

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE DIREITO**

**DEMOCRACIA PARA QUEM? O CINISMO  
INSTITUCIONALIZADO NAS LÓGICAS DE  
FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS  
ELEITORAIS**

**MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO**

**Leonardo Ferreira Pillon**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2015**

**DEMOCRACIA PARA QUEM? O CINISMO  
INSTITUCIONALIZADO NAS LÓGICAS DE  
FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS  
ELEITORAIS**

**por**

**Leonardo Ferreira Pillon**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Direito**.

**Orientadora: Profa. Dra. Giuliana Redin**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2015**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Curso de Direito**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Monografia de Graduação

**DEMOCRACIA PARA QUEM? O CINISMO  
INSTITUCIONALIZADO NAS LÓGICAS DE  
FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS  
ELEITORAIS**

elaborada por  
**Leonardo Ferreira Pillon**

Como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Bacharel em Direito**

**COMISSÃO EXAMINADORA**

**Profa. Dra. Giuliana Redin**  
(Presidente/Orientadora)

**Prof. Dr. Paulo Opuszka**  
(Universidade Federal de Santa Maria)

**Mestrando Márcio Brum de Moraes**  
(Universidade Federal de Santa Maria)

Santa Maria, 02 de dezembro de 2015.

...

*Tú no puedes comprar al viento.*

*Tú no puedes comprar al sol.*

*Tú no puedes comprar la lluvia.*

*Tú no puedes comprar el calor.*

*Tú no puedes comprar las nubes.*

*Tú no puedes comprar los colores.*

*Tú no puedes comprar mi alegría.*

*Tú no puedes comprar mis dolores.*

...

*Tú no puedes comprar al sol.*

*Tú no puedes comprar la lluvia.*

*Vamos dibujando el camino, vamos caminando*

*No puedes comprar mi vida.*

*MI TIERRA NO SE VENDE.*

*Trabajo en bruto pero con orgullo,*

*Aquí se comparte, lo mío es tuyo.*

*Este pueblo no se ahoga con marullos,*

*Y si se derrumba yo lo reconstruyo.*

*Tampoco pestañeo cuando te miro,*

*Para que te acuerdes de mi apellido.*

*La operación cóndor invadiendo mi nido,*

*¡Perdono pero nunca olvido!*

*Vamos caminando*

*Aquí se respira lucha.*

*Vamos caminando*

*Yo canto porque se escucha.*

*(Calle 13, Totó la Momposina, Susana Baca & Maria Rita – Latinoamérica, Álbum Entren*

*Los Que quieran, 2010)*



## **RESUMO**

Monografia de Graduação  
Curso de Direito  
Universidade Federal de Santa Maria

# **DEMOCRACIA PARA QUEM? O CINISMO INSTITUCIONALIZADO NAS LÓGICAS DE FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS ELEITORAIS**

AUTOR: LEONARDO FERREIRA PILLON

ORIENTADORA: Profa. Dra. Giuliana Redin

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 02 de dezembro de 2015.

O presente trabalho objetiva a análise do financiamento empresarial de campanhas eleitorais à luz do princípio democrático. Além de avaliar a constitucionalidade do financiamento empresarial de campanhas eleitorais, a presente pesquisa visa investigar os diferentes aspectos teóricos que fundamentam a construção do princípio democrático e o seu espaço na Constituição da República; compreender o processo histórico da formação da classe política brasileira; analisar, a partir de dados estatísticos de outros autores, se o sistema normativo brasileiro sobre financiamento empresarial no processo eleitoral pode deturpar o interesse público concretizado pelos centros legiferantes de deliberação do Estado brasileiro; analisar se o interesse público pode ser polarizado com o interesse privado diante da participação do capital empresarial nos processos eleitorais; investigar se há um tensionamento entre os Três Poderes em matéria de financiamento empresarial de campanhas eleitorais e a relação dessas visões com o princípio democrático. Para tanto, delimita-se um referencial teórico dialético, com categorias fundamentais que nortearam a pesquisa, e estuda-se a formação histórico-política brasileira, dando enfoque especial à cidadania e à relação do interesse público e privado nas suas diferentes configurações no Estado. A seguir, analisa-se o histórico normativo recente referente ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais, bem como os estudos empíricos que pretendem relacionar esse aporte de recursos como investimento em prol de interesses privados, bem como foca-se nos diálogos institucionais entre os Três Poderes em matérias de financiamento eleitoral, especialmente o julgamento da ADI 4650 pelo Supremo Tribunal Federal. As conclusões apontam como antidemocrática a concentração do financiamento empresarial em poucos contribuidores e a necessidade de se pensar uma nova forma de subcontratação de serviços públicos para combater a corrupção eleitoral.

Palavras-Chave: democracia; financiamento empresarial; campanhas eleitorais; interesse público; interesse privado.

## **ABSTRACT**

Graduation Monograph  
Law School  
Federal University of Santa Maria

# **DEMOCRACY, WHOM FOR? THE INSTITUCIONALIZED CYNISM IN THE LOGICS OF ELECTORAL CAMPAIGN DONATIONS OF COMPANIES**

**AUTHOR: LEONARDO FERREIRA PILLON**

**ADVISER: Profa. Dra. Giuliana Redin**

**Date and Place of the Defense: Santa Maria, December 02, 2015**

The following essay aims to analyse the electoral campaign donations of the companies and its relation to the democratic principle. Beyond the appreciation of the constitutionality of the companies campaign donations, the research intend to investigate the dissimilar theory that study the building of the democratic principle and its place in the Constitution of the Republic of Brazil; to understand the historical formation process of the Brazilian politic class; to analyse, based on data extracted from other authors, whether the Brazilian normative system about companies campaign donations may affect the public interest materialized by the legislation power; to analyse if the public interest may be polarized with the private interests considering the financial participation of companies in the electoral processes; to investigate if there is a tension between the Three Branches of Government about the subject of companies electoral campaign donations and their relation to the democratic principle. In order to achieve this objectives, first it is delimited a theoretical reference dialectic, with fundamental conceptions that oriented the research, and it is studied the historic-politic formation of Brazil, focusing specially about citizenship and the relation between public and private interests on the diverse configuration given in and by the Government. In the second chapter, it is analysed specifically the historic of law concerned to the electoral campaign donations, as well presented the empirics studies already produced that try to connect the nature of rent-seeking applied to the companies donations; at end, the study focus in the institutional dialogues between the Three Branches of Government about this subjet, specially the recent judgment in the Brazilian Suprem Court (ADI 4650) concluded in 2015 that declared unconstitutional the Brazilian law that allow companies campaing donations. The conclusions converge to the antidemocratic side of the concentration of campaign donations originated in few companies and the need to think new ways to subcontract public services in order to prevent electoral corruption.

**Keywords: Democracy, companies financing; electoral campaigns; public interest; private interests.**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E A RELAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO E PRIVADO.....</b>	<b>11</b>
1.1 O dinâmico princípio democrático: entre os ideais de liberdade, igualdade e dignidade.....	11
1.2 “One person, one vote” <i>versus</i> Formação Histórica Brasileira .....	18
<b>2. REPUBLICANISMO NO BRASIL E O FINANCIAMENTO ELEITORAL.....</b>	<b>35</b>
2.1 O financiamento da democracia: a nova relação de dependência entre empresas e um Estado-providência coordenado por agremiações voláteis.....	36
2.2 Diálogos institucionais dos Três Poderes: resquícios partidários ou cinismos propriamente ditos?	46
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>72</b>



## INTRODUÇÃO

As regras do processo eleitoral constituem, quiçá, a essência do Estado Democrático de Direito. Através delas é que se pode mensurar quão democrática uma sociedade é por serem esses critérios fundamentais para a forma como se dará a ocupação dos espaços de deliberação pública direta e organização central do Estado. Quanto mais limitados são o número de eleitores, menos democrática é uma sociedade e, portanto, minimiza-se a legitimidade das leis produzidas por representantes de uma cúpula reduzida de cidadãos.

No entanto, a democracia não se constitui apenas do número de pessoas aptas ao sufrágio mas também, da forma como o interesse público é levado a efeito. Se este direciona-se ao atendimento em primazia de interesses privados, de nada adiantaria um sistema com sufrágio amplo posto que apenas iria conferir aparência legítima a um sistema governamental de interesses sectoriais não voltados à utilidade pública. Ao Direito e aos juristas cabe a vigília para que os pressupostos validantes da ideia básica da soberania do povo em defesa do interesse público seja defendida. Dessa forma, o financiamento empresarial de campanhas eleitorais acarreta violação ao princípio democrático estabelecido na Constituição Federal?

A discussão adquire relevância a partir da compreensão dos aspectos teóricos e jurídicos intrínsecos ao princípio democrático, dada sua centralidade no sistema jurídico-político brasileiro e a sua relação com o financiamento empresarial de campanhas eleitorais. A presente proposta de pesquisa foca em um problema jurídico principiológico com implicações elementares à validade jurídica de processos que interseccionam a formação do Estado e orientam, assim, os rumos da própria democracia brasileira. Dessa forma, a pesquisa se justifica pelas profundas implicações que permeiam a questão cuja latência reverbera na atualidade da discussão institucional sobre o tema tratado recentemente no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650 pelo Supremo Tribunal Federal.

A realização da pesquisa contará com perspectivas jurídicas, filosóficas e estatísticas acerca da temática apresentada. Partindo-se de um referencial teórico crítico, considera-se o objeto cognoscível como parte de uma *totalidade*, enquanto “todo estruturado que se desenvolve e se cria”<sup>1</sup> historicamente. Assim, para melhor investigar a problemática trazida, considera-se a dialética materialista como método de abordagem mais apropriado aos seus fins.

---

<sup>1</sup> KOSIK, Karel *apud* OLIVEIRA, Maria Beatriz. *O resgate do método*. In: **Revista do Direito**. n. 15 (jan./jun. 2001). Santa Cruz do Sul: Editora da UNISC, 2001. p. 146.

Com este horizonte dialético, o método de procedimento utilizado na pesquisa será o histórico e como técnica de pesquisa a documental-bibliográfica.

O procedimento histórico se fundamenta na necessidade de se estudar os possíveis laços do modelo de financiamento empresarial de campanhas eleitorais com o passado histórico-normativo brasileiro. Através da técnica de pesquisa documental, serão investigadas as leis e a jurisprudência sobre o financiamento empresarial de campanhas eleitorais, bem como serão apresentados dados estatísticos de outros autores, interpretando-se tais achados sob o viés do princípio democrático.

No primeiro capítulo, aborda-se as diferentes equações desenhadas ao interesse público e o interesse privado relacionando-os com o princípio democrático em suas diversas acepções teóricas. A partir desses referenciais, avança-se em uma abordagem histórico-sociopolítica brasileira, tendo como fio condutor a cidadania e o papel do Estado no desenvolvimento da democracia canarina.

No segundo capítulo, apresenta-se o tema objeto do presente estudo, realizando-se uma breve digressão normativa sobre o financiamento empresarial de campanhas eleitorais para, em seguida, apresentar os estudos estatísticos quali e quantitativos já publicados, que focam na relação entre o aporte financeiro de empresas e o possível interesse privado em obtenção de facilidades financeiras através do Estado, tanto via contratos públicos, empréstimos de bancos públicos, incremento de emendas à lei orçamentária voltados aos objetos desses contratos, bem como dos critérios identificáveis que tornam mais atraentes determinadas candidaturas para o patrocínio empresarial. Na sequência, passa-se aos diálogos institucionais entre os Três Poderes catalisados com o julgamento da ADI nº 4650 pelo STF, avaliando-se as posições adotadas por estes dentro do interminável *leading case* e também as respostas dentro de suas esferas típicas de competência.

# 1. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E A RELAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO E PRIVADO

Para a compreensão do princípio democrático, é essencial que se tenha como parâmetro a sua evolução histórica sob diferentes perspectivas teóricas, a desenhar composições do interesse público e privado contrapostas, justapostas e sobrepostas apresentadas por Hannah Arendt, Alexis de Tocqueville, Benjamin Constant, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino e Enrique Dussel.

Na sequência, aborda-se um pouco do significado empírico que o republicanismo brasileiro imprimiu à cidadania ao longo do seu desenvolvimento. Sistema o qual fora adotado desde a Carta da Independência de 1891, se assim pode ser também apelidada, até a Carta Cidadã de 1988, interstício permeado de regimes ditatoriais de Getúlio Vargas e do civil-militar de 1964-1988.

Tais arranjos institucionais atraem uma reflexão sobre o seu contexto, informação essencial para uma análise que pretenda produzir uma síntese científica sobre o tema. É nesse ponto que assumem o leme José de Alencar, Raymundo Faoro, Leonardo Boff, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, José Murilo de Carvalho, Bolívar Lamounier, Emir Sader, trazendo contribuições com diferentes prismas.

Aos ecos de Rousseau, Boaventura de Sousa Santos e Habermas, a democracia brasileira enfrenta um novo paradigma de Estado e as fronteiras entre público e privado, tão opacas ao longo dos anos, toma uma forma contratual bilateral que não se enquadra em nenhum dos domínios.

## 1.1 O dinâmico princípio democrático: entre os ideais de liberdade, igualdade e dignidade

Preliminarmente, o princípio encontra-se presente em reiterados dispositivos da Constituição da República, como a cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput)<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> Art. 1º “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: [...]”. BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

a referência à fonte popular do poder (art. 1º, Parágrafo único)<sup>3</sup> e a garantia do sufrágio universal pelo voto direto, secreto, e com valor igual para todos (art. 14)<sup>4</sup>, que foi, inclusive, elevada à condição de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, II)<sup>5</sup>.

Os referenciais teóricos sobre o princípio democrático ora situam-no no eixo da liberdade, ora no da igualdade, havendo diferentes compreensões que alicerçam os ideais de cada corrente doutrinária. Hannah Arendt, em sua condição mais humana, retorna à Antiga Grécia esmiuçando as origens do conceito de democracia daquela sociedade a partir do lugar reservado ao domínio público em relação ao privado, ou seja, o poder político e o poder familiar. A autora explica que a esfera privada, para os gregos, é aonde o homem exercia o poder despótico impondo-se através da força numa expressão clara da desigualdade do chefe de família no governo desta e de seus escravos<sup>6</sup>. Comporia um poder pré-político vez que a liberdade significava “*não estar sujeito às necessidades da vida nem ao comando de outro e também não comandar*”<sup>7</sup>. Contrapõem-se a essa relação desigual do âmbito doméstico, a relação entre iguais no domínio político, com grandes ressalvas da concepção à época sobre a igualdade que

significava viver entre pares e ter de lidar somente com eles, e pressupunha a existência de “desiguais” que, de fato, eram sempre a maioria da população na cidade-Estado. A igualdade, portanto, longe de estar ligada à justiça, como nos tempos modernos, era a própria essência da liberdade: ser livre significava ser isento da desigualdade presente no ato de governar e mover-se em uma esfera na qual não existiam governar nem ser governado<sup>8</sup>.

Arendt retrata que a concepção sobre o privado grego difere do que hoje concebemos como direito patrimonial próprio, pessoal. O privado implicava o campo léxico mais restrito da palavra: encontrar-se privado de alguma coisa<sup>9</sup>. Daí que aquele sujeito reservado ao domínio privado não era plenamente livre, seja por uma necessidade vital (o chefe de família no comando da economia, compreendida originalmente apenas como economia doméstica hábil a

<sup>3</sup> Art. 1º. Parágrafo único “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. BRASIL. *Op. cit.*

<sup>4</sup> Art. 14. “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: [...]”. BRASIL. *Op. cit.*

<sup>5</sup> Art. 60. § 4º “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais”. BRASIL. *Op. cit.*

<sup>6</sup> ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 35-38 passim.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>8</sup> *Ibid.* p. 39

<sup>9</sup> *Ibid.* p. 46.

fornecer a subsistência básica da unidade familiar), ou pela sua condição de submissão jurídica (tal qual o escravo e o estrangeiro que não poderiam participar da ágora pública e portanto eram privados da acepção mais fundamental da liberdade, a liberdade política)<sup>10</sup>.

Com o fito de que essa liberdade fosse exercida do modo ideal, a riqueza privada do cidadão era mais que condição axiomática para admissão ao domínio público. Afinal, era a garantia que o cidadão não teria de dedicar-se a prover para si os meios do uso e do consumo, possuindo o domínio das próprias necessidades vitais e sendo uma pessoa potencialmente livre para transcender sua vida e ingressar no mundo político. Ao contrário, aquele que se dedicasse à ampliação de sua propriedade privada, estava a sacrificar sua própria liberdade, sendo um servo da necessidade<sup>11</sup>.

No Brasil, essa faceta grega de democracia excludente tomou forma mais expressiva na Constituição Política do Império do Brasil de 1824 (sic) ao trazer o sufrágio e a elegibilidade subordinados a renda líquida anual de cem mil a quatrocentos mil réis de acordo com o âmbito da eleição<sup>12</sup>. Abolido parcialmente pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891<sup>13</sup>, o sufrágio censitário manteve-se em relação aos mendigos e analfabetos também nas Constituições de 1934<sup>14</sup> e de 1937<sup>15</sup>, sobrevivendo a universalidade do direito ao

---

<sup>10</sup> ARENDT, H. *Op. cit.* p.76.

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 79-80.

<sup>12</sup> Art. 92 “São excluídos de votar nas Assembléas Parochiaes. [...] V. Os que não tiverem de renda líquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos”. Art. 93 “Os que não podem votar nas Assembléas Primarias de Parochia, não podem ser Membros, nem votar na nomeação de alguma Autoridade electiva Nacional, ou local”. Art. 94 “Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se I. Os que não tiverem de renda líquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego”. [...] Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda líquida, na fôrma dos Arts. 92 e 94”. BRASIL. **CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL**. Rio de Janeiro: Conselho de Estado, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

<sup>13</sup> Art. 70 “ São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei. § 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; [...] § 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.”. BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

<sup>14</sup> Art. 108 “São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei. Parágrafo único - Não se podem alistar eleitores: a) os que não saibam ler e escrever; b) as praças-de-pré, salvo os sargentos, do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficial; c) os mendigos; d) os que estiverem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos.” BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

<sup>15</sup> Art. 117. “São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de dezoito anos, que se alistarem na forma da lei. Parágrafo único - Não podem alistar-se eleitores: a) os analfabetos; b) os militares em serviço ativo; c) os mendigos; d) os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos”. BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

exercício do voto somente em 1985 pela Emenda Constitucional nº 25 de 15 de maio daquele ano<sup>16</sup>.

Prosseguindo, Arendt também elucida a evolução do conceito de esfera privada, que adquiriu tonalidade para abrigar o que é íntimo em contraponto ao domínio social e, não, ao político como era esperado, devido ao enorme enriquecimento da privacidade por meio do moderno individualismo. Disso resulta que o advento do social tende a tratar como se todos os membros de uma nação fossem integrantes de uma enorme família com apenas uma opinião e um único interesse. O que antes era levado a efeito pelo chefe do lar, comandando segundo a sua opinião e definindo o teor do interesse da família, passa a ser absorvido por grupos sociais correspondentes<sup>17</sup>.

E, ao contrário do que outrora ocorria no domínio público em que cada par deveria lutar para se distinguir dos demais a fim de demonstrar sua singularidade e excelência – comprovando o quão insubstituível cada indivíduo era –, o advento do social tende a normalizar o comportamentos dos seus membros, impondo regras gerais de conduta, afinal o “*que importa é esse equacionamento com a posição social, e é irrelevante se se trata da efetiva posição na sociedade semifeudal do século XVIII, do título na sociedade de classes do século XIX, ou da mera função na atual sociedade de massas*”<sup>18</sup>. É a partir dessa padronização que se torna possível o desenvolvimento da ciência estatística e, assim, também a economia deixa de concernir tão somente ao domínio privado dos antigos (esfera doméstica) e começa a assumir o local que ocupa atualmente, algo que se relacionará com o princípio da democracia e o espaço que este destina aos interesses privados tal qual concebidos modernamente e na atualidade.

Dessa forma, ao ser identificada a democracia como democracia direta, angariou adeptos a ideia de que a única forma possível de democracia em um Estado liberal – a reconhecer e respeitar direitos fundamentais – é a sua qualificação como representativa ou parlamentar. Nesse aspecto, Benjamin Constant e Alexis de Tocqueville são expoentes liberais a defender a representatividade como correção democrática ao alcance de um indivíduo que

---

<sup>16</sup> Art. 1º “Os dispositivos da Constituição Federal abaixo enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações: [...]” Art. 147. São eleitores os brasileiros que, à data da eleição, contêm dezoito anos ou mais, alistados na forma da Lei. [...]§ 4º A Lei disporá sobre a forma pela qual possam os analfabetos alistar-se eleitores e exercer o direito de voto.” BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 25, DE 15 DE MAIO DE 1985**. Brasília: Senado Federal, 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc25-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015. Essa emenda constitucional foi regulamentada pela Lei nº 7.332, de 1º de junho de 1985.

<sup>17</sup> ARENDT, Hannah. *Op. cit.* p. 46-48.

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 49.

reivindicou e conquistou muitas liberdades em face de um Estado outrora absolutista, ressalvadas, é claro, as suas divergências pontuais<sup>19</sup>.

Ao comparar a liberdade dos antigos à dos modernos, Benjamin Constant afirma que a liberdade individual é a verdadeira liberdade moderna, destacando a sua relação de disjunção em relação à igualdade. Nesse sentido, a liberdade política não poderia sobrepor-se à liberdade individual, mas deve “*compor-se do exercício pacífico da independência privada*”, pois “*perdido na multidão, o indivíduo quase nunca percebe a influência que exerce*” nos desígnios da vida política de seu país. O privado, em Constant, claramente não detém mais a mesma acepção do privado dos antigos gregos – de privação do estado livre –, assumindo já o aspecto de propriedade a compartilhar o mesmo polo da liberdade exercida, não mais limitada. O maior grau de satisfação que uma pessoa possa ter não advém de sua participação na ágora pública, mas de sua dedicação a seus negócios particulares e “*quanto mais o exercício de nossos direitos políticos nos deixar tempo para nossos interesses privados, mais a liberdade nos será preciosa*”. Diante desse indivíduo tão centrado no interesse privado, o único caminho para não permitir que ele acabasse renunciando ao direito de participar do poder político seria através da outorga de uma procuração a um representante. Essa procuração, como qualquer outra, é exercida nos limites da confiança depositada, consagrando a influência dos representados sobre a coisa pública, garantindo o direito de controle e vigilância pela manifestação de suas opiniões, podendo vir a ser revogados os poderes do mandatário<sup>20</sup>.

Em contraponto, Tocqueville tenta reconciliar o individualismo exacerbado na “Nova Inglaterra” do século XIX tanto com a liberdade como com a igualdade, fornecendo o meio para tal intuito através do exercício da liberdade associativa. Para o autor, o domínio privado, agora particular, não possui fronteiras tão demarcadas em relação ao público como sustentava Constant: ao contrário, os indivíduos com opiniões convergentes associam-se livremente numa relação entre iguais e, por meio dessas associações, participarão diretamente da ágora pública em defesa desses interesses representados. Elucida o autor que

Toda habilidade dos homens políticos consistem em compor partidos. Nos Estados Unidos, um homem político procura antes de mais nada discernir seu interesse e ver quais são os interesses análogos que poderiam agrupar-se em torno do seu; ele procura em seguida descobrir se por acaso não existiria no mundo uma doutrina ou um

<sup>19</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 1. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. p. 323-325.

<sup>20</sup> CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Disponível em: <[http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant\\_liberdade.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2015.

princípio que se pudesse pôr convenientemente à frente da nova associação, para lhe dar o direito de se produzir e circular livremente<sup>21</sup>.

Tocqueville também diferencia os grandes partidos dos pequenos, assinalando as peculiaridades de cada categoria assim advogando

O que chamo de grandes partidos políticos são os que se prendem mais aos princípios do que às conseqüências destes; às generalidades, e não aos casos particulares; às idéias, e não aos homens. Esses partidos têm, em geral, traços mais nobres, paixões mais generosas, convicções mais reais, uma aparência mais franca e mais ousada que os outros. O interesse particular, que sempre desempenha o maior papel nas paixões políticas, esconde-se aqui com mais habilidade sob o véu do interesse público; chega inclusive às vezes a furtarse aos olhares dos que anima e faz agir. Os pequenos partidos, ao contrário, em geral não têm fé política. Como não se sentem elevados e sustentados por grandes objetivos, seu caráter é marcado por um egoísmo que se manifesta ostensivamente em cada um de seus atos. Eles sempre se aquecem a frio; sua linguagem é violenta, mas sua marcha é tímida e incerta. Os meios que empregam são miseráveis como a própria finalidade que se propõem. Resulta daí que, quando um tempo de calma sucede a uma revolução violenta, os grandes homens parecem desaparecer de repente e as almas parecem fechar-se em si mesmas. Os grandes partidos subvertem a sociedade, os pequenos agitam-na; uns a dilaceram, outros a depravam; os primeiros às vezes a salvam abalando-a, os segundos sempre a perturbam sem proveito<sup>22</sup>.

No contraponto, Norberto Bobbio critica ferrenhamente esse ode à democracia representativa afirmando que esta acarreta a redução da democracia a uma simples técnica de autorreprodução das relações de poder e de separação entre representantes e representados via mecanismos de representação, ou via "regras do jogo". A concepção procedimental de democracia adquire então claro caráter elitista ao contrário do que é narrada em Tocqueville sobre uma sociedade pré-industrial norte americana em desenvolvimento<sup>23</sup>. Em Bobbio, essa relação do particular em sobreposição ao público, favorecida pela justificativa contratual bilateral de representatividade, é enfrentada, afirmando o autor que

a passagem da representação vinculada, pela qual o representante se limita a transmitir as solicitações feitas por seus representados, à representação livre, pela qual o representante, uma vez eleito, se destaca de seus eleitores que são apenas uma parte do todo e avalia livremente quais são os interesses a serem tutelados — com base na presunção de que os eleitores, *uti singuli*, lhe deram mandato para prover ao interesse coletivo e no pressuposto de que o interesse individual deve ser subordinado ao interesse coletivo —, pode ser interpretada como passagem de uma concepção privatista do mandato, segundo a qual o mandatário age em nome e por conta do mandante e se não age nos limites do mandato pode ser revogado, a uma concepção

<sup>21</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 203.

<sup>22</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *Op. cit.* p. 200-201.

<sup>23</sup> *Ibid.* p. 205.



publicística segundo a qual a relação entre eleitor e eleito não pode mais ser figurada como uma relação contratual, pois um e outro estão investidos de uma função pública e relação entre eles, é uma típica relação de investidura, na qual o investido recebe um poder público a ser, exatamente por ser público, exercido no interesse público<sup>24</sup>.

Para Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, qualquer redefinição da democracia a considerar a presença de mais classes políticas em concorrência constante, deveria atentar-se a três fundamentos basilares: recrutamento, extensão e fonte do poder da classe política. Assim são detalhados os três conceitos-chaves para o redimensionamento da democracia

Com respeito ao recrutamento, uma classe política pode chamar-se democrática quando seu pessoal é escolhido através de uma competição eleitoral livre e não através de transmissão hereditária ou de cooptação. Com respeito à extensão, quando o pessoal de uma classe política é tão numeroso que se divide, de maneira estável, em classe política de Governo e classe política de oposição e consegue cobrir a área do Governo central e do Governo local em suas diversas articulações e não é, por outra parte, constituído de um grupo tão pequeno e fechado que dirige um país inteiro através de comissários ou funcionários dependentes. Com respeito à fonte de poder, quando este é exercido por uma classe política representativa, com base numa delegação periodicamente renovável e fundada sobre uma declaração de confiança, e no âmbito de regras estabelecidas (constituição) e não em virtude de dotes carismáticos do chefe ou como consequência da tomada violenta do poder (golpe de Estado, revolta militar, revolução, etc.)<sup>25</sup>.

A crítica de Bobbio é parecida com a do filósofo Enrique Dussel, que descreve o princípio normativo político formal-democrático como o dever de

operar politicamente sempre de tal maneira que toda decisão de toda ação, de toda organização ou das estruturas de uma instituição (micro ou macro), no nível material ou no sistema formal do direito (como o ditado de uma lei) ou em sua aplicação judicial, ou seja, no exercício delegado do poder obedencial, seja fruto de um processo de acordo por consenso no qual possam da maneira mais plena participar os afetados (dos que se tenha consciência); tal acordo deve decidir-se a partir de razões (sem violência) com o maior grau de imsetria possível dos participanetes, de maneira pública e segundo a institucionalidade (democrática) acordada de antemão. A decisão assim tomada se impõe à comunidade e a cada membro como um dever político, que normativamente ou com exigência prática (que subsume como político o princípio moral formal) obriga legitimamente o cidadão.<sup>26</sup>

Dussel centraliza na vida humana (e na sua qualidade) a esfera material de toda ação ou instituição política, definindo a política como a “vontade-de-viver”. Tendo como foco daquela

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 138.

<sup>25</sup> BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Op. cit.* p. 326.

<sup>26</sup> DUSSEL, Enrique. **20 Teses de política**. 1. Ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLASCO. Tradução: Rodrigo Rodrigues. São Paulo: Expressão popular, 2007, p. 82.

o trabalho em prol da reprodução e aumento da vida de todos os cidadãos, qualifica o sofrimento dos explorados e excluídos como a enfermidade de um sistema imperfeito, a injustiça em evidência. O desenvolvimento civilizador de todo o sistema se alcança com o desenvolvimento da vida de todos os cidadãos, em especial daqueles “que foram postos fora desta possibilidade de cumprir com a satisfação de suas necessidades, das mais básicas até as superiores”, responsabilidade e obrigação a qual toca ao político como representante dos cidadãos.<sup>27</sup>

O filósofo argentino ainda finaliza com a alternativa de uma democracia crítica, transformadora ao invés de inclusiva, afinal a democracia nasce limitada apenas a parcela detentora da cidadania, sendo os excluídos responsáveis pela evolução do sistema institucional a um grau superior de legitimidade, passando a participar da criação consenso através de transformações sucessivas no sistema. Em uma reflexão realisticamente proposta, concebe o inovado princípio crítico-democrático de um lado como

um princípio normativo (uma obrigação do político de vocação, e do militante, do cidadão, em favor do povo), mas também é um sistema institucional que terá de saber transformar permanentemente. Na inoção ou criatividade institucional dos momentos superados, feiticizados ou que não respondem à realidade do democrático, estriba a possibilidade real do desenvolvimento político, que nunca se interrompe (e, além disso, nunca alcança a perfeição; trata-se, novamente de um postulado: “Lutemos por um sistema sempre mais democrático!”, cuja perfeita institucionalidade empírica é impossível).<sup>28</sup>

A partir dessas críticas ao sistema representativo e da clara necessidade de se aperfeiçoar o significado do princípio democrático, cabe o questionamento sobre quais são as nossas bases democráticas? Qual caminho foi percorrido pela cidadania brasileira e pelas relações entre as esferas pública e privada? Há intersecções paradigmas para serem levadas em consideração na temática de financiamento empresarial da democracia? Esses questionamentos são os que se propõe discutir nos próximos tópicos.

## 1.2 “One person, one vote” *versus* Formação Histórica Brasileira

Seria uma imprecisão técnica pensar a cidadania e a participação política, no contexto constitucional brasileiro, sem citar Rousseau. Isso porque essa base teórica é explicitamente

---

<sup>27</sup> DUSSEL, E. *Op. cit.* p.105-106.

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 110.

adotada no parágrafo único do artigo primeiro da Carta de 1988 ao estabelecer que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.<sup>29</sup>

O filósofo contratualista também credita à ideia de uma vontade geral, exercida em contraponto à vontade particular, como o que legitima o exercício da soberania, advinda do próprio povo através do pacto social. O pacto é a abdicação da liberdade plena em prol de uma liberdade civil, em que o Estado garante o direito de propriedade a todos os cidadãos.<sup>30</sup> A noção de vontade geral também assume forma interessante: seria invariavelmente reta e tendente à utilidade pública, de todos portanto. Perceba-se a gritante diferença entre o pensamento rousseauiano e o de Tocqueville, que busca trazer a defesa do interesse (do) particular para dentro da esfera pública de deliberação. Todavia, como o objetivo um tanto romântico de Rousseau se alcança?

Para o genebrista, há incalculáveis divergências de opinião entre os homens, porém, esse número reduz-se significativamente quando reunidos em associações, o que facilitaria o consenso ante a destruição mútua das pequenas diferenças, restando o bem comum. Entretanto, o precursor da soberania popular preocupa-se também com a possibilidade de se enganar a vontade geral em prol de uma vontade particular. Explica que as associações, quando parciais, estabelecem uma relação paradoxal no sentido de terem uma vontade geral em relação aos seus membros, porém, particular concernente ao Estado. Daí que uma associação parcial de grande porte estabeleceria uma imposição da opinião particular representada em face da vontade geral. Em razão disso, separa a vontade geral da vontade de todos consoante adiante cita-se

Há muitas vezes grande diferença entre a vontade de todos e a vontade geral: esta olha somente o interesse comum, a outra o interesse privado, e outra coisa não é senão a soma de vontades particulares; mas tirai dessas mesmas vontades as que em menor ou maior grau reciprocamente se destroem (6), e resta como soma das diferenças a vontade geral.<sup>31</sup>

O povo suficientemente informado também é pré-condição para que a vontade geral – verdadeiramente soberana em contraponto à sobreposição de um interesse particular – aconteça. Do mesmo modo, o direito de votar consiste em *conditio sine qua non* para o ato de soberania.

---

<sup>29</sup> Art. 1º. Parágrafo único “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

<sup>30</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003, p. 38-44.

<sup>31</sup> ROUSSEAU, J. J. *Op. cit. loc. cit.*

Ao narrar o histórico romano sobre o sufrágio, Rousseau aponta que esse direito inicialmente era exercido de modo aberto, enquanto “reinava a honestidade entre os cidadãos e cada um tinha vergonha de dar publicamente seu voto a uma decisão injusta ou a um assunto indigno”. O costume teria sido alterado após o povo ter se corrompido através da negociação dos votos, sendo então convencionado “que o sufrágio se tornasse secreto a fim de conter os compradores pela suspeita e fornecer aos velhacos o meio de não se tornarem traidores”.<sup>32</sup> O teórico contratualista também sustentava a vinculação do Estado à religião, por ele defendida como suporte ao Contrato Social a fim de encorajar a moral e as virtudes civis.<sup>33</sup>

Como se percebe, Rousseau teve grande influência na história constitucional brasileira, seja pela vinculação do Estado à religião como pela soberania popular. A primeira constatação decorre de que, até a República Velha, o Brasil adotava a religião católica apostólica romana como oficial do Estado<sup>34</sup>. A partir da Constituição Republicana de 1891, foi instituída a laicidade, porém não se abandonou por completo “a proteção de Deus” até hoje como se constata no preâmbulo da Carta de 1988<sup>35</sup>, o qual não possui força normativa, tão somente simbólica.<sup>36</sup> A inferência relativa à soberania popular encontra-se normatizada na Constituição da República (art. 1º, I, II, III, IV, V e parágrafo único, art. 14, *caput*, §§ 9º e 10, art. 15, por exemplo), definindo o povo como fonte do poder soberano e protegendo o processo eleitoral contra a influência e abuso do poder econômico, corrupção e fraude.

A Lei Fundamental também foi influenciada pelos norte-americanos, para o que interessa ao estudo especialmente quanto ao princípio do *one person, one vote* adotado no art. 14, *caput*, referido. Esse princípio foi cunhado pelo juiz William Douglas da Suprema Corte

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 111.

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 123.

<sup>34</sup> Art. 5 “A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fôrma alguma exterior do Templo.” BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Conselho de Estado, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

<sup>35</sup> Preâmbulo. “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.” BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 25 out. 2015.

<sup>36</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão do Tribunal Pleno que definiu quais normas centrais são de reprodução obrigatória, excluindo dessa categoria o preâmbulo com a invocação da proteção de Deus**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2076. Partido Social Liberal *versus* Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Relator Min. Carlos Velloso. 15 de ago. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375324>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

norte-americana no julgamento do caso *Gray v. Sanders*, em 1963, no qual se considerou inconstitucional o sistema eleitoral adotado na Geórgia que conferia pesos desiguais aos votos de eleitores residentes em diferentes condados, em nítida violação do conceito de igualdade política.<sup>37</sup>

Retomando o contrato social de Rousseau que influenciou fortemente a modernidade capitalista, Boaventura de Sousa Santos concebe o trabalho, nos Estados-Nações contratualistas, como a “via de acesso à cidadania, quer pela conquista de direitos novos específicos ou tendencialmente específicos do colectivo de trabalhadores, como o direito do trabalho e os direitos económicos e sociais”.<sup>38</sup>

A análise parece perfeitamente aplicável à história brasileira. José de Alencar, em seus escritos políticos datados de 1868, relatava os debates da época sobre a abolição da escravatura e as diferentes vertentes, que divergiam desde a extinção forçada sem ônus ao Estado até a cogitação de indenização aos ditos “proprietários”. Como alternativa ao demorado avanço dos debates no sistema representativo, propunha uma reforma legislativa que, dentre outros aspectos buscando uma maior representatividade da minoria, condicionava a elegibilidade e o voto à renda, vedados aos “libertos” e aos “criados de servir”.<sup>39</sup>

É interessante notar que, apesar de justificar uma representatividade não excludente e mais ampla possível, o conhecido romancista parecia ignorar a contradição dessa premissa com a cidadania política submetida à renda e contendo as exclusões referidas. Isso demonstra que até o pensamento político crítico ao *establishment* não rompia totalmente com o *status quo ante*, senão veja-se

O estudo da democracia antigo e do modo porque ella funcionava guião a razão a verdade do systema representativo. No ágora em Athenas ou no forum em Roma, não se votava unicamente sobre as questões do estado; porém se deliberava e discutia. A tribuna era do povo, franca e livre á qualquer cidadão; todas as classes tinham allí uma voz, ainda quando fôra senão o clamor. A representação, já que tornou-se impraticavel a democracia directa, deve reproduzir com maior exactidão possível essa função ampla do governo popular. E' essencial á legitimidade dessa instituição que ella concentre todo o paiz no parlamento, sem exclusão de uma fracção qualquer da opinião publica. Na representação, como no comicio do qual ella deve ser a copia fiel, cumpre que todas as convicções tenham voz; todos os elementos sociais um órgão para defender suas idéas. O que actualmente existe realizado nos paizes constitucionaes, não é representação, porém méra delegação. Uma parte do paiz exerce despotismo sobre a outra; e como pela sua natureza multipla e pela vastidão da superficie, esse

<sup>37</sup> OXFORD REFERENCE. *Gray v. Sanders*, 372, U.S. 368. 1963. Disponível em: <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803095905132>>. Acesso em 20 Out. 2015.

<sup>38</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3. Ed. Vol. 4. São Paulo: Cortez, 2010, p. 330.

<sup>39</sup> ALENCAR, José de. *O systema representativo*. Ed. fac-sim. Brasília: Senado Federal, 1996, p. 188-199.

tyranno colectivo não pôde estar sempre unido e activo, commette á alguns individuos de seus seio a gerencia da cousa publica, a cargo algumas vezes de muita vilania e torpeza.<sup>40</sup>

Inaugurada a república, a realidade do voto submetido à renda cedeu à educação formal, que não era fornecida pelo Estado e portanto apenas as camadas mais abastadas possuíam o requisito da alfabetização abandonado somente em 1985.<sup>41</sup> Leonardo Boff, ressalta que as elites dominantes na República Velha construíram uma sociedade organizada na espoliação do trabalho e na exclusão de grande parcela da população, originando duas espécies de pessoas: o sobrecidadão, que dispõe do sistema, mas a ele não se subordina e o subcidadão, que depende do sistema, mas ele não tem acesso.<sup>42</sup>

Assim, a República dos Coronéis, período 1889-1930, servia antes aos cafeicultores do que à população, consistindo num paradigma de governo o atendimento aos interesses particulares de uma classe dominante que contava com o espaço público como fiador do desenvolvimento de sua atividade econômica. Essa política de governo fica mais notória no Convênio de Taubaté celebrado em fevereiro de 1906, mediante o qual o governo se comprometeu a comprar os excedentes de produção através de empréstimos estrangeiros contraídos pelo ente público. Este por sua vez, instituiria imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportada.<sup>43</sup>

Aliás, o coronelismo evidencia um embaralhamento entre a esfera pública e privada composta por uma classe agroindustrial em gênese. Sobre o tema, Raymundo Faoro explica que o “coronel recebe seu nome da Guarda Nacional, cujo chefe, do regimento municipal, investia-se daquele posto, devendo a nomeação recair sobre pessoa socialmente qualificada, em regra detentora de riqueza”.<sup>44</sup> Victor Nunes Leal, ao considerar esse fenômeno, não o qualifica como mera sobrevivência do poder privado, agora hipertrofiado, mas como

uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre

---

<sup>40</sup> ALENCAR, José de. *Op. cit.* p. 36-37.

<sup>41</sup> Vide tópico 1.1.

<sup>42</sup> BOFF, Leonardo. A violência contra os oprimidos. Seis tipos de análise. *In: Discursos sediciosos*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996, p. 96.

<sup>43</sup> FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003, 166-169, 175-176.

<sup>44</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. Porto Alegre: Globo, 2001, p. 736.

o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores das terras.<sup>45</sup>

Faoro destaca também que a riqueza não consistia em fator necessário para a investidura no título de coronel, afinal haviam não senhores de terras que receberam essa delegação. Daí que a essência desse vínculo outorgante de poderes públicos vinha do “aliciamento e do preparo das eleições, notando-se que o coronel se avigora com o sistema da ampla eletividade dos cargos, por semântica e vazia que seja essa operação”, em alusão clara ao voto de cabresto.<sup>46</sup>

Nesse contexto, a baixa legitimidade democrática se constata objetivamente na história brasileira. Faoro aponta a submissão da participação política ao regime censitário (renda) e capacitário (alfabetização), trazendo dados convincentes da face excludente da nossa República, alçando a cidadania a poucos como se percebe na digressão destacada a seguir

Em 1872, votantes e eleitores, excluía a exigência de alfabetização só imposta pela Lei Saraiva (1881), atingiram 1 milhão e 100 mil, 11% da população. Na primeira eleição direta (1881), compareceram 96.411 eleitores, para um eleitorado de 150.000, menos de 1,5% da população e menos de 1%, se considerados os eleitores comparecentes. O regime republicano extingue o sistema censitário, mas mantém o capacitário, com a exclusão, agora definitiva, dos analfabetos (Decreto 200-A, de 8 de fevereiro de 1890). Em 1898, a primeira eleição presidencial com o comparecimento de todos os Estados, os eleitores sobem a 462.000, num incremento de 300% sobre 1886. Ainda assim a proporção será de 2,7% sobre a população. Daí por diante só a eleição de 1930, a única que leva mais de 1 milhão de eleitores às urnas, atingirá o percentual de 5,7%. Entre 1898 e 1926 os números oscilam entre 3,4% e 2,3%, num ciclo mais descendente que estável. A tendência impressiona se se tem em conta que a população alfabetizada se projetou de 14,8% em 1890 para 24,5% em 1920. A República Velha continua, sem quebra, o movimento restritivo da participação popular, paradoxalmente consanguíneo do liberalismo federal irrompido no fim do Império. A política será ocupação dos poucos, poucos e esclarecidos, para o comando das maiorias analfabetas, sem voz nas urnas. A essa direção política corresponde a liderança econômica e social, em interações mútuas, onde não se deve excluir, por mero preconceito de escola, o impulso primário de poderes estatais, em nível federal e local.<sup>47</sup>

No que tange à cidadania, Marshall dimensiona uma evolução lógica de seu desenvolvimento na Inglaterra, estabelecendo a conquista dos direitos civis no século XVIII, direitos políticos no século XIX e direitos sociais no século XX.<sup>48</sup> No Brasil ocorreu um

<sup>45</sup> LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 44

<sup>46</sup> FAORO, R. *Op. cit.* p. 737.

<sup>47</sup> FAORO, R. *Op. cit.* p. 735.

<sup>48</sup> MARSHALL, T. H. apud SAES, Décio Azevedo Marques de. **A questão da evolução da cidadania política no Brasil**. *Estud. av.*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 379-410, Aug. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000200021&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200021&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 22 Nov. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000200021>.

fenômeno inverso, denominado por José Murilo de Carvalho de “cidadania invertida”, sendo forjada a nação a partir de um Estado oligárquico. A cidadania foi concedida e regulada, verticalmente, através da atribuição do status de cidadão apenas a uma parcela restrita da sociedade, considerada como prioritária pelos detentores do poder político e econômico. Com isso, os direitos de cidadania foram incorporados em outra sequência: direitos sociais, direitos políticos e direitos civis<sup>49</sup>, o que converge com a tese trazida anteriormente por Boaventura de Sousa Santos acerca dos Estados-Nações de modernidade capitalista tardia.

A partir da Revolução de 1930, com uma base militar tal qual também ocorrera na Proclamação da República de 1889<sup>50</sup>, inicia-se a consolidação de diversos direitos sociais dos trabalhadores, assim enumerados: férias (aos sindicalizados apenas), jornada de trabalho de oito horas, trabalho feminino, vedação do trabalho noturno para mulheres, igualdade salarial independente de gênero, entre outros.<sup>51</sup> No ano de 1932, também foi instituído o voto feminino, “somente às mulheres casadas, com autorização dos maridos, e às viúvas e solteiras que tivessem renda própria”, sendo eliminadas as restrições em 1934 apesar de a obrigatoriedade do voto concernir apenas aos homens, sendo aplicada às mulheres em 1946.<sup>52</sup>

Embora tenham sido instituídos direitos sociais, deles excluía-se todos os autônomos, trabalhadores domésticos e rurais. Nesse prisma, fica clara a “concepção de política social como privilégio e não como direito”, atendendo-se, assim, àqueles a quem o governo decidia favorecer por se enquadrar na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado.<sup>53</sup> Os sindicatos deixaram de ser uma órgão de representação dos interesses dos operários e tornaram-

---

<sup>49</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 13.

<sup>50</sup> FAORO, R. *Op. cit.* p. 821-826. Vide: “O trânsito de um tipo de modernização para outro tipo está vinculado ao Exército, cuja atividade política adquire substância e relevo na era republicana, depois do longo ostracismo imperial, mal avaliado pelos historiadores seu papel na fase colonial. Interpretada a força armada como expressão de classes, ou mesmo de camadas sociais, será ininteligível sua função, que reduz os esquemas a peças incongruentes. Ela não compõe apenas um ramo da burocracia, como não constitui uma classe, representando sua ideologia. Integra-se no estamento condutor, com presença própria no quadro do poder, ostensiva nos momentos de divisão no comando superior, divisão que, na estrutura estamental, conduz à anarquia. Ao tempo que preenche o vácuo, transforma as instituições, de cima para baixo, engendrando o reajustamento, para mais acelerado desenvolvimento. Nas três intervenções militares verificadas no curso de tempo que este livro abarca, 1889, 1930-37, e 1945, sob o mesmo rumo, nova configuração político-jurídica se formou, na esteira dos movimentos. Na primeira, um esquema de transição assegura a unidade nacional, no plano da homogeneidade do único corpo não regional na esfera de domínio. A segunda se propõe, com objetivos de desenvolvimento, restaurar o vigor do Estado para gerar a indústria básica e o controle de forças sociais excêntricas à direção superior. Em 1945, a rigidez nacionalista, estatizante no seu ritmo interno, embarça a colaboração estrangeira, experimentada no convívio da guerra, para que entre em contato com a empresa nacional.” p. 884-885.

<sup>51</sup> CARVALHO, J. M. de. *Op. cit.* p. 112.

<sup>52</sup> BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **O voto feminino no Brasil**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-sp-o-voto-feminino-pdf>>. Acesso em 18 Nov. 2015.

<sup>53</sup> CARVALHO, J. M. de. *Op. cit.* p. 114-118.



se “órgãos consultivo e técnico” do governo, o qual mantinha delegados seus dentro daqueles para vigiá-los – estritamente – e intervir caso fosse levantada suspeita de irregularidade. Para os operários, a situação posta desaguava num dilema: o Estado passou a ser o mediador das relações de trabalho equilibrando um pouco a situação de desigualdade favoravelmente àqueles, todavia, apeava-se a liberdade sindical ao “Estado-protetor”, sufocando a autonomia organizacional da classe operária.<sup>54</sup> O governo ditatorial de Vargas ainda impunha uma cláusula restritiva especial aos trabalhadores organizados: a proibição do direito de greve instituída em 1939. Assim, o acesso aos direitos sociais se dava a partir da abdicação do seu mais basilar fundamento, a reivindicação de direitos. Cláusula esta aceita por parcela das organizações sindicais.<sup>55</sup>

A forma de governo também passa por uma transformação diante da inclinação da Segunda Guerra Mundial desfavorável ao Eixo (Alemanha, Japão, Itália) e com esse resultado a ditadura varguista não iria se manter por muito tempo. A partir de 1943, a Hora do Brasil é instituída como programa de rádio de transmissão obrigatória, em que se apresentavam os direitos sociais instituídos, creditando-se ao Estado Novo a dignidade do trabalho e do trabalhador, alçado a cidadão. O regime então identificava-se com o povo e, portanto, apresentava-se como democrático, atribuindo a Vargas a qualificação de “um grande estadista benfeitor”. Como a história mostra, a propaganda deu certo dada a indicação exitosa do General Eurico Gaspar Dutra por Getúlio Vargas na corrida presidencial de 1945, apesar da inevitável deposição de Vargas.<sup>56</sup> Aliás, com uma população eleitoral alargada e uma propaganda convincente, a vida física e política (posteriormente metafísica) do ditador estava assegurada a despeito da nova ordem mundial que condenou à morte ou ao linchamento público os ditadores do período do conflito mundial.

Se é bem verdade que as regras do jogo mudaram para a classe do operariado, a mesma constatação serviu ao empresariado: houve “revisões contratuais” do pacto/outrora projeto de domínio dessa classe que adquiria roupagem industrial e precisava consolidar-se frente às ameaças de empresas estrangeiras. Ante a necessidade de sobrevivência, prevaleceu temporariamente a conveniência da tradicional relação de dependência do Estado, agora árbitro além de agente de transformação econômica, apesar do aditivo da criação de empresas

---

<sup>54</sup> Comentário do autor: fala-se em operários, não em empregados, em virtude de que tal condição jurídica surge apenas posteriormente com a Consolidação das Leis de Trabalho em 1943.

<sup>55</sup> CARVALHO, J. M. de. *Op. cit.* p. 124.

<sup>56</sup> *Id.*

estatais.<sup>57</sup> Como o operariado inicialmente não possuía força política, o Estado centralizava e orientava tanto as atividades deste como do empresariado – mediante o modelo de substituição de importações –, setor este cada vez mais dependente estruturalmente de técnicas produtivas internacionais (através do pagamento de *royalties*, patentes, *know-how*)<sup>58</sup>.

Todavia, a contradição desse sistema de alianças acaba implodindo a harmonia mantida pelo Estado a partir da complexificação dos interesses contrapostos. Não apenas interesses discrepantes entre empresários (apolíticos na visão de Fernando Henrique Cardoso)<sup>59</sup>, representantes políticos (majoritariamente de uma classe agrária) e organizações sindicais juntamente com estudantes, camponeses e sargentos, mas inclusive as propostas de desenvolvimento econômico são antagônicas entre as classes econômicas – cindida entre nacionalistas e internacionalistas em diferentes momentos e sob diferentes títulos. Novamente, os militares intervêm – pela quarta vez na história brasileira – através do golpe de 1964, impondo uma ditadura civil-militar que durou 21 anos.<sup>60</sup>

Àquela altura, os frutos da sede de cidadania política estavam em pleno florescimento. Os sindicatos passaram a reivindicar sua participação política de formas variadas e organizadas: os trabalhadores reuniram-se em agremiações nacionais, à época não permitidas pela Consolidação das Leis do Trabalho; em 1962, houve a greve em favor do plebiscito sobre a volta ao presidencialismo – vez que o parlamentarismo havia sido imposto após a renúncia de Jânio Quadros como condição para a sucessão legal pelo seu vice-presidente assumir João Goulart; no ano seguinte, “houve ameaças de greve em favor de reformas de base, do movimento dos sargentos e contra o estado de sítio”<sup>61</sup>.

Na sua maioria, os grevistas trabalhavam para empresas estatais e contavam com o apoio de diversas outras forças sociais. A Igreja Católica abandonou a posição reacionária e investia no movimento operário e estudantil, nas ligas camponesas e na educação de base. A União Nacional dos Estudantes envolvia-se frequentemente nas negociações das paralisações trabalhistas, não raro com o apoio do Ministério da Educação. Em 1963, sargentos da Marinha e da Aeronáutica se rebelaram e prenderam o presidente da Câmara dos Deputados e um ministro da Suprema Corte em virtude de uma decisão desta que anulou o mandato eleitoral de

---

<sup>57</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes**: ideologias do empresariado industrial argentino e brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 105.

<sup>58</sup> CARDOSO, F.H. *Op. cit.* p. 176-178.

<sup>59</sup> *Id.* p. 202.

<sup>60</sup> LAMOUNIER, Bolívar. **Tribunos, profetas e sacerdotes**: intelectuais e ideologias do século XX. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 139-142.

<sup>61</sup> CARVALHO, J. M. de. *Op. cit.* p. 137.

um candidato sargento eleito. A UNE e o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) apoiam os sargentos insatisfeitos com os baixos soldos e as regras de promoção e disciplina, por exemplo: necessitavam de permissão dos superiores para casar além de que muitos frequentavam universidades e se sentiam intelectualmente iguais aos superiores hierárquicos, porém sem os mesmos privilégios. As ligas camponesas, iniciadas no Nordeste em 1955, conquistam o reconhecimento de seus direitos sociais através do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963, desburocratizando também a criação de sindicatos. Em 1964, o ano que não terminou, “a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), formada nesse ano, já englobava 26 federações e 263 sindicatos reconhecidos pelo Ministério” e “quase 500 sindicatos aguardavam reconhecimento”.<sup>62</sup>

Vargas, o estadista benfeitor e mediador deixou o país há dez anos “para entrar na história”: o Estado não conta mais com o maestro de uma orquestra que, naturalmente, se desafinou. Ao contrário da classe econômica que diverge nos projetos de desenvolvimento econômico<sup>63</sup>, as classes proletariada, camponesa e estudantil demandam suas reformas, requerem direitos, exigem mais cidadania e, pela primeira vez na história, parecem dar sinais de que a transformação da democracia transmitida por essas forças sociais pode se concretizar. Boaventura de Sousa Santos fez uma leitura impecável, os direitos sociais foram a via de acesso à cidadania no Brasil – dos direitos trabalhistas e previdenciários à liberdade de manifestação e de expressão política através de greves que demandaram direitos civis, como a propriedade a serviço da sua função social – e interesses que até então se encontravam ao “pelego” do Estado conseguiram posicionar-se mais horizontalmente com as demais forças sociais sentadas na mesa de negociação. Entretanto, não por muito tempo.

A proposta de ruptura com o *establishment* contou com a resposta do Poder Executivo: entre a pressão de grupos da direita que desejam derrubar o Presidente da República e setores mais radicais da esquerda que passara a organizar comícios, com grande notabilidade o do dia 13 de março de 1964 (o golpe militar ocorreu em 1º de abril), o chefe de Estado e governo assina dois decretos, um nacionalizando uma refinaria de petróleo e “outro desapropriando terras às margens de ferrovias e rodovias federais e de barragens de irrigação”.<sup>64</sup> Alinha-se assim ao projeto do nacional-populismo em afronta à classe dos latifundiários (representada politicamente no Congresso Nacional) e dos industriais ditos desenvolvimentistas

---

<sup>62</sup> CARVALHO, J. M. de. *Op. cit.* p. 138-140.

<sup>63</sup> CARDOSO, F.H. *Op. cit.* p. 198-199.

<sup>64</sup> CARVALHO, J. M. de. *Op. cit.* p. 142.

internacionais, faltando apenas a indisposição das Forças Armadas, que já contava com alguns focos de tensionamento como dito alhures.

Em 26 de março de 1964, mais de mil marinheiros e fuzileiros navais se rebelam no Rio de Janeiro, organizando-se em associação e exigem melhores condições de trabalho, abrigando-se na sede do Sindicato dos Metalúrgicos. Diante disso, o Presidente de República troca o Ministro da Marinha, investindo no cargo um indicado pelo CGT, que anistia os revoltosos. O erro de estratégia: o local de proteção dos rebeldes indica uma possível aproximação entre soldados e operários, fazendo com que o medo do golpe comunista tão divulgado (e tão rechaçado pela maioria da população) ganhe ares de concretude, resultando na desobstrução dos focos de oposição à teoria conspiratória.<sup>65</sup>

A gota d'água acaba sendo um discurso do Presidente João Goulart em 30 de março numa reunião de sargentos da Polícia Militar do RJ transmitido para todo o país. A greve geral convocada para o dia 31 acaba não tendo adesão e o Presidente é deposto em 1º de abril de 1964, assumindo o sucessor legal num primeiro momento. As estatísticas eleitorais dão uma noção mais real sobre o status formalista de democracia, senão veja-se

Em 1930, os votantes não passavam de 5,6% da população. Na eleição presidencial de 1945, chegaram a 13,4%, ultrapassando, pela primeira vez, os dados de 1872. Em 1950, já foram 15,9%, e em 1960, 18%. Nas eleições legislativas de 1962, as últimas antes do golpe de 1964, votaram 14,7 milhões. O número de eleitores inscritos era em geral 20% acima do votantes, devido à abstenção que sempre existia, apesar de ser o voto obrigatório. Em 1962, por exemplo, o eleitorado era de 18,5 milhões, correspondente a 26% da população ao total. As práticas eleitorais ainda estavam longe da perfeição, apesar da justiça especializada. A fraude era facilitada por não haver cédula oficial para votar. Os próprios candidatos distribuíam suas cédulas. Isso permitia muita irregularidade. O eleitor com menos preparo podia ser facilmente enganado com a troca ou anulação de cédulas por cabos eleitorais. Coronéis mantinham várias práticas antigas de compra de voto e coerção de leitores. A seu mando, cabos eleitorais ainda levavam os eleitores em bandos para a sede do município e os mantinham em “currais”, sob vigilância constante, até o momento do voto. Os cabos eleitorais entregavam aos eleitores envelopes fechados com as cédulas de seus candidatos, para evitar trocas. O pagamento podia ser em dinheiro, bens ou favores. Por via das dúvidas, o pagamento em dinheiro era muitas vezes feito da seguinte maneira: metade da cédula era entregue antes da votação e a outra metade depois. O mesmo se fazia com os sapatos: um pé antes, outro depois.<sup>66</sup>

O regime de exceção instala o bipartidarismo, abre uma cassada contra a toda e qualquer referência ao comunismo, contra os intelectuais, a dissidência ideológica, utilizando-se da cassação e suspensão dos direitos políticos e inclusive da tortura como prática “legalizada” pelo

<sup>65</sup> *Ibid.* p. 143.

<sup>66</sup> CARVALHO, J. M. de. *Op. cit.* p. 147.

famigerado Ato Institucional nº 5, bem como assassinatos e armados “acidentes de trânsito”. Todavia, mesmo com todo aparelho repressivo montado e em funcionamento, inclusive com uma doutrina de segurança nacional, as eleições são mantidas: de forma “distorcida, manipulada, mas sempre presente como uma válvula de escape”.<sup>67</sup> As aparências importam na nova ordem mundial. O golpe indica o novo tom econômico que desloca a hegemonia do sistema de poder e a base dinâmica do sistema produtivo ganhando importância

os grupos sociais que expressam o capitalismo internacional, sejam eles compostos por brasileiros ou por estrangeiros, por empresas brasileiras que se associam às estrangeiras ou por estas diretamente. Entretanto, também ganharam influência os setores das Forças Armadas e da tecnocracia que – por serem antipopulistas – estavam excluídos do sistema anterior, mas que em função de suas afinidades ideológicas e programáticas com o novo eixo de ordenação política e econômica constituíram-se em peça importante do regime atual: assumiram tanto funções repressivas no plano social, como modernizadoras no plano administrativo. Simultaneamente, perderam poder e prestígio os setores agrários tradicionais, setores da classe média burocrática tradicional e os representantes do antigo regime, e foram marginalizados os líderes sindicais que faziam a mediação entre os trabalhadores e o Estado.<sup>68</sup>

As eleições para Presidência da República foram suspensas de 1964 a 1989, as diretas para governadores não ocorreram a partir de 1966 até 1982, cargo “biônico” indicado pelo ditador do momento. Para o Senado Federal e a Câmara dos Deputados ocorreram pleitos em 66, 70, 74, 78, 82 e 86 – até 1978 sob o bipartidarismo e, de 1982 em diante, com multipartidarismo. Da mesma forma, foram mantidas as votações para assembleias estaduais e câmaras e vereadores, com algumas restrições. Em 1960, votaram 12,5 milhões nas eleições presidenciais; nas de 1970, votaram 22,4 milhões nas eleições senatoriais; nas de 1982, 48,7 milhões e em 1986 foram 65,6 milhões. A parcela da população votante também aumentou: de 18% em 1960 para 47% em 1986.<sup>69</sup>

Os números simplesmente não fazem sentido em um regime que esvaziava o poder do Congresso Nacional, submetido absolutamente ao Executivo; que cassava os direitos políticos e civis de milhares de cidadãos e que interferia diretamente no processo eleitoral, anulando candidaturas, alterando as datas das eleições, proibindo a propaganda eleitoral, etc.<sup>70</sup> O marco divisório aceito amplamente por diversas correntes é 1974, porém faz-se necessária uma regressão cronológica breve para compreensão.

<sup>67</sup> LAMOUNIER, B. *Op. cit.* p. 163.

<sup>68</sup> CARDOSO, F. H. *apud* LAMOUNIER, B. *Op. cit.* p. 161.

<sup>69</sup> CARVALHO, J. M. de. *Op. cit.* p. 167.

<sup>70</sup> CARVALHO, J. M. de. *Op. cit.* p. 167.

O triunfalismo econômico dos “anos dourados” de chumbo teve uma virada em 1973, sob a ditadura do General Emílio Médici, “quando a triplicação da taxa internacional de juros” e a elevação dos “preços do petróleo sinalizam a virtual inviabilidade de política de crescimento acelerado com base no endividamento externo e em energia barata”. Além disso, a linha dura do regime deixa provas materiais de casos de tortura e de, pelo menos, três assassinatos: “do deputado Rubens Paiva, em 1971, do jornalista Vladimir Herzog em 1975 e do operário Manuel Fiel Filho em 1976”. Acrescenta-se ainda a instabilidade latente no regime, desde o início, a redemocratização dá importante passo em 1974 com a conquista pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) de 16 cadeiras das 22 do Senado Federal, derrotando a Aliança da Renovação Nacional (ARENA), partido sustentáculo da ditadura. Nas eleições municipais de 1976, o MDB emplaca mais vitórias assim como nas legislativas de 1978 e nas estaduais de 1982.<sup>71</sup>

A indignação coletiva ante as evidências desses assassinatos também é um componente importante para a abertura, assim como o envolvimento da Igreja liderada pelo cardeal Evaristo Arns na luta pela democracia. Lenta, gradual e segura, era o slogan adotado pelo ditador Geisel como fórmula da redemocratização. Lenta: em 1977, o ditador fecha o Congresso Nacional e adia as eleições municipais de 1978 para 1982, determinando as eleições indiretas de um terço dos senadores, bem como manipula as representações estaduais na Câmara dos Deputados. Raymundo Faoro agora participa não como historiador, mas seu propulsor. Em 1979, a Ordem dos Advogados do Brasil, presidida pelo citado advogado, negocia com o ministro da Justiça a anistia dos exilados políticos.<sup>72</sup>

Gradual: por outro lado, a investida contra a oposição se dá através da extinção do bipartidarismo, numa tentativa calculada de fragmentação política. Disso resultam a vitória das candidaturas da oposição nos três maiores estados – “Franco Moro, em São Paulo, Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, e Tancredo Neves, em Minas Gerais”.<sup>73</sup> Não há como esquecer o último adjetivo, segura:

A ênfase liberal, antiestatizante, foi dada às declarações empresariais depois de Geisel haver negado reiteradamente as suspeitas de ‘estatismo’ na política econômica e quando a liberalização era bem-vista pelo governo. Ela pode corresponder a um ‘atraso ideológico’, frequentemente criticado pelos próprios empresários mais articulados intelectualmente e com maiores ligações com o Estado (em geral os grandes empresários) e ao desejo empresarial de contrapor-se, no jogo político, a pressões burocráticas. Mas ela tem muito a ver com o fracasso do governo Geisel em cumprir as metas de sustentação do crescimento econômico em benefício de setores

---

<sup>71</sup> LAMOUNIER, B. *Op. cit.* p. 165-170 passim

<sup>72</sup> *Ibid.* p. 165-166.

<sup>73</sup> *Id.*

locais, assim como tem a ver com a crise econômico posterior, que levou o governo a tratar com menos benevolência econômica seus aliados preferenciais. ... foi curto o interregno no qual o empresariado 'liberal' parecia ter uma representação de si próprio como 'categoria social autônoma' que devia lutar na sociedade civil para obter força política e controlar o Estado; mais recentemente ... os líderes industriais voltaram a falar de uma democracia 'conduzida' pelo Estado.<sup>74</sup>

Cardoso, no entanto, rechaça a ideia de uma nova hegemonia da burguesia liberal no processo de redemocratização, apontando que a liderança empresarial endossou o projeto da ditadura civil-militar de abertura, sendo a “contrapartida no empresariado de uma política de liberalização controlada”.<sup>75</sup> Contrastando tal diagnóstico do período, Emir Sader considera que a burguesia não tem partido, ela os usa alternadamente conforme suas necessidades e “pode inclusive prescindir dos partidos clássicos, valendo-se das Forças Armadas e da tecnocracia estatal como forma de alternativa de preservação e ampliação das condições necessárias à perpetuação de seu domínio”.<sup>76</sup>

Apesar das divergências, ambos concordam em um ponto: a crise de representação dos partidos políticos. Enquanto Sader tece uma descrição empírica de como se deu a opção do empresariado pela candidatura vencedora de Fernando Collor de Mello, “filho da oligarquia nordestina, ex-prefeito biônico de Maceió enquanto membro do PDS”<sup>77</sup>, Cardoso tece uma análise que, embora longa a transcrição, parece de uma lucidez pertinente, senão veja-se

Será necessário rever a fundo a teoria da representação política. Revê-la não significa que ela possa ser substituída por um rousseauismo mal colocado que não vê a legitimidade da vontade geral senão na comunidade. E, não obstante, esta parece ser a tônica atual. A tal ponto que não existe apenas a desconfiança generalizada da representação política (tanto do Legislativo como de seus membros) como até mesmo no âmbito do movimento social a liderança e a representação são vistas com desconfiança. ... Convém esclarecer: a questão real não consiste em eliminar o peso da base e limitar a mobilização e o assembleísmo (que, repito, especialmente no caso de sociedades elitistas, são importantes), mas em criar os mecanismos necessários para, ao mesmo tempo, revitalizar a base e dispor de instrumentos eficazes de ação e de representação para pressionar e controlar os núcleos de decisão e de poder. ... Voltemos um pouco ao dia-a-dia da 'transição' brasileira. Qual a característica essencial dela? A meu ver, trata-se de um processo de liberalização que visa ajustar a dominação burguesa, tal como ela pode dar-se nos países com as características que mencionei no item anterior, aos desafios de uma sociedade muito dinâmica. No que tem de mais expressivo essa liberalização procura criar 'espaços controlados' para o exercício da crítica, sem ceder, no plano da estrutura de poder, às pressões democratizadoras.

Este processo, entretanto, possui certa maleabilidade. Ele traz implícito um 'código hegemônico novo': é o Estado e não o partido do empresariado quem 'totaliza'. ... O

<sup>74</sup> CARDOSO, F. H. **A construção da democracia**: estudos sobre a política brasileira. 1. ed. São Paulo: Siciliano, 1993, p. 250

<sup>75</sup> *Ibid.* p. 153.

<sup>76</sup> SADER, Emir. **A transição no Brasil**: da ditadura à democracia? 1. ed. São Paulo: Atual, 1990, p. 61

<sup>77</sup> SADER, E. *Op. cit.* 62.

partido hegemônico do capitalismo oligopólico, especialmente nas situações de dependência, é o Estado como burocracia, como produtor associado às multinacionais ou às empresas locais e como governo em última ratio de base militar. O inesperado na etapa brasileira atual é a separação formal entre o Executivo e as Forças Armadas e a proposta do ‘armistício’ que os donos do poder fazem à sociedade. Em que consiste este armistício? Consiste em que a sociedade aceite como legítima uma ordem que separa radicalmente a esfera da política da esfera do social (sindicato não é para ‘fazer política’; Parlamento não é para fazer leis que digam respeito à administração da vida: orçamento, gasto social etc; Igreja é para rezar, universidade para estudar etc.), que deixa o econômico sem controle social mas apenas ao Estado e que separe, ainda por cima, o poder real (o governo e a administração) da área política que é deixada à sociedade, isto é, os partidos e o Parlamento. ... Existe para além do institucional e do legal (sem esquecer o repressivo) a necessidade da difusão de uma ideologia. Esta não pode ser mais a ‘de Estado’, apenas; nem pode exacerbar o sentimento liberal-democrático, que levaria a uma discussão sobre os controles do poder; nem é capaz de ser mobilizadora. Há de ser a da ‘sociedade-de-espetáculo’, do ‘Fantástico’ como participação simbólica, da fragmentação da informação, da difusão de uma educação para ‘subir na vida’, da desmoralização do cotidiano do político, e assim por diante.<sup>78</sup>

Inclusive, na primeira eleição presidencial do período de redemocratização (1989), o nível de informação do eleitorado espanta tanto pela pouca educação formal (70% não possuía curso primário) como pelo baixíssimo índice de leitura de jornais (80% não tinham esse hábito), justamente o principal meio de informação da época.<sup>79</sup> Isto é, um eleitorado desinformado e sem muita instrução estaria exercendo mesmo cidadania política? O legado social, além das baixas, também é sensível, Sader denuncia que a

Agricultura não abastece de maneira adequada as cidades, dedicando parte de sua produção à exportação, ao mesmo tempo que grandes contingentes não têm acesso à terra e continuam migrando para as cidades do Centro-Sul, onde vivem em péssimas condições de moradia, emprego, transporte, saúde e educação. Metade da miséria do país se encontra no Nordeste, mas a outra metade já se situa nas periferias dos grandes centros urbanos – particularmente em São Paulo, e no Rio de Janeiro, nas favelas e cortiços.<sup>80</sup>

Como se percebe, as relações de poder na história brasileira tiveram diferentes perspectivas, porém invariavelmente com um aproximação de uma elite econômica que foi ocupada por diversos setores. Nesse jogo de poder, a cidadania foi concedida como uma benesse, na contrapartida de um bom comportamento. Uma vez reconhecido, o crescimento do direito a ter direitos se deu de forma quantitativa, abarcando um contingente populacional até então negado pelo Estado e que se organizou exigindo alforria, muito além da antiga liberdade civil garantida na tardia abolição da escravatura de 1888.

<sup>78</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **A construção da democracia:** estudos sobre a política brasileira. 1. ed. São Paulo: Siciliano, 1993, p. 266-270

<sup>79</sup> SADER, Emir. *Op. cit.* p. 72

<sup>80</sup> *Id.*



A alforria, dessa vez, era em relação ao Estado Liberal centralizador que, a partir do reconhecimento dos direitos sociais, deparou-se com a problemática da participação política. Diante da centrífuga das contraditórias relações institucionais, as velhas práticas golpistas são retomadas, porém com apoio da população convencida sobre a propaganda do dito temor comunista. O medo de fato se espalha, as perseguições político-ideológicas são apenas a inauguração de atrocidades até hoje mantidas sob sigilo. Dez anos após o interminável 1º de abril de 1964, a distensão passa a ser cogitada e, com as sucessivas derrotas eleitorais, a redemocratização é indicada como um inevitável caminho a despeito de vozes militares favoráveis a uma nova intervenção-chacina institucional.

Da lenta, gradual e segura alcança-se a ampla, popular e irrestrita democracia. Bem, ao menos formalmente. O novo paradigma de Estado Democrático de Direito insere a dignidade da pessoa humana, tão vilipendiada no estado de exceção, como um axioma normativo-princípiosológico. O Estado deixado pela ditadura também é repleto de empresas estatais, um panopticon nos dizeres de Cardoso e, justamente, é ele quem o “enxuga” com privatizações a partir de meados da década de 90.

Para além das privatizações, o Estado também contrata serviços, compra materiais, enfim consome serviços públicos através de licitações, algumas vezes dispensadas, nem sempre conforme a lei. Essa relação não é de natureza pública, nem privada, é uma miscigenação de ambas. Habermas bem percebe essa nova posição assumida pelo Estado, salientando que

Com a “fuga” do Estado do direito público, a transferência de tarefas da administração pública para empresas, entidades, corporações, gestores semioficiais de direito privado, mostra-se também o lado inverso de uma publicização do direito privado, a saber, a privatização do direito público. Os critérios de direito público clássico tornam-se nulos, sobretudo quando a própria administração pública se serve de meios do direito privado em suas atividades de distribuição, assistência e formento. Pois a organização de direito público não impede, por exemplo, que um fornecedor municipal estabeleça uma relação de direito privado com seu “cliente”, nem a ampla regulamentação de tal relação jurídica exclui sua natureza de direito privado. Uma classificação segundo o direito público não é exigida nem em razão da posição de monopólio e do contrato coativo nem em virtude de a relação jurídica estar fundamentada em um ato administrativo. Nesse sentido, o momento da publicidade do interesse público vincula-se ao momento do direito privado de formulação contratual, na medida em que, com a concentração de capital e com o intervencionismo resultante do processo recíproco de socialização do Estado e de uma estatização da sociedade, surge uma nova esfera. Essa esfera não pode ser entendida plenamente nem como uma esfera puramente privada nem como uma esfera genuinamente pública, e não pode ser univocamente classificada no domínio do direito privado ou público.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Tradução Denilson Luiz Werle. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014, 344-345.

A partir dessa perspectiva que será aprofundada no próximo capítulo, cabe a indagação sobre a existência de forma legítima de defesa de interesses privados no debate democrático. Principalmente, a partir das normas recentes sobre financiamento eleitoral e dos estudos produzidos acerca da relação entre empresas, contratos públicos, mandatos, partidos políticos e, é claro, o interesse público, evitando-se, ao máximo, reducionismos dessa teia tão complexa de relações.

## **2. REPUBLICANISMO NO BRASIL E O FINANCIAMENTO ELEITORAL**

A partir dos ataques à cidadania em determinados períodos já mencionados, tanto pela sua subordinação à renda, como pela supressão parcial do sufrágio, acrescenta a restrição absoluta aos meios de captação de recursos financeiros para campanhas eleitorais com a mesma finalidade de sufocar a oposição política. Dessa restrição absoluta legada da estratégia malfadada da ditadura civil-militar, caminhou-se em direção a uma flexibilização que alforriou tão somente empresas, esquecendo outras pessoas jurídicas sob a vedação do financiamento, tal como sindicatos e organizações não-governamentais.

A seguir, os diálogos institucionais tomam parte. Os cinismos, também. Inclusive, um pouco de ataque político partidário na forma de voto de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Porém, a indicação política dos ocupantes das 11 cadeiras do Poder Judiciário não termina na sabatina?

Enquanto o Poder Judiciário dava sinais claros no sentido de afastar o financiamento empresarial de campanhas eleitorais, o Poder Legislativo preparava seu contra-ataque de duas formas: direta, através da reforma constitucional, e indireta, através de um projeto de lei que mantinha doações empresariais e acrescia uma precaução nova, a ocultação do doador.

Concluído o controverso e congestionado julgamento, passou às mãos do Poder Executivo a definição sobre o panoramano normativo problemático aprovado pelo Congresso Nacional – concomitantemente ao “recado institucional” do Judiciário que afastava o financiamento empresarial. A Presidência da República vetou as doações empresariais, seguindo a nova orientação do seu partido político que havia passado a rechaçar o aporte financeiro empresarial, embora tenha sido uma das agremiações que mais recebeu recursos dessa origem nos últimos pleitos eleitorais.

Todavia, as doações ocultas foram sancionadas. Sem a individualização do doador, qual a necessidade da autorização normativa ao financiamento empresarial, não é mesmo? Aliás, qual a necessidade de uma prestação de contas? De uma democracia?

A investida cínica, na mais vil expressão da vontade de todos rousseauiana – consensual entre os representantes eleitos do Legislativo e Executivo –, também foi afastada pelo Judiciário. Dessa vez, em julgamento nada controverso e que deslocou ao Estado-Jurisdição tanto a representatividade como o republicanismo e o resguardo da vontade geral.

Os diálogos institucionais recém iniciaram, as regras do jogo, também.

## 2.1 O financiamento da democracia: a nova relação de dependência entre empresas e um Estado-providência coordenado por agremiações voláteis

A década desperdiçada (90) é demarcada por novas faces do Estado e das próprias forças sociais na relação do interesse público e do interesse privado. O Estado, em Boaventura de Sousa Santos, torna-se um articulador, porém não aquele maestro centralizador dos anos 30. Este passa a integrar “um conjunto híbrido de fluxos, redes, organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais”. O novo arranjo político é demasiado complexo para subsistir um centro e a “coordenação do Estado funciona como uma imaginação de centro”.<sup>82</sup> O autor, com ótica focada nessa nova composição fragmentada e heterogênea da regulação protagonizada pelo Estado, avalia que

boa parte da nova regulação social ocorre por subcontratação política da prestação de serviços básicos, intimamente vinculados à qualidade da democracia e da cidadania, com diferentes grupos e agentes de competição, veiculando diferentes concepções dos bens públicos e do interesse geral. Neste novo marco político, o Estado torna-se ele próprio uma relação política parcelar e fraturada, pouco coerente, do ponto de vista institucional e burocrático, campo de uma luta política menos codificada e regulada que a luta política convencional. ... Se é certo que o Estado perde o controle da regulação social, ganha o controle da meta-regulação, ou seja, da seleção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não estatais que, por subcontratação política, adquirem concessões de poder estatal. A natureza, o perfil e a orientação política do controle da meta-regulação são agora os objetos principais da luta política, a qual ocorre num espaço público muito mais amplo que o espaço público estatal, um espaço público não estatal de que o Estado é apenas um componente ainda que um componente privilegiado. As lutas pela democratização deste espaço público têm assim um duplo objetivo: a democratização da meta-regulação e a democratização interna dos agentes não estatais de regulação.<sup>83</sup>

Nesse novo cenário político, “a máscara liberal do Estado como portador do interesse geral, ou seja, configurado como o Estado-nação igualitário, cai definitivamente”. O Estado, em Boaventura, é concebido como um “interesse sectorial *sui generis* cuja especificidade consiste em assegurar as regras do jogo entre interesses sectoriais”, caracterizado mais pela sua emergência como sujeito político, do que pela sua coerência.<sup>84</sup> Com esse suporte realístico é feita uma breve digressão sobre o financiamento empresarial em campanhas eleitorais para, então, apresentar-se alguns estudos que apontam a real complexidade do tema que relaciona –

---

<sup>82</sup> SANTOS, B. de S. *Op cit.* p. 364-365

<sup>83</sup> *Id.*

<sup>84</sup> *Id.*

de uma forma tão direta quanto a “subcontratação política” tratada por Boaventura – o interesse público e o interesse privado.

Data de 1950 a proibição de doação eleitoral por sociedades de economia mista e concessionárias de serviço público, assim como a vedação a doações de anônimos, tudo previsto no Código Eleitoral daquele ano.<sup>85</sup> Em 1959 é criado o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), organizado por empresários nacionais e estrangeiros cujo objetivo era apoiar eleitoralmente grupos anticomunistas. Sobre o IBAD, cabe um aprofundamento trazido por Christiane Jalles de Paula. Diz a autora

A participação do IBAD-Adep na campanha eleitoral de 1962 foi tão ostensiva que levou parte considerável do Congresso a suspeitar da origem dos recursos utilizados. Assim, ainda em 1962, foi sugerida a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar as atividades do IBAD e de suas subsidiárias, mas a iniciativa não foi adiante. Com o início da nova legislatura em fevereiro de 1963, foi renovada a proposta de investigar o instituto e suas subsidiárias. Em maio, a CPI foi instalada. Seus trabalhos resultaram em centenas de depoimentos, denúncias e comprovantes de despesas e de doações. Um dos pontos que a CPI conseguiu apurar foi que os papéis do IBAD haviam sido queimados quando suas atividades começaram a ser investigadas por ordem do presidente da República. Mesmo assim, foi possível reconstruir parte da história do IBAD e demonstrar com base em abundante documentação que o dinheiro do instituto provinha de várias firmas estrangeiras, na maioria norte-americanas.<sup>86</sup>

Ao passo disso, Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza aponta que a “ligação desses grupos com empresários estrangeiros foi um dos fatores determinantes para a proibição às doações de empresas privadas pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos”<sup>87</sup> (Lei nº 4.740, de 1965).<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Art. 144 “É vedado aos partidos políticos: I – receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro de procedência estrangeira; II – receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal; III – receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público.” Art. 145 “São considerados ilícitos os recursos financeiros de que trata o artigo anterior, assim como os auxílios e contribuições cuja origem não seja mencionada”. BRASIL. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. In: **Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil**, Brasília, DF, 26 set. 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm)> Acesso em: 19 nov. 2015.

<sup>86</sup> PAULA, Christiane Jalles de. **O Instituto Brasileiro de Ação Democrática – IBAD**. In: FGV CPDOC. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O\\_Instituto\\_Brasileiro\\_de\\_Acao\\_Democratica](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O_Instituto_Brasileiro_de_Acao_Democratica)>. Acesso em 20 nov. 2015.

<sup>87</sup> SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. **A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006)**. Resenha Eleitoral, Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina. ISSN 2359-2443. N. 3. Jan-Jun/2013. Disponível em: <[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/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/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 15 ago. 2015.

<sup>88</sup> Art. 56. “É vedado aos partidos: I - receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, procedente de pessoa ou entidade estrangeira; II - receber recurso de autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas nos incisos I e II do art. 60, e no art. 61; III - receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público; IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto,

Revista a LOPP pelo ditador Emílio Médici em 1971<sup>89</sup>, foram proibidas do financiamento eleitoral empresas privadas com finalidade lucrativa, entidades de classe ou sindicais, autarquias, empresas públicas e fundações instituídas em lei e cujos recursos concorressem órgãos ou entidades governamentais. A vedação às doações sindicais entrou em cena a partir da ascensão do partido da oposição, MDB, especialmente onde havia indústrias (Rio de Janeiro e São Paulo) e a sindicalização, logicamente, era mais forte.<sup>90</sup> Na medida que a ARENA estava perdendo o apoio de suas bases desde as eleições de 1966,<sup>91</sup> foi adotado o chamado “pacote de abril” em 1974 – retratado no tópico 1.2 – e a Lei Falcão (Lei nº 6.339, de 1976) com a finalidade de uma girada da situação nas eleições de 1976, que não ocorreu.

Acerca da criação do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (FP), Souza aponta a inexistência de dinheiro público a ser distribuído exclusivamente para fins eleitorais, salientando ser esta “a única fonte disponível de subsídios estatais diretos, distribuídos para partidos, a fim de realizarem gastos para a sua manutenção cotidiana e despesas eleitorais”. A autora ainda refere que

A criação do FP ocorreu no início do regime militar, em 1965. Divergente da emenda à LOPP que proibia as doações de empresas aos partidos em 1965, a criação do FP foi sugerida pelo TSE, sendo criado sob o propósito de tornar partidos e candidatos menos dependentes de recursos privados, de modo a amenizar a influência do poder econômico sobre as campanhas e a favorecer ao equilíbrio nas disputas eleitorais. Entretanto, a implementação tardia e a insuficiência dos montantes distribuídos comprometeu os resultados esperados pela sua criação. Documentos do TSE indicam que não houve distribuição de parcelas do FP até o ano de 1974 (Resolução TSE 9.180, de 1972). O fundo só começou a ser distribuído na abertura gradual do governo Ernesto Geisel (1974-1979). Contudo, devido à fórmula de divisão dos recursos ser proporcional à representação dos partidos, os situacionistas da Aliança Renovadora

---

contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa”. Art. 57 “São ilícitos os recursos financeiros de que trata o artigo anterior, assim como os auxílios e contribuições cuja origem não seja mencionada ou esclarecida”. BRASIL. Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. In: **Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm)> Acesso em: 19 nov. 2015.

<sup>89</sup> Art. 91 “É vedado aos Partidos: I - receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa ou entidade estrangeira; II - receber recurso de autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas nos números I e II do art. 95, e no art. 96; III - receber, direta ou indiretamente, auxílio ou contribuição, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, de autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviço, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical”. BRASIL. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. In: **Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil**, Brasília, DF, 21 jul. 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L5682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm)> Acesso em: 19 nov. 2015.

<sup>90</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. **Reagir a escândalos ou perseguir ideais?** A regulação do financiamento político no Brasil. Cadernos Adenauer, VI, nº 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2005, p. 123-159.

<sup>91</sup> SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Colégio Eleitoral, Convenções Partidárias e Eleições Diretas**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 52.

Nacional (Arena), maioria no Congresso, acabaram recebendo mais recursos do que os opositores do MDB que vinham crescendo nas disputas (Brasil; TSE, 2009).<sup>92</sup>

Com o retorno do multipartidarismo (1982) e o fim da censura nas campanhas eleitorais, aumentam os custos da competição eleitoral, sendo insuficientes os recursos próprios dos candidatos, de pessoas físicas e dos partidos, abrindo caminho para as contribuições empresariais. A flexibilização das doações empresariais acaba catalisada a partir do *impeachment* de Fernando Collor de Mello, especialmente quando a própria Comissão Parlamentar de Inquérito qualifica a proibição como hipócrita.<sup>93</sup> Analisando a então legislação sobre financiamento eleitoral (Lei nº 9.096, de 1995 e Lei nº 9.504, de 1997), bem como as quantias possíveis de serem doadas limitadas consoante a renda, Souza conclui que

A partir do retorno das eleições diretas e da redemocratização, a lógica do financiamento mudou, de modo que mudanças ocorreram na legislação para acompanhá-la. A Lei dos Partidos de 1995 e a Lei das Eleições de 1997, assim como a “reforma eleitoral” de 2006, consolidaram-se como referências para o tema. Registram-se assim: o aumento dos valores do FP, a regulação das doações privadas, com limites para o conjunto de contribuições de cada pessoa física ou jurídica, e a obrigatoriedade da divulgação parcial da prestação de contas, pela internet, antes do pleito. Ainda que a regulação tenha evoluído no sentido de promover alguma transparência para as contas eleitorais, a falta de limites efetivos para as doações privadas, baseados em outros critérios que não a renda dos doadores e definidos para cada doação a um candidato específico, descuidou da ameaça à integridade dos candidatos quanto ao poder econômico de seus financiadores.<sup>94</sup>

Empiricamente, a hipótese de que as empresas privadas patrocinadoras de campanhas eleitorais possam visar o lucro via privilégios nos contratos públicos, recuperando o valor efetivamente investido nos seus candidatos ou partidos políticos apoiados, foi avaliada em um estudo de Taylor Boas, Daniel Hidalgo e Neal Richardson<sup>95</sup>. Nesse artigo, os autores relacionaram todos os contratos públicos firmados pelo Governo Federal brasileiro nos dois anos imediatamente posteriores às eleições de 2006 e 2010, comparando-os com as empresas que financiaram campanhas eleitorais e exerciam atividades possíveis de serem contratadas pelo Poder Público. Os resultados apontam que as empresas auferiram um retorno de 14 a 31 vezes sobre o valor total patrocinado a candidatos, sem considerar as formas legítimas

<sup>92</sup> SOUZA, C. P. R. de. *Op. cit. loc. cit.*

<sup>93</sup> SPECK, B.W. *Op. cit.* p. 130.

<sup>94</sup> SOUZA, C. P. R. de. *loc. cit.*

<sup>95</sup> BOAS, Taylor C.; HIDALGO, F. Daniel; RICHARDSON, Neal P. **The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil.** Disponível em <[http://people.bu.edu/tboas/political\\_investment.pdf](http://people.bu.edu/tboas/political_investment.pdf)> Acesso em: 30 mar. 2015.

existentes para a União transmitir recursos aos Estados e Municípios que possam favorecer essas empresas.

Outro estudo, de Wagner Pralom Mancuso e Bruno Wilhelm Speck, revela a realidade do financiamento eleitoral através a análise das prestações de contas das eleições nacionais e estaduais de 2010 e as municipais de 2012. Apontam-se três fontes de recursos mais significativas em ordem crescente: os recursos dos próprios candidatos, de cidadãos e de empresas. Segundo os autores, o “valor total de recursos próprios mobilizados nas duas eleições é de 1,3 bilhão de reais, as doações de cidadãos somam 1,7 bilhão e as empresas doaram 4,2 bilhões de reais”. O peso dos recursos empresariais é maior nas campanhas do executivo, o estudo informa que, nas “eleições presidenciais, as doações empresariais diretas representam 73% do total de recursos”, enquanto que, nas “eleições para governador, a proporção se aproxima de 60%”.<sup>96</sup> E arrematam

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.

Ao analisar as doações eleitorais de empresas de planos de saúde no pleito de 2006, Mário Scheffer e Lígia Bahia relatam que “dentre os 28 deputados federais inicialmente eleitos com apoio de empresas de planos de saúde privados, mais o suplente conduzido à vaga, 14 integravam a Frente Parlamentar da Saúde.”. Embora a Frente tenha se empenhado para a aprovação da Emenda Constitucional nº 29 e outros embates que preservavam a arquitetura jurídico-legal do Sistema Único de Saúde, a defesa de interesses do setor privado – especialmente na área de prestação de serviços – também integra o programa de trabalho desses parlamentares consoante a análise. Dentre as conclusões, destaca-se a doação a partidos políticos de orientações diversas (preferencialmente centro-direita, embora também tenham financiado partidos considerados de esquerda) e a recomendação para que se torne a “representação de interesses privados, ainda que legítimos, mais transparente, equitativa, menos

---

<sup>96</sup> MANCUSO, Wagner Pralom. SPECK, Bruno Wilhelm. **Financiamento de campanhas e prestação de contas**. Cadernos Adenauer, XV, nº 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2014. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13776-1442-5-30.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2015. p. 141-143



fragmentada e mais próxima da defesa dos interesses da sociedade sub-representados”.<sup>97</sup> Os mesmos autores acompanharam a evolução do aumento das doações eleitorais de planos de saúde entre os pleitos de 2002, 2006 e 2010 e indicaram o crescimento proporcional nos eleitos da “bancada da saúde suplementar” em relação ao incremento das doações.<sup>98</sup>

Entretanto, investigando-se a relação de causa e efeito entre doações eleitorais da Confederação Nacional da Indústria e a aprovação de medidas legislativas alinhadas aos seus interesses, não foi confirmada a hipótese de influência do financiamento específico da indústria sobre o comportamento parlamentar em matérias de interesse do setor. Ainda assim, dentre os resultados apontados como substantivos, destacou-se que a “proporção de recursos corporativos influencia positivamente na cooperação dos parlamentares brasileiros com os interesses legislativos da CNI”. Por fim, “quanto maior a proporção de recursos vindos de empresas, maior é a cooperação dos deputados em matérias de interesse do setor produtivo”.<sup>99</sup>

Mancuso também avaliou os estudos que testam a hipótese de investimento eleitoral e concessão de benefícios aos investidores. Dentre as 15 empresas que mais doaram às eleições de 2010, as “doações” vão de 113 milhões de reais a 22 milhões, sendo juntas responsáveis pelo aporte de R\$ 720.890,432,06, evidenciando o protagonismo das empresas, senão veja-se

No entanto, como mostra a Tabela 1, a fonte principal são as empresas, que doaram cerca de 75% dos recursos que moveram as campanhas de 2010. Mais de 19 mil empresas fizeram doações para essas campanhas, mas apenas 70 empresas ou grupos foram responsáveis por metade de todas as doações empresariais (Mancuso & Ferraz 2012). A Tabela 2, a seguir, aponta os 15 doadores mais pródigos, que sozinhos concentraram 32,5% do investimento empresarial eleitoral em 2010. Dentre eles, encontram-se seis construtoras (Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, OAS, Galvão Engenharia e UTC Engenharia); três grupos financeiros (Bradesco, BMG e Itaú Unibanco); duas siderúrgicas (Gerdau e CSN); uma mineradora (Vale); uma indústria de alimentos (JBS); uma empresa de comunicação (Contax, do grupo Oi) e uma indústria de bebidas (Leyroz de Caxias, do Grupo Petrópolis).<sup>100</sup>

<sup>97</sup> SCHEFFER, Mário; BAHIA, Lúcia. **Representação política e interesses particulares na saúde: o caso do financiamento de campanhas eleitorais pelas empresas de planos de saúde privados no Brasil.** Revista Interface, Comunicação Saúde Educação, v. 15, n.38, jul./set.2011, p.947-956. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/icse/v15n38/30.pdf>>. Acesso em 23 nov. 2015.

<sup>98</sup> SCHEFFER, M.; BAHIA, L. **Representação política e interesses particulares na saúde: o caso do financiamento de campanhas eleitorais pelas empresas de planos de saúde privados no Brasil.** Abr. 2011. Disponível em: <[http://cebes.web741.kingghost.net/media/File/Planos\\_de\\_Saude\\_Eleicoes.pdf](http://cebes.web741.kingghost.net/media/File/Planos_de_Saude_Eleicoes.pdf)>. Acesso em 23 nov. 2015.

<sup>99</sup> SANTOS, Manoel Leonardo *et al.* **Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados.** Opinião Pública, Campinas, v. 21, n. 1, p. 33-59, Abr. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762015000100033&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100033&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 23 Nov. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-019121133>.

<sup>100</sup> MANCUSO, Wagner Pralon. **Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa.** Revista de Sociologia e Política. V. 23, n. 54, 2015. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/41477/25431>>. Acesso em 23 nov. 2015.

Se, por um lado, o Mancuso cita estudo que não comprova a aprovação de emendas ao orçamento público favorecendo contratos públicos com empresas financiadoras das eleições<sup>101</sup>; em compensação, o acesso ao financiamento público para suas atividades econômicas via créditos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi facilitado principalmente àquelas empresas que contribuíram para candidatos à reeleição da Câmara dos Deputados, candidatos da base de apoio ao presidente no Congresso Nacional e candidatos que venceram as eleições em disputa.<sup>102</sup>

Nas eleições presidenciais de 2010, das 5,1 milhões de empresas existentes no Brasil segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 19.000 fizeram contribuições para campanhas. Já nas municipais de 2012, apenas 50 mil doaram. Constatou-se assim um universo em torno de apenas 1% das empresas existentes que financiam as eleições, resultando num montante de R\$ 2,3 bilhões. Se poucas empresas se interessam pela abdicção de seu lucro em prol de campanhas eleitorais, as que participam mantém a concentração das doações, reproduzindo a mesma porcentagem acima. Em ambas eleições estudadas, o número irrisório de 1% das empresas doadoras foi responsável por 36,8% das contribuições em 2012 e por 61% em 2010. Quando se analisa as 1000 maiores doadoras, alcança-se 82% das contribuições eleitorais em 2010 para 47,7% em 2012. Dentre as maiores contribuidoras para o financiamento eleitoral, a ocorrência de doações para partidos políticos e candidatos opostos é uma constante, mostrando que PT, PSDB e PMDB somaram 68% dos recursos dos dez maiores doadores. Quando se inclui na contagem os partidos PSB, DEM, PP, PDT, PTB, PR e PSC chega-se a 90% dos recursos.<sup>103</sup>

Outro estudo sobre o pleito de 2010 analisou a candidatura de 4.124 pessoas à Câmara dos Deputados, avaliando se havia diferenças na arrecadação eleitoral entre políticos profissionais e demais categorias, bem como se a filiação a partidos com maiores bancadas (PT, PMDB, PSDB, DEM, PR e PP) influenciava no sucesso eleitoral. Os autores notaram que a experiência política prévia interfere positivamente na eleição, porém a diferença concentra-se mais nos candidatos à reeleição e no fato de que os políticos “tendem a ter mais receitas de campanha do que os candidatos de outras categorias profissionais”, reforçando a ideia de que

---

<sup>101</sup> MANCUSO, W. P. *Ibid.*

<sup>102</sup> *Id.*

<sup>103</sup> INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral.** São Paulo, 2014. Disponível em: <[http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em out. 2015.

“a percepção da existência de uma carreira política por parte dos financiadores parece um elemento central na opção do candidato a ser patrocinado”. Além disso, também constataram os autores

Em segundo lugar, os números indicaram que há forte correlação entre sucesso eleitoral e já ser deputado federal *por uma das grandes agremiações partidárias nacionais*. Ainda que aqueles que se declararam deputados federais dominem a disputa em todos os partidos, há mais deles nas grandes legendas e, nessas, as suas oportunidades de vitória parecem ser ainda maiores. Nesse ponto é interessante notar uma retroalimentação entre o bom desempenho do partido e a presença de políticos de ofício na lista eleitoral. Possivelmente, trata-se de uma via de mão dupla: os grandes partidos selecionam seus candidatos entre políticos já consagrados previamente pelas urnas, ao passo que esses últimos tendem a priorizar organizações com maiores chances de eleição.

A pesquisa mostrou que há um claro *direcionamento do dinheiro de campanha para aqueles candidatos que já são políticos* e que quanto maior a quantidade de recurso, maior a chance de sucesso eleitoral. Sendo político profissional, maior ainda a chance de receber mais recursos. Em eleições em que cada vez mais o financiamento é central, é importante incorporar o perfil social do candidato nas explicações para se dimensionar adequadamente como e especialmente para quem os financiadores canalizam os seus recursos.

Desse modo, há uma espécie de círculo de reforço mútuo no que diz respeito à institucionalização do campo político brasileiro. Aqueles que se profissionalizam são os que têm maiores chances de êxito nas disputas por posições políticas; esses profissionais da política tendem a se concentrar em alguns partidos grandes; os recursos para concorrer ao posto de deputado federal não são distribuídos aleatoriamente, mas tendem a reforçar o processo de profissionalização em questão. (itálico no original)<sup>104</sup>

Larissa Barbosa Cardoso e Geraldo Edmundo Silva Junior compararam a relação entre as doações empresariais nas eleições de 2002 e 2006 para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal com o fito de avaliar as redes de influência entre grupos de interesses (chamados de principais) e agentes do Congresso Nacional e identificar os possíveis blocos que poderiam atuar como agentes dos grupos de interesses, levando em consideração a origem do recebimento de contribuições de campanha e a utilidade maior que a esperada obtida com contratos públicos.<sup>105</sup> Além do aumento das contribuições de campanha nas eleições brasileiras avaliadas e de corroborar as conclusões dos estudos acima descritos, foram verificados os impactos sobre a conectividade entre os agentes ou principais, concluindo-se que

<sup>104</sup> CERVI, Emerson Urizzi *et al.* **Dinheiro, profissão e partido:** a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010. Sociedade e Estado, v. 30, n. 1, p. 189-205, Abr. 2015. Brasília. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922015000100189&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100189&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 20 Nov. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922015000100011>.

<sup>105</sup> CARDOSO, Larissa Barbosa; SILVA JUNIOR, Geraldo Edmundo. **Grupos de interesses, eleições e redes políticas no Congresso Nacional.** Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/289/314>>. Acesso em 20 nov. 2015.

As características das estruturas de rede obtidas para os anos de 2002 e 2006 estão fortemente ligadas aos interesses comuns existentes entre um grupo de deputados e um grupo de setores, que, por isso, se encontram conectados entre si. Ademais, o processo de *rent-seeking*<sup>106</sup>, em função do tamanho dos recursos disponibilizados, cria um mercado com um custo temporário (contribuição dos setores) e uma receita contínua durante o tempo de governo (mandato do deputado ou senador).

...

Também constatou-se que, entre os principais, as relações foram predominantemente não recíprocas, o que implica a formação de grupos pouco coesos e com baixa reciprocidade entre si. Tais evidências sugerem, por um lado, um aumento da pressão por interesses exercidos sobre os agentes através da estratégia individual, num esquema não cooperativo. Conclui-se, portanto, que a baixa conectividade entre os setores respalda um maior gasto e um maior controle dos congressistas, com vistas ao desenho de um mecanismo ótimo.

Por outro lado, para os agentes, verificou-se uma maior reciprocidade intrablocos, apontando para a formação de grupos coesos e, conseqüentemente, mais ativos. No caso dos agentes, em que o poder seria mais diluído e a aprovação de matérias dependeria de um esforço coalizacional entre os grupos, as evidências mostraram que os senadores tendem a formar coalizões e articulações políticas entre as diversas classes, em contraposto ao que foi observado para os deputados. Assim, as redes de relações para os senadores são mais expandidas, enquanto para os deputados se concentram entre os participantes de cada classe sem quaisquer extrapolações. Apesar disso, foi observado um aumento da conexão entre os grupos, para senadores e deputados, que pode ser resultado de um dispêndio maior de recursos, a fim de obter o mecanismo ótimo em que o controle dos agentes seja factível a partir da identificação das probabilidades elevadas. Além disso, as conexões e a correlação entre os grupos de agentes ou de principais, representadas pela probabilidade posterior identificada, mostram que, quanto maior a probabilidade, maior o domínio do principal sobre os agentes.

Esses resultados parecem justificar os motivos pelos quais os senadores figuram dentre os líderes de arrecadação financeira por empresas nas eleições legislativas, seguidos dos deputados federais. Os primeiros, talvez por serem em menor número, acabam tendo atuações com uma rede maior de influência até porque concentram em 81 representantes o poder legislativo de uma Casa, enquanto a outra o pulveriza em 517 deputados federais. Porém, “em compensação” na Câmara dos Deputados, o poder de agenda a fim de incluir determinado proposta legislativa na ordem do dia para votação depende única e exclusivamente do Presidente da Casa Representativa.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> Os autores explicam que as ações de *rent-seeking* definem-se como aquelas implementadas por indivíduos ou grupos de interesse e pressão a fim de obter, direta ou indiretamente, alguma transferência de renda de uma política pública. Vide: ROWLEY, Charles; TOLLISON, Robert; TULLOCK, Gordon. **The political economy of rent-seeking**. Boston: Kluwer Academic Press, 1988.

<sup>107</sup> Art. 17 “São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: ... I - quanto às sessões da Câmara: ... s) organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados; t) designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal, ressalvadas as alterações permitidas por este Regimento;” Seção I - Sujeitos a Despacho apenas do Presidente. Art. 114. “Serão verbais ou escritos, e imediatamente despachados pelo Presidente, os requerimentos que solicitem: ... XIV - inclusão em Ordem do Dia de proposição com parecer, em condições regimentais de nela figurar”. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**: Resolução nº 17, de 1989. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade->

Tiago Daher Padovezi Borges também analisa, a partir do financiamento eleitoral, as relações entre empresários, candidatos e partidos políticos. Para o autor, o fato de o candidato ter ocupado posições no Poder Executivo (Secretarias Estaduais e Ministérios) resulta em maior arrecadação de recursos eleitorais oriundos de empresas, o que pode evidenciar tanto a formação de redes, quanto pela ótica do conhecimento especializado dada a experiência prévia em políticas públicas. Avaliando apenas o pleito de 2006, o autor trazia que o PT foi uma agremiação que recebeu menos recursos empresariais em comparação a outras siglas, o que foi atribuído à construção do partido com grande proximidade de associações laborais. Já o PSDB, com origem no Estado de São Paulo – mais industrializado do país –, teria concentrado mais os recursos oriundos do financiamento empresarial, o que seria atribuído tanto a uma proximidade maior de seus candidatos no exercício de Secretarias Estaduais. Dentre as conclusões, o autor pondera que

Se é possível pensar em lógicas “personalistas” e “partidárias”, a presente tese mostrou o convívio das duas dinâmicas, tanto quando olhamos unicamente para as siglas, quanto quando nos atentamos para as carreiras: ora foram observados padrões de financiamento pautados nos partidos, ora foram identificadas dinâmicas heterogêneas, que se moviam de maneira autônoma às siglas e organizações partidárias. Trata-se de uma evidência que apresenta a ideia de que os mesmos incentivos institucionais nem sempre levam a padrões e resultados homogêneos, em se tratando do financiamento de campanhas no Brasil.<sup>108</sup>

Embora a literatura especializada não comprove unanimemente uma relação do financiamento empresarial de campanhas eleitorais com a natureza de um investimento, há determinadas ponderações pertinentes de serem pensadas. Existem diferenças na posição do interesse privado a depender da atividade empresarial desenvolvida: se uma empreiteira vê no Estado seu único cliente, posto que seu principal foco são contratos públicos de obras cujo custo apenas governos tem condições de arcar, o seu interesse privado visa atrair o Estado na qualidade de um cliente de altíssimo poder aquisitivo, com baixíssimas chances de atraso no pagamento e com uma demanda constante na medida que o Estado-providência não consegue suprir todos os serviços públicos de forma centralizada. Nesse caso, o interesse privado não age em prol de uma política regulatória determinada, mas defende uma demanda por ele ofertada.

---

legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20ate%20RCD%2012-2015.pdf>. Acesso em 20 nov. 2015.

<sup>108</sup> BORGES, Tiago Daher Padovezi. **Candidatos, partidos políticos e interesses empresariais**: um estudo sobre o financiamento empresarial de campanhas para Deputado Federal. Tese. Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-24092013-104223/en.php>>. Acesso em 23 nov. 2015.

Por outro lado, a exemplo de uma cervejeira ou qualquer outra empresa que desempenhe uma atividade incompatível com a possibilidade de “subcontratação política” para desempenho de um serviço público, o seu interesse privado não dependerá do Estado para ser alcançado, pelo menos não a título de relação de consumidor-fornecedor (restringindo-se mais às possibilidades de facilitação em créditos oriundos de bancos públicos). Isso parece fazer toda a diferença na posição que um interesse privado, dada a atual complexificação dos estratos sociais, pode vir a ocupar na esfera pública de deliberação.

Porém, a concentração dos recursos eleitorais de origem empresarial em 190 pessoas jurídicas, num universo de cerca de 5,1 milhões, apenas evidencia a inapropriedade dos limites disciplinados na legislação anterior para financiamento empresarial. Traduz um dado deveras preocupante: é possível equilibrar tal distorção antidemocrática que criou uma relação de dependência entre candidaturas – ou o interesse dos candidatos na reeleição, dado o estágio de profissionalização na política constatado – e um grupo seleto de empresas, as quais concentram a parcela relevante do poder econômico das campanhas eleitorais?

As respostas institucionais foram tão antagônicas quanto a complexidade da questão.

## **2.2 Diálogos institucionais dos Três Poderes: resquícios partidários ou cinismos propriamente ditos?**

Os diálogos institucionais sobre financiamento eleitoral iniciam com a impugnação ao sistema normativo que possibilitava a pessoas jurídicas as doações e contribuições para campanhas eleitorais (as Leis nº 9.504, de 1997<sup>109</sup> e nº 9.096, de 1995<sup>110</sup>). O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CF-OAB) propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650<sup>111</sup> em 05 de dezembro de 2011 acerca de tais objetos normativos. Salienta-se, de plano,

<sup>109</sup> BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)> Acesso em: 19 jun. 2015.

<sup>110</sup> BRASIL. Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)> Acesso em: 19 jun. 2015.

<sup>111</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos da atual legislação que disciplina o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 02 de abr. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=aoEpbvo7REw>>. Acesso em: 19. Jun. 2015.

que a descrição e análise do julgamento orientar-se-á pela cronologia dos acontecimentos concomitantes no âmbito institucional do Poder Legislativo e do Poder Executivo que possuem pertinência direta com a participação financeira de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais.

Também é pertinente ressaltar que, apesar de ter sido concluído o julgamento, é latente a possibilidade de rediscussão da matéria tendo em vista a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 182/2007<sup>112</sup> pela Câmara dos Deputados, na redação apresentada pela emenda aglutinativa nº 28, que disciplina favoravelmente à doação de empresas privadas a partidos políticos em campanhas eleitorais. Não suficiente, também durante o julgamento da ADI nº 4650 pelo STF havia sido aprovado o Projeto de Lei nº 5735/2013<sup>113</sup> (apelidado de “Minirreforma eleitoral”) contendo disposição normativa sobre novas regras possibilitando a doação empresarial e, inclusive, a ocultação dos doadores de campanhas eleitorais. Esse projeto de lei, o qual posteriormente será detalhado, estava submetido à sanção presidencial pelo prazo de quinze dias coincidentemente no período em que a ação constitucional foi incluída em pauta para prosseguir o seu julgamento.

Esclarecida a atualidade do debate, retorna-se ao ponto de partida: ADI 4650.

Na petição inicial firmada pelo Presidente do CF-OAB foram impugnados os seguintes dispositivos legais, dos quais se destaca o artigo 81, *caput* e § 1º da Lei nº 9.504, de 1997, *in verbis*

Lei nº 9.096, de 1995

Art. 31 “É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiros;

II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

IV - entidade de classe ou sindical”.

<sup>112</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 23 de outubro de 2007. Altera os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfilarem dos partidos pelos quais forem eleitos.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>>. Acesso em: 20 de jun. 2015.

<sup>113</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.735, de 06 de junho de 2013. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>>. Acesso em: 04 de nov. 2015.

Art. 38 “O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: [...]

III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; [...]”.

Art. 39. § 5º “Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias”.

Lei nº 9.504, de 1997

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 que recebam recursos públicos;

IX - entidades esportivas;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81”.

Art. 81 “As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição”

A ação pretendia afastar não apenas a doação empresarial (limitada a 2% do faturamento anual anterior) como também a ausência de limites à doação pelo próprio candidato e a incoerência dos limites estipulados para doação por pessoa física na forma como estabelecia a legislação transcrita, adotando o critério de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito. Na exordial, é sustentada a ideia de que os limites para doações de pessoas físicas não poderiam se converter em desigualdade política, sendo que a porcentagem sobre os rendimentos brutos favorecia aqueles cidadãos mais ricos em detrimento dos menos apossados. Essa mesma relação que privilegia a renda implicava desigualdade na disputa eleitoral dada a ausência de limites aos candidatos para valer-se de recursos próprios em campanha, razão pela



qual se sustentou a inconstitucionalidade dessa ausência de limites fidedignos à liberdade e igualdade política.

Assim, a inicial buscou respaldo no princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, e 14, *caput* da CRFB/88)<sup>114</sup>, no princípio democrático (art. 1º, *caput*)<sup>115</sup> – salientando a busca de uma maior igualdade política que estaria comprometida devido à ampliação da força política dos detentores do poder econômico – e no princípio republicano (art. 1º)<sup>116</sup> defendendo que

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. [com aspas no original]<sup>117</sup>

Além dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade acima, também se solicitou que fosse instado o Congresso Nacional a editar legislação definindo

um limite *per capita* uniforme para doações a campanha eleitoral 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 (dezoito) meses, sob pena de atribuir-se ao Eg. Tribunal Superior Eleitoral - TSE a competência para regular provisoriamente a questão.<sup>118</sup>

Instada, a Presidência da República, exercida por Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores - PT), mediante a Mensagem nº 404, de 26 de setembro de 2011, encaminhou as informações prestadas pelo Advogado-Geral da União, ratificando o parecer do Consultor-Geral da União. No parecer, é transcrita manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça em sentido desfavorável à procedência da ação, concluindo pela completa compatibilidade entre as normas impugnadas e a Constituição da República, defendendo a

<sup>114</sup> “Art. 5º 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:” [...] Art. 14. “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: [...]”. BRASIL. op. cit.

<sup>115</sup> Art. 1º “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: [...]”. BRASIL. op. cit.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1432694#0%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial%20-%20Peti%E7%E3o%20Inicial>>. Acesso em: 10. Out. 2015.

<sup>118</sup> *Ibid.*

liberdade de expressão de pessoas jurídicas e a sua constituição como segmento do corpo social como forma também de se evitar a hegemonia de partidos políticos majoritários, senão destaca-se

24. Desta sorte, como alijar do processo que permite a representatividade dos componentes da sociedade no cenário político, as pessoas jurídicas (empresas) que nada mais são do que um segmento da sociedade e constituem a organização dos fatores de produção dessa mesma sociedade? Ademais, configura o aporte de recursos aos partidos por parte de cidadãos e empresas uma forma de participação política, ou mesmo como uma forma de expressão da própria ideologia. ...

29. Assim, a possibilidade de pessoas jurídicas financiarem campanhas eleitorais por si só, não se configura em critério de desequilíbrio, respeitadas as disposições legais no que concerne a limites máximos para os montantes dos aportes privados e à qualidade do financiador (indivíduos ou governos estrangeiros, sindicatos, empresas concessionárias de obras públicas etc.). ...

34. Constitui a possibilidade de aporte privado às campanhas garantia de pluralismo partidário, na medida em que evita pode evitar uma hegemonia entre os partidos dominantes e de maiores representações sobre os de menores adeptos...<sup>119</sup>

A Câmara dos Deputados, à época presidida pelo Deputado Federal Marco Maia (PT), prestou informações mediante o Ofício nº 1594/SGM/P, de 26 de setembro de 2011, salientando que o Poder Legislativo era composto por políticos profissionais aos quais competia cotejar as diferentes alternativas em matéria de financiamento de campanhas eleitorais. Referiu que os diversos formatos possíveis de serem atribuídos ao tema decorrem das poucas limitações constitucionais expressas, não havendo apenas uma decisão correta. Nas informações prestadas, foi salientado que a lei não expressa um grande consenso, mas o acordo possível “produzido pelo Parlamento e pela sociedade, forma transparente e equânime”.<sup>120</sup>

A tonalidade pró participação de pessoas jurídicas em campanhas também fica nítida no seguinte trecho em que se afirma a possibilidade de se “argumentar que permitir doações de

<sup>119</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mensagem nº 404, de 26 de setembro de 2011 firmada pela Presidenta da República prestando informações na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1478292#14%20-%20Instru%E7%E3o%20-%20Informa%E7%F5es%20Presidenciais%20\(Peti%E7%E3o%2077299/2011\)>](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1478292#14%20-%20Instru%E7%E3o%20-%20Informa%E7%F5es%20Presidenciais%20(Peti%E7%E3o%2077299/2011)>)>. Acesso em: 15. Out. 2015.

<sup>120</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ofício nº 1594/SGM/P, de 26 de setembro de 2011, assinado pelo Presidente da Câmara dos Deputados prestando informações na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1480793&ad=s#16%20-%20Peti%E7%E3o%20\(77194/2011\)>](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1480793&ad=s#16%20-%20Peti%E7%E3o%20(77194/2011)>)>. Acesso em: 10. Out. 2015.

grandes corporações a candidatos e partidos em campanha não é uma boa política. Mas o fato de existir uma política melhor não equivale dizer que a atual é inconstitucional”. Ao final, deduz serem incabíveis os pedidos constantes ante a inexistência de inconstitucionalidade, tecendo a conclusão de que se fosse obrigatório o financiamento privado por pessoas físicas, todas as propostas que sustentam o financiamento público exclusivo de campanha violariam a Constituição. Acrescendo que seria inapropriada a atribuição ao Tribunal Superior Eleitoral da “responsabilidade de proferir uma sentença aditiva (em substituição ao Supremo Tribunal Federal) em matéria que claramente extrapola seu poder regulamentar”.<sup>121</sup>

Nas informações prestadas pelo Senado Federal, então presidido pelo Senador José Sarney (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB), foram ratificados os argumentos contrários à inconstitucionalidade apresentados pela Câmara dos Deputados e também trouxeram-se dados sobre o andamento dos diversos projetos legislativos em trâmite sobre o tema.<sup>122</sup>

Foram admitidos na qualidade de *amici curiae*, dentre outros<sup>123</sup>, o Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS) e a Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (CLÍNICA UERJ DIREITOS). Na petição conjunta do IPDMS e da CLÍNICA UERJ DIREITOS, foi ressaltado o predomínio da doação de poucas pessoas jurídicas em relação à de pessoas físicas, afirmando que nas eleições de 2012, as doações destas últimas “foram responsáveis por menos de 5% das receitas eleitorais”. Dentre as diversas intervenientes, cabe destaque a essa em razão de ter contribuído com dados empíricos sobre o tema.

As intervenientes chamaram atenção ao alto custo das campanhas, tomando como paradigma as eleições gerais de 2010. Naquele pleito, a média de arrecadação dos eleitos variava de acordo com o cargo: cerca de R\$ 1 milhão para deputado federal, R\$ 4,5 milhões

---

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ofício nº 344/2011-PRESID/ADVOSF, de 29 de setembro de 2011 assinado pelo Presidente do Senado Federal prestando informações na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1504477#19%20-%20Instru%E7%E3o%20-%20Informa%E7%F5es%20do%20Senado%20Federal%20\(Peti%E7%E3o%2079430/2011\)>](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1504477#19%20-%20Instru%E7%E3o%20-%20Informa%E7%F5es%20do%20Senado%20Federal%20(Peti%E7%E3o%2079430/2011)>)> Acesso em: 10. Out. 2015.

<sup>123</sup> Também foram admitidos: Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (SE-MCCE), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

para senador, R\$ 23 milhões governador e, exemplificando, a campanha presidencial de Dilma Rousseff custou R\$ 336 milhões.<sup>124</sup>

O volume do custo total eleitoral também aumentou, de 2002 para 2012, os gastos eleitorais foram de R\$ 800 milhões para R\$ 4,5 bilhões, em total dissonância quando comparados aos índices de inflação ou aumento demográfico no período.

Nem mesmo o argumento da ideologia de empresas resiste à estatística, posto que “os principais doadores de campanha contribuem para partidos e candidatos rivais, que não guardam nenhuma identidade programática ou ideológica entre si”, assim, as doações “se voltam antes à obtenção de vantagens futuras ou à neutralização de possíveis perseguições”, trazendo o quadro comparativo abaixo sobre os destinatários das maiores contribuições nas eleições de 2010<sup>125</sup>

Dez maiores doadores (Eleições 2010)	Volume doado, em R\$ milhões	Destinatários das contribuições							
		Dilma	Serra	PT	PMDB	PSB	PSDB	DEM	PCdoB
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	64,6	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora Queiroz Galvão	61,1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Alvorada S.A. (Bradesco)	54,1			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Construções e Comércio Camargo Corrêa SA	52,5	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Ibs S/A	35,0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora OAS Ltda	27,7	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contax S. A.	26,0			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Bmg SA	21,1		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Gerdau Comercial de Aços S/A.	19,9		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Leyroz de Caxias Ind. Com. e Log LTDA.	19,3		✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Fonte: Petição de ingresso como *amicus curiae* da CLÍNICA UERJ DIREITOS e do IPDMS na ADI 4650. 2013.

<sup>124</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição conjunta de ingresso na qualidade de amici curi do Instituto de Pesquisa e Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS) e da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (CLÍNICA UERJ DIREITOS) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5010457&ad=s#86%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%201>>. Acesso em: 10. Out. 2015.

<sup>125</sup> Ibid.

Em 11 de dezembro de 2013, após a realização de audiências públicas, inicia-se o julgamento da ADI 4650. O Min. Luiz Fux, na relatoria da ação, inicia seu voto delimitando três questionamentos: a) se o Supremo Tribunal Federal possui algum espaço legítimo para apreciar matéria afeta ao núcleo do processo democrático tal qual consiste o financiamento de campanhas eleitorais; b) em havendo tal espaço, qual a sua exata delimitação para que não caracterize indevida interferência judicial no âmbito de competências típicas dos poderes políticos e, por fim, c) se o pronunciamento do Tribunal Constitucional interditaria a rediscussão da matéria nas instâncias políticas e na sociedade em geral<sup>126</sup>.

Fundamentou a intervenção jurisdicional diante dos limites traçados pela Constituição da República que seriam o princípio democrático, o pluralismo e a isonomia política, ainda que não tenha sido previamente estipulado um modelo de financiamento de campanhas na Carta Magna. Tal constatação decorre, consoante o voto condutor do acórdão, da cautela imprescindível ante “arranjos institucionais que outorguem competência para reformá-los exclusivamente àqueles diretamente interessados”, afinal

Inicialmente, repiso que me parece indisputável que a Reforma Política deva ser capitaneada pela classe política, e não pelo Poder Judiciário. Sucede que não se pode olvidar que o produto final deste debate interessa, em alguma medida, aos próprios agentes decisórios que estão no exercício do poder e foram eleitos segundo as regras vigentes. Esse cenário coloca uma questão de sinceridade e realidade institucional, que poderia ser resumida em uma pergunta direta e imediata: é factível confiar única e exclusivamente aos agentes políticos a prerrogativa de reformulação das regras concernentes ao financiamento de campanhas, quando, em verdade, foi o exato sistema em vigor que permitiu a sua ascensão aos cargos que ocupam? A resposta é, a meu juízo, negativa. ...

Exatamente porque matérias intimamente ligadas ao processo eleitoral aumentam consideravelmente as chances de manipulação e parcialidade no seu tratamento pelos órgãos eleitos por este mesmo processo, justifica-se, a meu sentir, uma postura mais expansiva e particularista por parte do Supremo Tribunal Federal, em detrimento de opções mais deferentes e formalistas. Creio que, ao assim agir, a Corte não amesquinha a democracia, mas antes a fortalece, corrigindo pelo menos algumas de suas naturais disfuncionalidades.

Para o Relator, a participação de pessoas jurídicas na política não seria inerente à democracia em virtude de que o exercício da cidadania, estritamente, pressuporia três modalidades de atuação: o direito de votar, de ser votado e o de influir na formação da vontade

---

<sup>126</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Relator Luiz Fux proferido em 11 de dezembro de 2013 no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 02 de abr. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>>. Acesso em: 10. Out. 2015.

política através de plebiscito e referendo. Todas as características seriam inerentes às pessoas naturais, apenas. Além disso, a ausência de ideologia no modelo contemporânea de financiamento empresarial foi constatada pelo perfil das contribuições, alastreadas a candidatos e partidos políticos antagônicos e/ou diversos.

Diante disso, sequer o fundamento da liberdade de expressão de pessoas jurídicas resistiria até porque no aspecto político aquele assume uma dimensão instrumental ou acessória apenas para estimular a ampliação do debate público para que os “indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos”. Ainda considerou que os dispositivos impugnados violavam o princípio da isonomia também por proibirem organizações não-governamentais e organizações sindicais de participarem financeiramente de campanhas eleitorais ao passo que tal vedação não alcançava pessoas jurídicas com contratos públicos, justamente as quais protagonizam a maior parte do financiamento eleitoral privado. Ainda, enquanto a pessoa jurídica detém interesses, a pessoa natural detém dignidade, requisito essencial para formação democrática. Assim, o Min. Relator Luiz Fux votou pela procedência da ação quanto aos pedidos referentes à inconstitucionalidade de doações por pessoas jurídicas.

Nesse primeiro momento, também acolheu o pedido de fixação de prazo de 24 meses ao Congresso Nacional para editar legislação sobre o tema exatamente nos termos do pedido já destacado anteriormente.<sup>127</sup>

O então Presidente do STF, Min. Joaquim Barbosa – antecessor da vaga agora ocupada pelo Min. Edson Fachin –, antecipou seu voto nessa sessão de 11 de dezembro de 2013. Para o juiz, agora aposentado voluntariamente, “a democracia não deveria ter um preço, porém é sobre esse preço que o Supremo terá que se pronunciar”. Ressaltou brevemente o patrimonialismo e suas heranças até hoje presentes na democracia brasileira, ratificando que o financiamento privado, se não limitado, cria um desequilíbrio entre os partidos, calcado “na relevância do montante financeiro colocado à disposição deste ou daquele partido político em virtude da sua posição momentânea no aparato do Estado”. Acompanhou o voto do Relator, salvo quanto à fixação de prazo para que o Congresso Nacional legisle da forma demarcada postulada na inicial por entender que essa prática trazia desprestígio à Corte, desmoralizando-a ante o

---

<sup>127</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento iniciado em 11 de dezembro de 2013 da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 12. Dez. 2013 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=OyAoLLM01UI>>. Acesso em: 10. Out. 2015.

descumprimento pelo Poder Legislativo. Não concedia modulação, atribuindo efeitos à decisão desde sua prolação quando da conclusão do julgamento.

A sessão foi retomada no dia seguinte (12 de dezembro de 2013), já com o pedido de vista do Min. Teori Zavascki, para que fosse antecipado o voto do Min. Dias Toffoli a pedido. Este restaurou um pouco da história brasileira sobre democracia e participação política. Inicialmente, fez um apanhado dogmático dos dispositivos constitucionais pertinentes, dando notoriedade ao art. 14, § 9º<sup>128</sup>, que resguarda as eleições expressamente contra a influência do poder econômico, salientando que a Constituição sequer trata do abuso do poder econômico, mas da mera influência.<sup>129</sup>

Essa norma constitucional é citada frente ao histórico excludente da nossa democracia, o qual, segundo o Min. Dias Toffoli, apenas passou a ter uma base de participação ampla a partir de 1988 com a possibilidade do sufrágio de analfabetos independentemente da renda auferida. Retomando o patrimonialismo, disse que “o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas nada mais é do que uma reminiscência dessas práticas oligárquicas e da participação hipertrofiada do poder privado na nossa realidade eleitoral”

Para Toffoli, também o sufrágio exclusivo de pessoa física e a norma constitucional que outorga ao povo a fonte do poder democrático são fatores que inclinam à inconstitucionalidade da possibilidade de financiamento empresarial das eleições. Menciona que o financiamento por pessoas jurídicas é realizado eminentemente por empreiteiras beneficiárias de contratos públicos e, ainda, pago com recursos advindos de empréstimos consignados por bancos públicos. Questionou justamente que intenção ideológica poderia uma empresa pretender defender quando doa a candidatos antagônicos e, ainda, recusando parcela milionária do seu próprio lucro ou contraindo uma dívida tão significativa quanto em prol de uma campanha eleitoral: em tese, um dinheiro que não seria retornado.

<sup>128</sup> Art. 1º. § 9º "Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta." BRASIL. op. cit.

<sup>129</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Dias Toffoli proferido em 12 de dezembro de 2013 no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 13 de dez. 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: 12. Out. 2015.

Pelos dados trazidos no seu voto, a maioria dos recursos das campanhas eleitorais são levantados por um número pequeno de empresas, o que violaria a Constituição da República por manter a possibilidade de que poucas pessoas jurídicas tenham uma influência maior no processo eleitoral (compreendido não apenas como a escolha dos eleitos porém principalmente na sua atuação pós-eleição) do que o próprio eleitorado.

A essa altura, as discussões já evidenciavam o antagonismo entre os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Este último trazia abertamente a tese de que a ação constitucional, nos moldes em que estava posta, consistia em um suposto plano para perpetuação de um grupo partidário no poder, explicitando ainda que o grupo se trataria do Partido dos Trabalhadores(PT). Embora os dados apontassem justamente o oposto, que o financiamento empresarial tal qual estava positivado facilitaria ao partido da situação a arrecadação majoritária de recursos empresariais, posto que esse era o destino da maior parte dos aportes financeiros. Ademais, o Min. Gilmar Mendes possuía uma visão mais simpática ao financiamento empresarial por compreender que uma pessoa jurídica também poderia ter interesse em determinada política legislativa em matéria tributária, trabalhista ou que, de algum outro modo, favoreça sua atividade econômica.

O Min. Luís Roberto Barroso acompanhou o voto do Relator, esclarecendo que não estava pronunciando a inconstitucionalidade, em qualquer circunstância, da participação financeira de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais, mas que estaria afastando tão somente aquele modelo impugnado considerado um catalisador da desigualdade. Da mesma forma, salientou que o atual sistema normativo reforçava a confusão entre o público e o privado por permitir relações não republicanas entre empresas e candidatos. Compreendeu que as normas impugnadas favoreciam uma forma de extorsão não explícita, de obtenção de recursos das empresas, portanto a questão não trataria de liberdade de expressão das empresas nem de liberdade econômica, mas de moralidade pública, de não estar sujeito a nenhum tipo de achaque.<sup>130</sup>

O julgamento, então, foi interrompido por pedido de vista do Min. Teori Zavascki. As críticas doutrinárias não tardaram, sendo taxado o julgamento de Supremocracia e politização

---

<sup>130</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Luís Roberto Barroso proferido em 12 de dezembro de 2013 no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 13 de dez. 2013. Disponível em: < <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Voto-sobre-financiamento-de-campanha-ADI-46501.pdf>>. Acesso em: 12. Out. 2015.



do Judiciário, que estaria, segundo José Levi de Mello Amaral Júnior, invocando “princípios constitucionais genéricos tomados segundo compreensões subjetivas dos julgadores”.<sup>131</sup> O Poder Legislativo também se antecipou com a apresentação a Proposta de Emenda à Constituição nº 353, de 06 de novembro de 2013, que pretendia constitucionalizar a doação eleitoral de pessoas jurídicas apenas a partidos políticos, possibilitando também que os sindicatos o façam<sup>132</sup>.

O processo foi devolvido à pauta de 03 de abril de 2014 com o voto-vista do Min. Teori Zavascki contrário à procedência da ação. Para Zavascki, apesar de que as pessoas jurídicas não votem, elas desempenhariam um papel fundamental na sociedade, gerando empregos e renda. Entende que, a despeito de visarem o lucro, as empresas existem para atender interesses e privilegiar valores das pessoas naturais, os quais podem ser defendidos na esfera pública. Sobre as motivações que impulsionam as doações eleitorais, defende que as mesmas vedações quanto aos interesses ilegítimos de qualquer natureza aplicam-se a pessoas jurídicas e naturais. Isso conduziria à inferência de que apenas o financiamento público exclusivo seria constitucional, tese que a própria inicial afastaria.

Para o Teori Zavascki, seria indevido o abuso, não a mera influência, do poder econômico no processo eleitoral, porém o antídoto não seria declarar a inconstitucionalidade das normas impugnadas em virtude de que tal solução não impediria a corrupção eleitoral, apenas acarretaria o financiamento informal de campanhas. Ao contrário, era preciso cumprir a legislação e instituir mecanismos eficientes de controle e aplicação das sanções cabíveis. Defendeu a imposição de limites nominais aos gastos de campanha, vez que pela norma atual cabia ao próprio partido político a imposição de limites de despesas eleitorais ante a inexistência de lei sobre o tema como requer a Lei nº 9.504, de 1996<sup>133</sup>. A respeito dessa conclusão, caberia

---

<sup>131</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi de Mello. Inconstitucionalidade sem parâmetro no Supremo. Publicado em “Os Constitucionalistas”. 29 Dez. 2013. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/inconstitucionalidade-sem-parametro-no-supremo>> . Acesso em 10. Nov. 2015.

<sup>132</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 352, de 06 de novembro de 2013. Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600023>>. Acesso em: 10 de nov. 2015.

<sup>133</sup> Art. 17-A. “A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.” (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006) (Revogado pela Lei nº 13.165,

apenas à lei impor o limite, não se encontrando espaço legítimo para a interferência do Judiciário. Salientou que os pedidos constantes na ADI eram incompatíveis com o âmbito de competências do Estado-Jurisdição, posto que o Congresso Nacional seria instado a legislar em 18 meses sob pena daquele o fazê-lo através do TSE. Concluiu que não seria a destruição do modelo existente, conduzindo ao modelo anterior, que resolverá a problemática da corrupção eleitoral, votando pela improcedência do pedido.<sup>134</sup>

Nesse íterim, o Min. Gilmar Mendes manifestou que eventual afastamento da legislação vigente acarretaria apenas a necessidade de que uma empresa consiga um número de Cadastro de Pessoas Físicas suficiente para financiar campanhas burlando eventual vedação. Apontou que o tema do financiamento não poderia ser reduzido a empresas com contratos públicos e, diante do mosaico diverso de quadros possíveis já salientado pelo voto do Min. Teori Zavascki – interesse de empresas em determinada política tributária, trabalhista, etc –, solicitou vista para avaliar uma solução mais concreta.<sup>135</sup>

Ao passo disso, o Min. Marco Aurélio antecipou seu voto, sendo o quinto julgador a aderir ao voto do Relator com a ressalva da constitucionalidade das normas relativas à doações de pessoas físicas.<sup>136</sup>

Na mesma sessão de 03 de abril de 2014, o Presidente da Corte, Min. Ricardo Lewandowski, também antecipou seu voto para acompanhar o Min Relator, mantidas as situações consolidadas, constituindo desde já a maioria de 6 votos favoráveis à procedência da

---

de 29 de setembro de 2015) BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)> Acesso em: 11 nov. 2015.

<sup>134</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Teori Zavascki proferido em 02 de abril de 2014 no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 03 de abr. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650TZ.pdf>>. Acesso em: 12. Out. 2015.

<sup>135</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento retomado em 02 de abril de 2014 após a devolução do pedido de vista do Min. Teori Zavascki pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 03 de abr. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=aoEpbvo7REw>>. Acesso em: 12. Out. 2015.

<sup>136</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Marco Aurélio de Mello proferido em 02 de abril de 2014 no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 02 de abr. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650MA.pdf>>. Acesso em: 12. Out. 2015.

ação para afastar o financiamento empresarial. A sua interpretação é mais restrita quanto à participação empresarial no financiamento da democracia, sustentando que todo poder emana do povo e esse conceito significa unicamente conjunto de cidadãos.

No seu voto, a vontade das pessoas jurídicas não poderia concorrer com a dos eleitores – considerados individual ou coletivamente – e, muito menos, se sobrepor a essa. Sustentou que a exclusão das pessoas jurídicas ao direito de votar e ser votada induziria a exclusão de qualquer forma de sua participação no pleito eleitoral sobretudo por defenderem tão somente o interesse do lucro, acompanhando o voto do Relator na íntegra.

De 02 de abril de 2014 a 15 de setembro de 2015 o processo permaneceu parado sob o pedido de vista do Min. Gilmar Mendes. Em 13 de abril de 2015, ante a inércia do julgamento, foi realizado um escracho público ao Ministro pelo Levante Popular da Juventude e diversas outras organizações coletivas na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, em Salvador.<sup>137</sup>

Não foi apenas a sociedade civil que pressionou. O Legislativo também movimentou-se no período do pedido de vista: a referida PEC nº 352/2013 foi arquivada, cedendo lugar a outra proposição que já estava mais adiantada, a PEC nº 182/2007 tratando – ao menos originalmente – sobre a fidelidade partidária.<sup>138</sup> A manobra legislativa foi possível devido à emenda aglutinativa nº 28 (EA nº 28), apresentada e aprovada no dia 27 de abril de 2015 na Câmara dos Deputados. Essa votação foi realizada um dia após ter sido rejeitado o texto da emenda aglutinativa nº 22 na mesma proposta de emenda constitucional e com a mesma redação da EA nº 28, inserindo na Constituição da República a doação empresarial a partidos políticos e a candidatos.

Em face da aprovação da PEC nº 182/2007 no contexto acima, foi impetrado o Mandado de Segurança nº 33.630 no Supremo Tribunal Federal por 61 parlamentares com o fito de questionar a ofensa ao devido processo legislativo ante a previsão do art. 60, §5º, da Constituição da República<sup>139</sup>. A norma constitucional que impede a proposição, na mesma sessão legislativa, de nova proposta de emenda constitucional sobre matéria rejeitada ou havida por prejudicada. O pedido liminar de suspensão da tramitação do processo legislativo foi

---

<sup>137</sup> Devolve, Gilmar! FDUFBA 13.04.15. Levante Popular da Juventude – Salvador. 13 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ufvEe8opNu0>>. Acesso em 20 out. 2015.

<sup>138</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Op. cit.*

<sup>139</sup> Art. 60. § 5º “A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”. BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

indeferido pela Relatora Ministra Rosa Weber em decisão publicada na data de 19 de junho de 2015<sup>140</sup>.

Aliás, o STF possui precedente em que não invalidou a Emenda Constitucional nº 62/2009 aprovada com votação pelo Senado Federal em um único dia, no qual se realizaram sessões consecutivas no turno noturno para reforma constitucional (ADI 4372). No julgado, prevaleceu a ausência de regra definidora de limite temporal para o interregno entre as sessões correspondentes aos dois turnos de votação, o que alçaria a definição à matéria *interna corporis* do Congresso Nacional.<sup>141</sup>

De qualquer modo, a PEC nº 182/2007 foi levada à votação na CD e aprovada na segunda sessão legislativa de 2015, sendo encaminhada ao Senado Federal, onde não teve andamento.

Além disso, antes da conclusão do julgamento foi aprovado pela Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 5735/2013<sup>142</sup> (apelidado de “Minirreforma eleitoral”) contendo disposição normativa que possibilitava a doação de pessoas jurídicas limitada a até 2% da receita da empresa no ano anterior à doação, com valor máximo estipulado em R\$ 10 milhões – uma “módica” contribuição em prol da ideologia. O projeto definia ainda que cada agremiação partidária ficaria autorizada a receber como doação até 0,5% da receita da empresa doadora.

Durante o seu trâmite, houveram diversas reviravoltas, algumas possivelmente ocasionadas pela sinalização do julgamento da ADI 4650 do STF contrário à manutenção do financiamento empresarial de campanhas eleitorais tal qual estava disciplinado até então.

---

<sup>140</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática que indefere liminar postulada para suspender a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 182/2007.** Mandado de Segurança nº 33.630. Deputada Federal Carmen Emília Bonfá Zanotto e outros *versus* Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora Min. Rosa Weber. 16 de jun. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2833630%2E%2E+OU+33630%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/qej9qjd>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

<sup>141</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão do Tribunal Pleno que definiu a ilegitimidade ativa da ANAMAGES para propor ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4372. Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) *versus* Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 06 de mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812407>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

<sup>142</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.735, de 06 de junho de 2013. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina..** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>>. Acesso em: 04 de nov. 2015.

O PL nº 5735/2013 iniciado na CD, foi enviado em 15 de julho de 2015 ao Senado Federal<sup>143</sup> com dispositivo que previa a ocultação do financiador quando o favorecido fosse o partido político – o qual doaria aos candidatos o montante que desejar – em sentido contrário ao disciplinado até então pelo Tribunal Superior Eleitoral através da Resolução nº 23.406, de 2014.<sup>144</sup>

No SF, sob a presidência de Renan Calheiros (PMDB), a doação empresarial foi rejeitada e mantido o sigilo sobre o doador, sendo o projeto devolvido à CD para votação das alterações em 08 de setembro de 2015<sup>145</sup>. A CD, de modo muito eficiente, votou emendas – em 09 de setembro – ao substitutivo enviado pelo Senado, retomando o financiamento empresarial como aprovado anteriormente e encaminhando à Presidência da República para sanção por meio da Mensagem nº 28/2015 de 10 de setembro de 2015.<sup>146</sup>

Nesse contexto, o interminável julgamento da ADI 4650 foi retomado em 16 de setembro de 2015 com o aguardado voto do Min. Gilmar Mendes, um ano e cinco meses após seu pedido de vista. Este, por sua vez, trouxe informações novas diretamente da – igualmente interminável – Operação Lava-Jato em curso. A megaoperação, cujas primeiras condenações já ocorriam em primeira instância, teria revelado um esquema de corrupção instalado na Petrobrás que favoreceu empreiteiras em licitações multimilionárias da estatal, as quais pagariam propinas a determinados diretores da empresa e repassavam vultuosos valores a partidos políticos por meio de doações eleitorais e fora dos períodos de pleitos.

Dentre os partidos favorecidos, encontrava-se o PT que teria recebido cerca de R\$ 2 bilhões fruto desse mecanismo. Em virtude dessa investigação que revelou o *modus operandi*

---

<sup>143</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ofício nº 1.550/2015/SGM-P, de 15 de julho de 2015 assinado pelo Presidente da Câmara dos Deputados encaminhando o Projeto de Lei nº 5.735, de 2013 ao Senado Federal para apreciação.** Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1362933&filename=Tramitacao-PL+5735/2013](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1362933&filename=Tramitacao-PL+5735/2013)> Acesso em: 30. Out. 2015.

<sup>144</sup> Art. 26. § 3º “As doações referidas no caput devem identificar o CPF ou CNPJ do doador originário, devendo ser emitido o respectivo recibo eleitoral para cada doação.” BRASIL. **Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014.** Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

<sup>145</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ofício nº 1243 (SF), de 08 de setembro de 2015 assinado pelo Terceiro Suplente da Primeira-Secretaria do Senado Federal comunicando a aprovação com revisão do Projeto de Lei da Câmara nº 75, de 2015, à Câmara dos Deputados.** Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1382625&filename=Tramitacao-PL+5735/2013](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1382625&filename=Tramitacao-PL+5735/2013)> Acesso em: 30. Out. 2015.

<sup>146</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem nº 28/2015, de 10 de setembro de 2015 assinado pelo Terceiro Suplente da Primeira-Secretaria do Senado Federal comunicando a aprovação com revisão do Projeto de Lei da Câmara nº 75, de 2015, à Câmara dos Deputados.** Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1384509&filename=Tramitacao-PL+5735/2013](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1384509&filename=Tramitacao-PL+5735/2013)> Acesso em: 30. Out. 2015.

da corrupção eleitoral, o Min. Gilmar Mendes votou contrário à procedência da ação por compreender que a doação empresarial seria o único meio de que um partido político de oposição galgasse condições materiais para competir no processo eleitoral com igualdade em relação ao da situação. O raciocínio, no entanto, omite que as mesmas empreiteiras envolvidas no escândalo Lava-Jato também doaram quantias vultuosas a partidos de oposição nas mesmas eleições, tal qual Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construtora OAS Ltda, Construtora Queiroz Galvão, etc.

A despeito desse “pequeno detalhe”, o Min. Gilmar Mendes taxou a ação proposta como uma conspirata com participação ativa do Conselho Federal da OAB e da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (que interveio como *amicus curiae*) cujo objetivo central seria envolver o Supremo Tribunal Federal em um projeto de perpetuação do PT no poder político.<sup>147</sup>

O destaque ao ataque é merecido, afinal em diversos momentos esse aspecto do voto foi ressaltado. Esse ponto conduziu à ideia de que a ação tentaria promover uma reforma política que favorecesse o PT e a referida teoria conspiratória inclusive teria contado como mentor acadêmico o professor Luís Roberto Barroso, agora Ministro do STF e professor da UERJ à época da propositura da ação e dos trabalhos de pesquisa desenvolvidos pela OAB que concluíram pela posição favorável ao financiamento público exclusivo de campanhas e ao voto em lista preordenada.

A despeito do ataque à OAB e ao PT, tentando vincular a imagem do primeiro ao último, a contribuição interessante do voto tange ao pouco controle das despesas eleitorais, muito usadas como meio para se lavar dinheiro desviado das próprias campanhas. Buscou desconstruir o argumento que vincula a cidadania apenas ao sufrágio e que exclui da cidadania pessoas jurídicas, valendo-se da ideia de que tal inferência retiraria dos próprios partidos políticos (pessoas jurídicas) a sua capacidade de funcionamento e influência na democracia com suas ideologias.

O Min. Celso de Mello seguiu a divergência de Teori Zavascki e de Gilmar Mendes. Já as Ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia acompanharam o Relator. O resultado do julgamento foram 8 votos a 3 para afastar as regras anteriores que possibilitavam o financiamento

---

<sup>147</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento retomado em 16 de setembro de 2015 após a devolução do pedido de vista do Min. Gilmar Mendes pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 17 de set. 2015. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=\\_0VqMqlox0k](https://www.youtube.com/watch?v=_0VqMqlox0k)>. Acesso em: 30. Out. 2015.

empresarial, modulando os efeitos para a partir do julgamento independente de publicação do acórdão.<sup>148</sup>

As divergências do julgamento apontam três posições: a) a procedência da ADI 4650 no sentido da proibição de toda e qualquer participação financeira nas eleições de pessoa jurídica de direito privado (empresas, já que organizações sindicais não eram o objeto da discussão) (Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli); b) a procedência da ação de declaração de inconstitucionalidade por desigualdade de condições dos limites previstos para doação de pessoas jurídicas, mantendo a possibilidade de que empresas participem financeiramente com outra legislação que adote critérios equalizadores, não compreendendo que pessoas jurídicas tenham cidadania, porém podendo participar politicamente (Rosa Weber, Luís Roberto Barroso, Joaquim Barbosa<sup>149</sup>, Cármen Lúcia); c) procedência parcial (Marco Aurélio) por entender que a compatibilidade das normas referentes a doações de pessoas físicas naturais, acompanhando no restante os demais do item “b”; d) a improcedência do pedido em relação a pessoas jurídicas e a parcial procedência para adotar interpretação conforme para restringir a doação de pessoas jurídicas detentoras de contratos públicos e vedada a possibilidade de doação a partidos conflitantes, dada a possibilidade de que empresas participem politicamente defendendo suas ideologias e acreditando na necessidade de fiscalização eficiente do cumprimento dos critérios impugnados e aplicação de eventuais sanções (Teori Zavascki, Gilmar Mendes e Celso de Mello).

No julgamento do dia 17 de setembro, durante as discussões sobre a modulação dos efeitos, o Min. Gilmar Mendes abandonou a sessão sem declarar o seu voto nesse aspecto e pretendendo adiar ainda mais essa definição para a próxima pauta, o que deixou a sessão com sete Ministros aptos a votar, número que seria insuficiente para o pronunciamento de acordo com a Lei nº 9.868/99.

Todavia, como o Min. Joaquim Barbosa havia já se declarado quanto à modulação (portanto, em tese haveriam oito votantes) e consubstanciando no Regimento Interno do STF

---

<sup>148</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento prosseguido em 17 de setembro de 2015 após a o voto-vista do Min. Gilmar Mendes pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 18 de set. 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=plRnZxTO6IA>>. Acesso em: 30. Out. 2015.

<sup>149</sup> O Ministro Joaquim Barbosa antecipou seu voto antes de sua aposentadoria voluntária, sendo sucedido pelo Min. Edson Fachin que participou do julgamento do Plenário em 16 e 17 de setembro de 2015, contudo sem direito a voto.

que estabelecia número mínimo apenas para abertura de julgamento pelo Plenário, foi concluído a interminável deliberação também sobre esse ponto, modulando-se os efeitos para a partir daquela data (17 de setembro de 2015) independentemente de publicação do acórdão e aplicando-se às eleições de 2016.

Com subsídio nessa ADI 4650, a Presidência da República sancionou a Lei nº 13.165, de 2015 com vetos. Foi mantido o inacreditável sigilo do doador, vetou-se a impressão de votos (que possibilitava uma maior confiabilidade aos pleitos pela auditoria física das eleições) e também o financiamento empresarial de campanhas inclusive as previsões de proibição de doações por pessoas jurídicas que mantinham contrato de execução de obras com órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta.<sup>150</sup>

É curioso destacar a mudança da posição explanada pela PR, visto que nas informações prestadas para a ADI 4650, foi defendida a constitucionalidade do sistema normativo anterior.

Nota-se também que a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, revogou alguns dispositivos que eram objeto da ADI nº 4650 em um movimento que já indicava a ofensiva do Poder Legislativo ao Poder Judiciário. A norma delegou ao Tribunal Superior Eleitoral a definição dos limites de gastos em campanha<sup>151</sup>, sinalizando uma pequena melhoria em relação à norma anterior que delegava aos partidos políticos essa atribuição na falta de edição de lei sobre o tema, que nunca foi aprovada.

---

<sup>150</sup> Art. 24. “XII - pessoas jurídicas com os vínculos com a administração pública especificados no § 2º.” “§ 2º Pessoas jurídicas que mantenham contrato de execução de obras com órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta são proibidas de fazer doações para campanhas eleitorais na circunscrição do órgão ou entidade com a qual mantêm o contrato. § 3º As pessoas jurídicas que efetuarem doações em desacordo com o disposto neste artigo estarão sujeitas ao pagamento de multa no valor de 100% (cem por cento) da quantia doada e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.” ... “Art. 59-A. No processo de votação eletrônica, a urna imprimirá o registro de cada voto, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado. Parágrafo único. O processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor de seu voto e o registro impresso e exibido pela urna eletrônica.” BRASIL. **Mensagem nº 358, de 29 de setembro de 2015**. Mensagem de veto presidencial ao o Projeto de Lei no 5.735, de 2013 (no 75/15 no Senado Federal), que “Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm)>. Acesso em 19 nov. 2015.

<sup>151</sup> Art. 18 “Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)” BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)> Acesso em: 19 nov. 2015.



Aliás, o dispositivo problemático da Lei nº 13.165/2015<sup>152</sup> foi aprovado no período exato da anterioridade anual (art. 16)<sup>153</sup> para que se aplique às próximas eleições.

Devido aos efeitos do artigo cínico – apoiado pela Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República –, consistindo em verdadeiro obstáculo à fiscalização que se pretenda ser minimamente séria sobre as campanhas eleitorais, o Conselho Federal da OAB moveu novamente o STF através da ADI nº 5394 ajuizada em 02 de outubro de 2015 – três dias após a publicação da norma, porém a destempo da anterioridade anual eleitoral –, pretendendo a suspensão cautelar dos efeitos da norma além da sua declaração de inconstitucionalidade. Em 12 de novembro de 2015, o Plenário do STF deferiu, por maioria, a medida cautelar nos termos do voto do Min. relator Teori Zavascki.<sup>154</sup>

Aliás, é interessante lembrar que o Min. Zavascki havia votado contrário à procedência da ADI nº 4650, adotando uma postura formalista<sup>155</sup> a manter a legislação anterior, criticando a lacuna normativa acerca do limite dos gastos eleitorais que delegava aos próprios partidos essa incumbência. E, apesar de todos os dados estatísticos detalhados na ação, compreendia que a solução para inibir a corrupção eleitoral residiria na fiscalização efetiva com a consequente aplicação de sanções, sendo inócuo o afastamento daquelas normas impugnadas.

Já na ADI nº 5394, Zavascki sustentou que o processo de prestação de contas perderia sua capacidade de documentar a real movimentação financeira, obstruindo-se a fiscalização da própria Justiça Eleitoral. Em seu voto acompanhado por unanimidade do Plenário – com a

---

<sup>152</sup> Art. 2º “A Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações: ... ‘Art. 28. ... § 12. Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, **sem individualização dos doadores.**’ ” BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 set. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm)> Acesso em: 19 nov. 2015.

<sup>153</sup> Art. 16 “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2015.

<sup>154</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento da medida cautelar pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5394, em que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivo da Lei nº 13.165, de 2015, que dispensava a individualização do doador de campanhas eleitorais**. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Teori Zavascki. 13 de nov. 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Km-ubG3eZ9o>>. Acesso em: 19. Nov. 2015.

<sup>155</sup> Para uma crítica ao formalismo, postura apegada ao positivismo jurídico, vide DALLARI, Dalmo de Abreu. O poder dos juízes. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 3.

ressalva do Min. Marco Aurélio apenas em relação aos efeitos *ex tunc* –, o Ministro Relator salientou que

A identificação fidedigna dos particulares responsáveis pelos aportes financeiros é crucial para se verificar se os recursos provêm de origem lícita. Essas informações não interessam apenas às instâncias estatais de controle, mas também à própria sociedade para que exerça seu controle social através do voto. O conhecimento das relações entre doadores e partidos e candidatos é o que pode esclarecer o eleitor, evidenciando determinados fisiologismos. As vantagens são evidentes por permitir ao eleitor avaliar a seriedade das promessas de campanha, iluminando conexões políticas, denunciando maior propensão dos candidatos ou partidos a abandonar suas posturas ideológicas em prol de fisiologismos. O acesso a esses dados contrigui para o combate à corrupção política eleitoral. A busca da verdade eleitoral depende de transparência, consistindo em instrumento *sine qua non* para a democracia material, política pública de governança exigível a todo Poder Público. Permite que doadores de campanha ocultem ou dissimulem seus interesses. A norma estabelecia uma verdadeira cortina de fumaça sobre as declarações de campanha e positivando um controle de fantasia. Pior: reverencia o patrocínio eleitoral dissimulado. Acolher o pedido de cautelar para suspender a eficácia da expressão “sem individualização dos doadores”.

No entender do Min. Teori Zavascki, mesmo que não se adote os efeitos *ex tunc*, a suspensão se aplica desde já e inclusive para o pleito de 2016, considerando que a lei impugnada possuía alta possibilidade de ser ilegítima, não podendo ter efeito algum, inclusive não prejudicando-se a decisão judicial em relação a anterioridade anual.

Em 18 de novembro de 2015, o Congresso Nacional votou os vetos presidenciais, mantendo a retirada do financiamento empresarial e reincluindo a impressão de votos.<sup>156</sup>

Como se percebe, o financiamento empresarial de campanhas eleitorais trata-se de um tema em aberto, tanto para as pesquisas empíricas sobre o assunto, quanto juridicamente. Afinal, ainda que a decisão da Corte Constitucional afaste essa fonte de contribuição, nada impede outras investidas normativas para serem oferecidas “alternativas” ao financiamento empresarial, tal qual consistiu a não identificação do doador também rechaçada pelo Supremo.

Aliás, como já explicado no tópico “2.1”, a vedação ao anonimato da fonte de custeio data do Código Eleitoral de 1950 e a resposta normativa dos membros dos poderes políticos tentou resgatar o segredo, prática muito comum em regimes ditatoriais, causando preocupação. Não por um risco de se estar diante de um princípio normativo meramente formal-democrático,

---

<sup>156</sup> BRASIL. Senado Federal. **Congresso derruba veto ao voto impresso e mantém proibição a financiamento privado de campanhas**. Publicado em 18 de Nov. 2015, 22h14min, atualizado às 22h25min. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <[http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2015/11/18/congresso-derruba-veto-de-dilma-e-votos-deverao-ser-impessos?utm\\_source=midias-sociais&utm\\_medium=midias-sociais&utm\\_campaign=midias-sociais](http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2015/11/18/congresso-derruba-veto-de-dilma-e-votos-deverao-ser-impessos?utm_source=midias-sociais&utm_medium=midias-sociais&utm_campaign=midias-sociais)>. Acesso em 19 nov. 2015

essa constatação decorre da qualidade da nossa cidadania e da capacidade de serem postos interesses voltados à utilidade pública pelos eleitores em comparação à força econômica de um segmento específico de empresas, que não pode ser generalizado ao universo empresarial inteiro. O que realmente fica muito claro é o sentido tomado pelo interesse de todos em contraste ao interesse geral, tudo publicizado e conduzido sob o consenso alcançado entre Legislativo e Executivo a despeito de toda a situação caótica de pedidos de *impeachment* cercando a Presidência da Câmara dos Deputados e da República. Cínica a resposta, sem dúvida. Ou, quiçá, também ingênua por contar com a inércia para impor uma verdadeira cortina de fumaça sobre a prestação de contas eleitorais, protegendo a fonte de doação provavelmente contra a produção de prova em contrário.

Ademais, as divergências quanto à possibilidade de empresas contribuírem para campanhas eleitorais ficam claras nos votos dos Ministros do STF: adotam-se posições desde a proibição de toda participação financeira de empresas até afastar estritamente a disciplina normativa impugnada que deixava um limite demasiado desequilibrador; de outro lado, há também quem perceba o financiamento empresarial como necessário para reequilibrar as condições de competição eleitoral entre situação e oposição, centrando a “bilionarização” das campanhas na ausência de fiscalização efetiva e aplicação das sanções cabíveis.

Ainda, o voto do Min. Gilmar Mendes merece comentários: pelo tempo, a demora em devolver o processo à pauta de julgamento pareceu não ter sido involuntária até porque a tese sustentada na tribuna foi a mesma já dita em 2013, com acréscimos trazidos pela Operação Lava-Jato que foram trabalhados de forma parcial para transformar um ataque político, proferido da tribuna mais importante do país, em um voto de um ministro do Supremo, protegido sob o manto da discricionariedade e da imparcialidade.

Se o tempo acaba denunciando uma estratégia de procrastinação, a imparcialidade parece não resistir à desqualificação da OAB, da UERJ e, até mesmo, do próprio Ministro Luís Roberto Barroso na anterior posição de advogado, também proferida na forma de voto.

A democracia brasileira passa por um mal estar, depara-se com aquilo que está nas suas entranhas: a relação problemática entre privado e público. Qualquer que seja a resposta, nem ingênua, nem cínica, precisa ser realista.

## CONCLUSÃO

Na Grécia Antiga, o sentido de privado era contrastado com o de livre. Privado era quem trabalhava para sobrevivência, sua liberdade não era plena posto que estava submetido às necessidades vitais e, assim, estava privado da sua liberdade. Assim, privado também o era o escravo e o estrangeiro cuja liberdade política não lhe era reconhecida. Para ingresso no domínio público era imprescindível a condição de cidadão livre e, portanto, sem submeter-se à subsistência alguma, rico o suficiente para poder dedicar-se tão somente à àgora pública, o espaço em que a excelência individual deveria ser sempre demonstrada.

Esse ponto de partida parece ainda estar semelhante ao ponto de chegada, notavelmente quanto às posses, não a excelência. Todavia, as fronteiras entre público e privado eram facilmente identificáveis e o sistema político era baseado numa democracia direta, diferente das bases do Estado-Nação moderno que reconheceu os direitos políticos a uma base mais ampla da população: a burguesia, em primeiro plano. Na medida que se complexificam as relações, a dinâmica de uma democracia excludente parece ir adaptando-se: é preciso mudar um pouco, para que as coisas continuem as mesmas. A máxima do *Ancien Régime* francês ressoa.

As bases teóricas liberais pretendem trazer o interesse privado moderno, aquilo que é privatístico inerente à liberdade civil de propriedade, ao âmago da esfera pública de deliberação. Porém o trazem com essa roupagem e em defesa de interesses coletivos de associações parciais denunciadas por Rousseau contrapondo essa vontade de todos à vontade geral. No embate entre Tocqueville e Bobbio, a via que insere a dignidade como paradigma da democracia também é americana, do sul. Dussel busca humanizar, com sua democracia crítica, a relação que os Estados-Nação do Cone Sul construíram ao longo de sua história, no caso o brasileiro.

Uma relação com a cidadania que é invertida: começa pelos direitos trabalhistas, mas neles não se restringe eternamente a despeito da severa interferência do Estado. Dos direitos sociais aos políticos mediante um processo de gradual complexificação e fortalecimento das organizações sindicais que desafiam o controle, as proibições, o chamado “peleguismo” que lhes restringia o mais lógico direito decorrente de uma associação de trabalhadores: a greve. Embora a parcela de votantes também tenha se ampliado, não se pode ignorar que a qualidade do voto foi, por muito tempo, rebaixada à formalidade para legitimar um poder econômico que se apropriou do poder político, ocupando cargos e utilizando dos recursos públicos em prol de uma reduzida cúpula de senhores de terras. Não havia esfera pública, mas um poder privado no comando do poder público.

Com o advento de uma nova classe industrial, os arranjos institucionais se adaptam em **um jogo de interesses contrapostos que não poderia durar muito tempo em harmonia** (grifou-se). Na medida que os trabalhadores cortam as amarras do Estado, outras forças sociais também ingressam no jogo de interesses, o campesinato organizado exige uma distribuição igualitária de terras, os estudantes demandam reformas de base na educação e os sargentos querem melhores condições de trabalho e soldo.

O espaço público é novamente privatizado, vilipendiado e vilipendiando. A redemocratização só passa a ser possível após as urnas mostrarem o quão inevitável era o retorno à democracia, mesmo que imperfeita. Logo no primeiro pleito presidencial, o primeiro *impeachment*. Collor, o caçador de marajás, hoje parece ter tomado a inacreditável forma de um bode expiatório: o fato necessário para que a opinião pública não condene a doação de empresas a campanhas eleitorais de partidos políticos, limitação criada pela ditadura numa estratégia malograda para sufocar a oposição.

Porém, a contribuição financeira é o mesmo que voto? Os estudos indicam claramente que a influência é estruturante no sucesso eleitoral, assim como demonstram a gradativa profissionalização da política na medida que também aumentam o aporte de recursos por empresas. Mas nem todas elas abrem mão do seu lucro em prol de uma “ideologia” pulverizada em partidos políticos e candidatos concorrentes. Apenas 1% de 1%, esse é o número problemático. Um por cento das empresas existentes contribui, destas, um por cento é responsável pelo maior volume financeiro nas campanhas eleitorais.

Nesse número estão bancos, empreiteiras, planos de saúde, enfim, a maioria são empresas subcontratadas pelo Estado-providência para desempenho de serviços públicos. Todavia, diversos estudos não conseguem estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre o financiamento eleitoral e o incremento em contratos públicos, pelo menos de forma que fique evidente ter sido em decorrência do financiamento o sucesso na contratação. A relação positiva se dá, todavia, em torno de créditos em bancos públicos.

Se o argumento do investimento eleitoral não é unanimamente aceito pela pesquisa especializada, o argumento da concentração convence da situação absolutamente insustentável: é possível, desde logo, individualizar o alto custo de uma campanha vitoriosa para cada cargo e também os fatores que levam empresas a doarem quantias maiores para candidatos. Os aspectos apontados para maior atração ao financiamento empresarial são a possibilidade de sucesso da candidatura, o poder concentrado (por isso a preferência por senadores e a atenção especial aos pleitos presidenciais) assim como a rede de influência dos políticos e, por outro

lado, a sua maior colaboração com interesses sectoriais na proporção direta das quantias financiadas.

A despeito da concentração econômica, o julgamento da ADI 4650 contou com 3 votos favoráveis à manutenção do sistema normativo impugnado – sendo muito bem informado acerca dos aspectos problemáticos do critério que submetia à renda o limite para financiamento. Apesar do resultado, a composição do Supremo Tribunal Federal será alterada em cinco posições novas entre 2020 e 2023 dada a aposentadoria compulsória respectivamente de Celso de Mello, Marco Aurélio Mello, Ricardo Lewandowski, Rosa Weber e Teori Zavascki. Como o Tribunal Pleno não se vincula à julgamento anterior, mesmo que se tenha afastado as contribuições empresariais, é viável juridicamente que outra norma discipline a respeito.

Até porque o que os oito votos da Corte Constitucional tiveram consenso em decidir foi o reconhecimento da inconstitucionalidade especificamente dos dispositivos impugnados das Leis nº 9.507, de 1997, e 9.096, de 1995, não impedindo que o financiamento empresarial de campanhas eleitorais venha a ser disciplinado de outra forma. Foi como votaram Rosa Weber, Luís Roberto Barroso, Cármen Lúcia e Joaquim Barbosa, este já aposentado voluntariamente.

Entre o público e o privado, não parece ter muito sentido tal questão. Pelo menos posta nesses termos. Se, em 1963, a complexificação das forças sociais já demandava um cuidado maior para se estabelecer tal cisão, hoje, a cisão parece não ser mais possível. O Estado, ao contratar serviços públicos, acaba delegando suas atividades a espaços não-estatais, nos quais a avaliação de qualidade ou satisfação não é sequer critério para manutenção dos contratos tamanha a não-democratização desses redutos. Esses espaços não-estatais desempenham uma atividade eminentemente pública exercida por particulares avessos ao controle social e, muito embora, protagonistas do financiamento da democracia (além disso, incumbidos de determinadas parcelas de implementação da cidadania, seja pelo direito à saúde, ao transporte urbano, ou o seu serviço público em que atua, o particular).

O antidemocrático do financiamento empresarial não são, portanto, as 5,7 milhões de empresas, mas 190 nesse arranjo institucional tão descontrolado, interdependente local e globalmente e, inclusive, sedutor ao *establishment* a ponto deste lutar em prol de um anonimato para salvar a manutenção do sistema de alianças ameaçado pelo Guardião da vontade geral, ainda que com contratemplos.

Até porque, se a Constituição da República protege o processo eleitoral contra a influência do poder econômico especialmente, assim como condena o abuso do poder econômico, deve-se pensar também que o universo de 5,7 milhões de empresas parece conduzir

a um grande número de diferenças entre si, pelo menos no que tange aos interesses privados. É exatamente essa não coesão que fica refletida nos estudos estatísticos sobre o tema, porém uma não coesão de um número demasiado restrito de atores cujas vontades particulares têm uma força representativa proporcional ao aporte financeiro. Esse achado, no entanto, é suficiente para condenar como antidemocrático o montante financiado pelo 1% de 1% e parece um reducionismo taxar todo esse universo de 5,7 milhões de atores empresariais nessa cúpula tão restrita, problemática e volátil.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, José de. **O systema representativo**. Ed. fac-sim. Brasília: Senado Federal, 1996.

AMARAL JÚNIOR, José Levi de Mello. **Inconstitucionalidade sem parâmetro no Supremo**. Portal Os Constitucionalistas, publicado em 29 Dez. 2013. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/inconstitucionalidade-sem-parametro-no-supremo>> . Acesso em 10. Nov. 2015.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010

BOAS, Taylor C.; HIDALGO, F. Daniel; RICHARDSON, Neal P. **The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil**. Disponível em <[http://people.bu.edu/tboas/political\\_investment.pdf](http://people.bu.edu/tboas/political_investment.pdf) > Acesso em 30 mar 2015

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 1. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOFF, Leonardo. A violência contra os oprimidos. Seis tipos de análise. *In: Discursos sediciosos*. INSTITUTO CARIOCA DE CRIMINOLIGIA. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.

BORGES, Tiago Daher Padovezi. **Candidatos, partidos políticos e interesses empresariais: um estudo sobre o financiamento empresarial de campanhas para Deputado Federal**. 2013. 170 f. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-24092013-104223/en.php>>. Acesso em 23 nov. 2015

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ofício nº 1.550/2015/SGM-P, de 15 de julho de 2015 assinado pelo Presidente da Câmara dos Deputados encaminhando o Projeto de Lei nº 5.735, de 2013 ao Senado Federal para apreciação**. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1362933&filena me=Tramitacao-PL+5735/2013](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1362933&filena me=Tramitacao-PL+5735/2013)> Acesso em: 30. Out. 2015.



\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Ofício nº 1243 (SF), de 08 de setembro de 2015 assinado pelo Terceiro Suplente da Primeira-Secretaria do Senado Federal comunicando a aprovação com revisão do Projeto de Lei da Câmara nº 75, de 2015, à Câmara dos Deputados.** Disponível em:

<[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1382625&filenome=Tramitacao-PL+5735/2013](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1382625&filenome=Tramitacao-PL+5735/2013)> Acesso em: 30. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.735, de 06 de junho de 2013.**

**Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.** Disponível em: <

<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>>.

Acesso em: 04 de nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 23 de outubro de 2007. Altera os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfilarem dos partidos pelos quais forem eleitos.** Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>>.

Acesso em: 20 de jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 352, de 06 de novembro de 2013. Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral.** Disponível em: <

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600023>>.

Acesso em: 10 de nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno:** Resolução nº 17, de 1989. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20ate%20RCD%2012-2015.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro: Senado Federal, 1891. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Conselho de Estado, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985**. Brasília: Senado Federal, 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc25-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. In: **Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil**, Brasília, DF, 26 set. 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm)> Acesso em: 19 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 set. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm)> Acesso em: 19 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. In: **Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm)> Acesso em: 19 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. In: **Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil**, Brasília, DF, 21 jul. 1971.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L5682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm)> Acesso em: 19 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)> Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)> Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 358, de 29 de setembro de 2015.** Mensagem de veto presidencial ao o Projeto de Lei no 5.735, de 2013 (no 75/15 no Senado Federal), que “Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm)>. Acesso em 19 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Congresso derruba veto ao voto impresso e mantém proibição a financiamento privado de campanhas.** Publicado em 18 de Nov. 2015, 22h14min, atualizado às 22h25min. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <[http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2015/11/18/congresso-derruba-veto-de-dilma-e-votos-deverao-ser-impressos?utm\\_source=midias-sociais&utm\\_medium=midias-sociais&utm\\_campaign=midias-sociais](http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2015/11/18/congresso-derruba-veto-de-dilma-e-votos-deverao-ser-impressos?utm_source=midias-sociais&utm_medium=midias-sociais&utm_campaign=midias-sociais)>. Acesso em 19 nov. 2015

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão do Tribunal Pleno que definiu a ilegitimidade ativa da ANAMAGES para propor ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4372. Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) *versus* Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 06 de mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812407>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão do Tribunal Pleno que definiu quais normas centrais são de reprodução obrigatória, excluindo dessa categoria o preâmbulo com a invocação da proteção de Deus.** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2076. Partido Social Liberal *versus* Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Relator Min. Carlos Velloso. 15 de ago. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375324>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Antecipação do voto do Min. Dias Toffoli no julgamento prosseguido em 12 de dezembro de 2013 da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 13. Dez. 2013 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=rNjbpTLxCFI>>. Acesso em: 10. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Antecipação do voto do Min. Luís Roberto Barroso no julgamento prosseguido em 12 de dezembro de 2013 da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 13. Dez. 2013 Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=1ePQ\\_HhijYA](https://www.youtube.com/watch?v=1ePQ_HhijYA)>. Acesso em: 10. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática que indefere liminar postulada para suspender a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 182/2007.** Mandado de Segurança nº 33.630. Deputada Federal Carmen Emília Bonfá Zanotto e outros *versus* Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora Min. Rosa Weber. 16 de jun. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2833630%2E%2E+OU+33630%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/qej9qjd>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos da atual legislação que disciplina o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 02 de abr. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=aoEpbvo7REw>>. Acesso em: 19. Jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento da medida cautelar pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5394, em que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivo da Lei nº 13.165, de 2015, que dispensava a individualização do doador de campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Teori Zavascki. 13 de nov. 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Km-ubG3eZ9o>>. Acesso em: 19. Nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento prosseguido em 17 de setembro de 2015 após a o voto-vista do Min. Gilmar Mendes pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 18 de set. 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=plRnZxTO6IA>>. Acesso em: 30. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento retomado em 02 de abril de 2014 após a devolução do pedido de vista do Min. Teori Zavascki pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 03 de abr. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=aoEpbvo7REw>>. Acesso em: 12. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento retomado em 16 de setembro de 2015 após a devolução do pedido de vista do Min. Gilmar Mendes pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 17 de set. 2015. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=\\_0VqMqlox0k](https://www.youtube.com/watch?v=_0VqMqlox0k)>. Acesso em: 30. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mensagem nº 404, de 26 de setembro de 2011 firmada pela Presidenta da República prestando informações na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1478292#14%20-%20Instru%E7%E3o%20-%20Informa%E7%F5es%20Presidenciais%20\(Peti%E7%E3o%2077299/2011\)](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1478292#14%20-%20Instru%E7%E3o%20-%20Informa%E7%F5es%20Presidenciais%20(Peti%E7%E3o%2077299/2011))>. Acesso em: 15. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mensagem nº 358, de 29 de setembro de 2015, pela Presidência da República vetando o Projeto de Lei no 5.735, de 2013 (no 75/15 no Senado Federal), que “Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os**

**custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina”.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm)>. Acesso em 19 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ofício nº 1594/SGM/P, de 26 de setembro de 2011, assinado pelo Presidente da Câmara dos Deputados prestando informações na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux.

Disponível em: <

[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1480793&ad=s#16%20-%20Peti%E7%E3o%20\(77194/2011\)>](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1480793&ad=s#16%20-%20Peti%E7%E3o%20(77194/2011)>). Acesso em: 10. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ofício nº 344/2011-PRESID/ADVOSF, de 29 de setembro de 2011 assinado pelo Presidente do Senado Federal prestando informações na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux.

Disponível em: <

[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1504477#19%20-%20Instru%E7%E3o%20-%20Informa%E7%F5es%20do%20Senado%20Federal%20\(Peti%E7%E3o%2079430/2011\)>](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1504477#19%20-%20Instru%E7%E3o%20-%20Informa%E7%F5es%20do%20Senado%20Federal%20(Peti%E7%E3o%2079430/2011)>) Acesso em: 10. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Petição conjunta de ingresso na qualidade de amici curi do Instituto de Pesquisa e Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS) e da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (CLÍNICA UERJ DIREITOS) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. Disponível em: <

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5010457&ad=s#86%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%201>>. Acesso em: 10. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Primeira parte do julgamento iniciado em 11 de dezembro de 2013 da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem**

**dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 12. Dez. 2013 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=OyAoLM01UI>>. Acesso em: 10. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Segunda parte do julgamento iniciado em 11 de dezembro de 2013 da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 12. Dez. 2013 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=joMGQft9xXY>>. Acesso em: 10. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Dias Toffoli proferido em 12 de dezembro de 2013 no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 13 de dez. 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: 12. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Relator Luiz Fux no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos da atual legislação que disciplina o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 11. Dez. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>>. Acesso em: 10. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Luís Roberto Barroso proferido em 12 de dezembro de 2013 no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 13 de dez. 2013. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Voto-sobre-financiamento-de-campanha-ADI-46501.pdf>>

>. Acesso em: 12. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Marco Aurélio de Mello proferido em 02 de abril de 2014 no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 02 de abr. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650MA.pdf>>. Acesso em: 12. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Teori Zavascki proferido em 02 de abril de 2014 no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos das Leis nº 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997, que disciplinavam o financiamento de partidos políticos em campanhas eleitorais.** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil *versus* Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. 02 de abr. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650TZ.pdf>>. Acesso em: 12. Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional do Estado de São Paulo. **O voto feminino no Brasil.** Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-sp-o-voto-feminino-pdf>>. Acesso em 18 Nov. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A construção da democracia: estudos sobre a política brasileira.** 1. ed. São Paulo: Siciliano, 1993.

\_\_\_\_\_. **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes: ideologias do empresariado industrial argentino e brasileiro.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CARDOSO, Larissa Barbosa; SILVA JUNIOR, Geraldo Edmundo. **Grupos de interesses, eleições e redes políticas no Congresso Nacional.** Disponível em:



<<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/289/314>>. Acesso em 20 nov. 2015.

CERVI, Emerson Urizzi *et al.* **Dinheiro, profissão e partido: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010.** *Sociedade e Estado*, v. 30, n. 1, p. 189-205, Abr. 2015. Brasília. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922015000100189&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100189&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 20 Nov. 2015.

CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos.** Disponível em: <[http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant\\_liberdade.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf)>. Acesso em: 22 jun 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes.** São Paulo: Saraiva, 1996.

DUSSEL, Enrique. **20 Teses de política.** Tradução: Rodrigo Rodrigues. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2007.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3. ed. Porto Alegre: Globo, 2001.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa.** Tradução: Denilson Luíz Werle. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral.** São Paulo, 2014. Disponível em: <[http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em out. 2015.

KOSIK, Karel *apud* OLIVEIRA, Maria Beatriz. *O resgate do método.* In: **Revista do Direito.** n. 15 (jan./jun. 2001). Santa Cruz do Sul: Editora da UNISC, 2001.

LAMOUNIER, Bolívar. **Tribunos, profetas e sacerdotes: intelectuais e ideologias do século XX.** 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MANCUSO, Wagner Pralon. **Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa**. Revista de Sociologia e Política. V. 23, n. 54, 2015. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/41477/25431>>. Acesso em 23 nov. 2015.

MANCUSO, Wagner Pralon. SPECK, Bruno Wilhelm. **Financiamento de campanhas e prestação de contas**. Cadernos Adenauer, XV, nº 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2014, Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13776-1442-5-30.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2015. p. 135-150.

OXFORD REFERENCE. **Gray v. Sanders, 372, U.S. 368**. 1963. Disponível em: <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803095905132>>. Acesso em 20 Out. 2015.

PAULA, Chistiane Jalles de. **O Instituto Brasileiro de Ação Democrática – IBAD**. FGV CPDOC. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O\\_Instituto\\_Brasileiro\\_de\\_Acao\\_Democratica](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O_Instituto_Brasileiro_de_Acao_Democratica)>. Acesso em 20 nov. 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

ROWLEY, Charles; TOLLISON, Robert; TULLOCK, Gordon. **The political economy of rent-seeking**. Boston: Kluwer Academic Press, 1988.

SADER, Emir. **A transição no Brasil: da ditadura à democracia?** São Paulo: Atual, 1990.

SAES, Décio Azevedo Marques de. **A questão da evolução da cidadania política no Brasil**. Estud. av., São Paulo, v. 15, n. 42, p. 379-410, Aug. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000200021&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200021&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 22 Nov. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3. Ed. Vol. 4. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Manoel Leonardo *et al.* **Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados**. Opinião Pública, Campinas,

v. 21, n. 1, p. 33-59, Abr. 2015. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762015000100033&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100033&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 23 Nov. 2015.

SCHEFFER, Mário; BAHIA, Lígia. **Representação política e interesses particulares na saúde**: o caso do financiamento de campanhas eleitorais pelas empresas de planos de saúde privados no Brasil. Revista Interface, Comunicação Saúde Educação, v. 15, n.38, jul./set.2011, p.947-956. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/icse/v15n38/30.pdf>>. Acesso em 23 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Representação política e interesses particulares na saúde**: o caso do financiamento de campanhas eleitorais pelas empresas de planos de saúde privados no Brasil. Abr. 2011. Disponível em:  
<[http://cebes.web741.kinghost.net/media/File/Planos\\_de\\_Saude\\_Eleicoes.pdf](http://cebes.web741.kinghost.net/media/File/Planos_de_Saude_Eleicoes.pdf)>. Acesso em 23 nov. 2015.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Colégio Eleitoral, Convenções Partidárias e Eleições Diretas**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 1984

SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. **A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006)**. Revista Resenha Eleitoral - Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina. ISSN 2359-2443. N. 3. Jan-Jun/2013. Disponível em:  
<[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes/n-3-jan-jun-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/edicoes/n-3-jan-jun-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 15 ago. 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Reagir a escândalos ou perseguir ideais?** A regulação do financiamento político no Brasil. Cadernos Adenauer, VI, nº 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2005

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.