucionalidade das regras que permitem o predomínio de grandes doadores no financiamento de campanhas no Brasil, sejam eles candidatos, pessoas físicas ou, sobretudo, empresas. Tal decisão representaria uma mudança muito mais radical no *status quo* do que as medidas recentemente adotadas pelo Congresso Nacional para limitar a influência eleitoral do poder econômico, tais como aquelas previstas na Lei 11.300/06 (proibição de *outdoors*, espetáculos, showmícios, apresentação de artistas em comícios e distribuição de brindes) e na Lei 12.891/13 (teto para gastos com veículos automotores e com a alimentação do pessoal de campanha, e estabelecimento de dimensões máximas para adesivos).

Caso esta tendência se confirme, as cenas dos próximos capítulos prometem ser muito interessantes. Como os outros poderes reagiriam à tal decisão do STF? Uma possibilidade é o acatamento integral da posição do Supremo, com aprovação de nova lei exatamente nos termos recomendados. Outra possibilidade é a rebelião contra o que seria o mais novo exemplo de ativismo judicial, ou de judicialização da política, por meio de medidas que visem a preservar o modelo vigente. Entre esses extremos, é possível a adoção de modelos alternativos, que sejam diferentes tanto do modelo atual quanto daquele proposto pela OAB. As

possibilidades que se abrem aqui são inúmeras. A alternativa que tem sido mais lembrada é a do financiamento exclusivamente público, cuja adoção envolveria grande aumento dos recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, ou então exigiria um barateamento significativo das campanhas, a ser obtido, por exemplo, por meio de listas partidárias fechadas nas eleições proporcionais, ou por meio da adoção de distritos uninominais (ou de baixa magnitude) nas eleições para a Câmara dos Deputados e para os legislativos estaduais e municipais.

Em quaisquer dos cenários aventados acima, a Justiça Eleitoral manterá uma importância crucial em termos de fiscalização e controle da licitude das prestações de contas. A necessidade de reforçar a capacidade da Justiça Eleitoral para cumprir a contento este papel parece ser o único consenso em meio às grandes divergências que o debate sobre o modelo brasileiro de financiamento eleitoral trouxe à tona. ■

---

WAGNER PRALON MANCUSO é graduado em ciências sociais pela USP e também é mestre e doutor em ciência política pela mesma universidade. É professor da USP no bacharelado em gestão de políticas públicas e nos programas de pós-graduação em ciência política e relações internacionais. Seus campos de interesse são financiamento de campanhas, grupos de interesse, lobbying, carreiras políticas e políticas públicas. Tem publicado artigos, livros e capítulos de livros sobre esses assuntos desde 2003.

BRUNO WILHELM SPECK possui graduação em Ciência Política pela Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (1989), doutorado em Ciência Política pela Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (1995), pós-doutorado no Instituto Max Planck para Direito Penal Comparativo em Freiburg (2000), na Universidade Livre de Berlim (2002) e no Massachusetts Institute of Technology (2013/2014). Atuou como assessor para a ONG Transparência Brasil (2003-2004) e Transparency International (2004-2010). Foi professor doutor do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (1995-2014). Desde 2/2014 atua como professor no Departamento de Ciência Política da FFLCH da Universidade de São Paulo (USP). Tem pesquisas e publicações na área de Ciência Política, com ênfase em sistemas partidários, eleições, dinheiro na política, boa governança e corrupção, instituições de controle.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOAS, Taylor C.; HIDALGO, F. Daniel; RICHARDSON, Neil P. The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. 2012. Disponível em: [http://people.bu.edu/tboas/political\\_investment.pdf](http://people.bu.edu/tboas/political_investment.pdf)

CLAESSENS, Stijn; FEIJEN, Erik; LAEVEN, Luc. Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions. *Journal of Financial Economics*, Vol. 88, 2008.

FIGUEIREDO FILHO, Dalsom B. O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. Dissertação de mestrado em ciência política, PPGCP/UFPE, 2009.

LAZZARINI, Sérgio G.; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA DE MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. What do development banks do? Evidence from Brazil, 2002-2009. Harvard Business School, Working Paper No. 12-047, 2011. Disponível em: <http://www.hbs.edu/research/pdf/12-047.pdf>

LEMONS, Leany B.; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública*, Vol. 16, N. 2, 2010.

MANCUSO, Wagner P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. Trabalho apresentado no 8º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado/RS, 2012a.

\_\_\_\_\_. Empresas e financiamento de campanhas eleitorais de candidatos a deputado federal pelo estado de São Paulo nas eleições de 2002 e 2006. In: COSTA, Armando Dalla; MINELLA, Ary Cesar; GROS, Denise Barbosa; MICK, Jacques; ETCHEVERRY, Maria Soledad; IGLECIAS, Wagner (Orgs.). *Desenvolvimento e crise na América Latina: estado, empresas e sociedade*, organizado por Curitiba: Editora CRV, 2012b.

MARCELINO, Daniel. Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. Dissertação de mestrado em ciências sociais. CEPPAC, UnB, 2010.

PEIXOTO, Vitor de M. (2010), Eleições e financiamento de campanhas no Brasil. Tese de doutorado em ciência política. IUPERJ.

SAMUELS, David. Money, elections, and democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 2, 2001a.

\_\_\_\_\_. When does every penny count? Intra-party competition and campaign finance in Brazil. *Party Politics*, Vol. 7, No. 1, 2001b.

\_\_\_\_\_. Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the source of the personal vote in Brazil. *The Journal of Politics*, Vol. 64, No. 3, 2002.

SPECK, Bruno W. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 153-158.

SPECK, Bruno W. Objetivos e estratégias do setor privado no financiamento das campanhas eleitorais: um modelo de análise baseado em dados da campanha eleitoral no Brasil em 2010. Trabalho apresentado na Conferência IPSA-ECPR “Whatever Happened to North-South?”, São Paulo/SP, 2011.

SPECK, Bruno W.; MANCUSO, Wagner P. O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito de 2012. *Cadernos Adenauer* Vol. 14, No. 2, p. 109-126, 2013.

\_\_\_\_\_. A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance. Artigo aceito para publicação na *Brazilian Political Science Review*, 2014. No prelo.