



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas E Sociais – FAJS

LARISSA FONTENELLE DE MENDONÇA BARBOSA

**FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA:
ESTUDO COMPARADO DA PARTICIPAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS NO
FINANCIAMENTO BRASILEIRO, ESTADOUNIDENSE E FRANCÊS**

BRASÍLIA

2017

LARISSA FONTENELLE DE MENDONÇA BARBOSA

**FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA:
ESTUDO COMPARADO DA PARTICIPAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS NO
FINANCIAMENTO BRASILEIRO, ESTADOUNIDENSE E FRANCÊS**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
do Centro Universitário de Brasília (UniCeub).

Orientador: Prof. Carlos Bastide Horbach.

Brasília

2017

À minha vó, Zezé.

A toda minha família, pelo incentivo e apoio durante minha vida.

RESUMO

As normas de financiamento eleitoral no Brasil foram recentemente alteradas pela Lei n. 13.165/15 (Minirreforma Eleitoral de 2015), após o julgamento da ADI n. 4.650, e passaram a vedar doações de pessoas jurídicas, notadamente, de empresas, para campanhas eleitorais. Tendo em consideração que representantes são eleitos por meio de processo eleitoral, no qual os recursos que dispõem têm impacto em um eventual sucesso eleitoral; é possível extrair que, por consequência, a participação de pessoas jurídicas, apenas por serem capazes de disponibilizar grandes somas aos candidatos e partidos, também tem reflexo no resultado eleitoral. Nesse sentido, infere-se um “ponto de contato” entre a escolha de representantes, fundamental para a legitimidade de uma democracia representativa, e a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral. O presente trabalho vale-se do estudo comparado das legislações estadunidense e francesa para investigar as compatibilidades e incompatibilidades da participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral para o que se pretende com uma democracia representativa. Assim, verifica-se que, antes da Minirreforma Eleitoral de 2015, o modelo de financiamento eleitoral brasileiro assemelhava-se ao modelo estadonidense por não definir limite de gastos das campanhas eleitorais e permitir a influência de dinheiro de empresas no pleito eleitoral. No entanto, após a referida reforma, a legislação eleitoral brasileira distanciou-se do modelo estadonidense e se aproximou do modelo francês, pois, ao serem vedadas as doações de pessoas jurídicas, o financiamento eleitoral assumiu a modalidade mista, mas predominantemente pública.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Direito Eleitoral; Democracia Representativa; Financiamento eleitoral.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 DOAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS PARA O FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL	10
2.1 Doação de pessoas jurídicas após a Constituição Federal de 1988.....	10
2.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650.....	12
2.3 Lei n. 13.165/15.....	16
3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	18
3.1 Representação.....	18
3.2 Construção histórica	20
3.3 Democracia Representativa	22
3.4 Democracia Representativa e processo eleitoral.....	23
4 ESTUDO COMPARADO	26
4.1 Estados Unidos.....	26
4.1.1 Sistema político e organização institucional	26
4.1.2 Legislação sobre financiamento eleitoral.....	28
4.1.3 Percepção da opinião pública sobre a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral	42
4.1.4 Democracia Representativa e a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral.....	43
4.2 França.....	47
4.2.1 Sistema político e organização institucional	47
4.2.2 Legislação sobre financiamento eleitoral.....	48
4.2.3 Percepção da opinião pública sobre a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral	55
4.2.4 Democracia Representativa e a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral.....	56
4.3 Possibilidades para o aprimoramento do Financiamento Eleitoral no Brasil	59
5 CONCLUSÕES.....	65
REFERÊNCIAS	69

1 INTRODUÇÃO

O financiamento eleitoral é assunto de suma relevância no cenário jurídico-político atual, estando relacionado diretamente aos ramos do Direito Eleitoral e Constitucional. A participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral, em especial, é tema controverso e não foi superado no Brasil, mesmo com a recente alteração da legislação para vedar as doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Portanto, o presente trabalho realiza um estudo comparado com dois modelos de financiamento eleitoral estrangeiros – estadunidense e francês – para investigar as (in)compatibilidades da participação de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas.

Primeiramente, mister notar a influência que o dinheiro tem no resultado eleitoral.¹ Para evidenciar essa influência, possível tomar os exemplos das eleições presidenciais nos países estudados no presente trabalho. Nos Estados Unidos, a regra de que “quem gasta mais na campanha presidencial, ganha as eleições” vinha prevalecendo; com exceção da última eleição, em que a candidata Hillary Clinton gastou mais que o candidato eleito, Donald Trump.² Já na França, um limite de gastos de campanhas eleitorais é estabelecido, de modo que os dois candidatos do segundo turno das eleições gastam quase os mesmos valores, respeitado o teto de €22.000.000,00 (vinte e dois milhões de euros).³ Com efeito, a opção do presente trabalho em estudar os dois países mencionados se deve justamente pela diferença marcante entre suas legislações eleitorais.

No Brasil, o limite de gastos das campanhas deveria ser fixado por lei (como na França), mas, na prática, esse limite não era estabelecido⁴ (funcionando de forma semelhante aos Estados Unidos, que não estabelecem limites legais de gastos eleitorais). Assim, ficava a cargo dos partidos políticos a fixação de valores máximos gastos nas campanhas; até a Lei n.

¹ ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle; CUNHA, Lucas Rodrigues. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica das estratégias das empresas na alocação de recursos de campanha. *Teoria e Sociedade*, n. 23.2, p. 126-158, jul./dez. 2015; SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento Eleitoral e Representação Política: O peso do dinheiro e o desequilíbrio de gênero nas esferas legislativas. *34º encontro anual da ANPOCS*, Caxambu -MG, out. 2010, p. 8.

² OPEN SECRETS. *2016 Presidential Race*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/pres16>>. Acesso em: 16 mar. 2017

³ FRANÇA. *Décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009* portant majoration du plafond des dépenses électorales. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021571255&categorieLien=cid>>. Acesso em: 17 mar. 2017

⁴ XAVIER, Allan Ferreira; SILVA, Matheus Passos. (Coord.). *O financiamento da campanha eleitoral e sua influência na representação política*. Brasília: Vestnik, 2014, p. 32

13.165/15 entrar em vigor, oferecendo ao Tribunal Superior Eleitoral a função de estabelecer o limite de gastos.⁵ Os gastos geralmente envolvem espaço publicitário nas mídias, elaboração de panfletos e demais materiais de campanha, contratação de cabos eleitorais, de prestadores de serviço, de “marqueteiros”, dentre outras despesas.⁶ Nessa lógica, diversos estudos sinalizam a forte relação entre os gastos eleitorais e os resultados das eleições no Brasil.⁷

Evidenciada a importante relação entre o sucesso e os gastos em campanhas eleitorais; se os gastos são tão importantes para o pleito eleitoral, por que vedar a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral? Há quem defenda que pessoas jurídicas deveriam participar do financiamento eleitoral, visto que são capazes de proporcionar valores significativos às campanhas eleitorais. Nesse sentido, o fato de candidatos disporem de muitos recursos e de realizarem altos gastos com suas campanhas não deveria ser entendido, necessariamente, como algo negativo. Pelo contrário, a elevação dos custos eleitorais poderia sinalizar eleições competitivas, ou seja, uma virtude democrática.⁸

Além disso, argumenta-se que pessoas jurídicas também têm interesses; portanto, querem ver eleitos sujeitos que se engajarão em determinadas políticas que as beneficiem – como os cidadãos também querem. Assim, as contribuições de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral seriam uma forma de ter acesso aos candidatos quando eleitos, mas não significando um condicionamento das decisões destes em favor das pessoas jurídicas.⁹

Por outro ângulo, diversos estudos indicam que pessoas jurídicas, especialmente se considerarmos as empresas, tornam-se doadoras na medida em que têm expectativa de retorno e garantias das capacidades dos representantes para influenciar nos processos de decisão (acessar recursos, propor ou barrar agendas e, por conseguinte, auxiliar no direcionamento de

⁵ BRASIL. *Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

⁶ SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais. *Direitos Fundamentais e Justiça*, ano 8, n. 26, jan./mar. 2014, p. 18

⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta estabelece limites para gastos eleitorais*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475470-PROPOSTA-ESTABELECE-LIMITES-PARA-GASTOS-ELEITORAIS.html>>. Acesso em: 18 mar. 2017; SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais. *Direitos Fundamentais e Justiça*, ano 8, n. 26, jan./mar. 2014, p. 17; FILHO, Dalson Britto Figueiredo. Gastos Eleitorais: os determinantes das eleições? Estimando a influência dos gastos de campanha nas eleições de 2002. *Revista Urutágua*, v. 8, p. 1-10, 2005; SAMUELS, David. Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma. *Suffragium*, v. 3, n. 4, p. 11-28, jan./jun. 2007; SPECK, Bruno; WAGNER, Mancuso. O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital, política, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. *Cadernos Adenauer XIV*, n. 2, 2013.

⁸ CASAS-ZAMORA, Kevin; ZOVATTO, Daniel. *The Cost of Democracy: essays on Political Finance in Latin America*. Costa Rica: IDEA, 2016, p. 23

⁹ *Ibidem*, p. 20.

benefícios a grupos específicos).¹⁰ Assim, alega-se que as intenções das pessoas jurídicas no financiamento eleitoral prejudicariam o interesse público, privatizando decisões políticas.¹¹ Ademais, defende-se que, por não serem cidadãos, logo, não terem direitos políticos,¹² pessoas jurídicas não teriam direito de influenciar o pleito eleitoral.

Dentre outras razões argumentadas para vedar a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral, uma razão importante seria que o poder econômico destas, frente às demais fontes de contribuição, desequilibraria a corrida eleitoral.¹³ Portanto, tal abuso de poder econômico traria prejuízos à legitimidade do processo eleitoral.¹⁴

Pelo exposto, países que se pretendem democracias representativas devem atentar-se ao financiamento eleitoral, visto que representantes são eleitos por meio de processo eleitoral no qual os recursos que dispõem têm impacto em um eventual sucesso eleitoral.¹⁵ Por consequência, a participação de pessoas jurídicas, apenas por serem capazes de disponibilizar largos recursos aos candidatos, também traz reflexo no resultado eleitoral. O que resta ser investigado, no entanto, é se o reflexo dessa participação é compatível ou incompatível com a democracia representativa.

Diante das recentes restrições impostas à participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral com o julgamento do Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4.650 e as consequentes alterações da Lei n. 13.165/15, o presente trabalho investiga o novo formato de financiamento eleitoral em vigor no Brasil. Os referidos acontecimentos provocaram uma “reviravolta” nas práticas eleitorais no país, visto que os recursos angariados pelos candidatos até o ano de 2015 eram substancialmente oriundos de doações de pessoas jurídicas. Com a vedação desse tipo de doação, faz-se necessário observar atentamente quais serão os novos problemas enfrentados no processo eleitoral no Brasil.

¹⁰ ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle; CUNHA, Lucas Rodrigues. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica das estratégias das empresas na alocação de recursos de campanha. *Teoria e Sociedade*, n. 23.2, p. 151, 2015

¹¹ CASAS-ZAMORA, Kevin; ZOVATTO, Daniel. *The Cost of Democracy: essays on Political Finance in Latin America*. Costa Rica: IDEA, 2016, p. 20

¹² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2010.

¹³ SALGADO, Eneida Desireé. Abuso do poder econômico e financiamento das campanhas eleitorais. Curitiba. Disponível em: < http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=10>. Acesso em: 27 out 2007

¹⁴ CASAS-ZAMORA, op. cit., p. 21

¹⁵ SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento Eleitoral e Representação Política: O peso do dinheiro e o desequilíbrio de gênero nas esferas legislativas. *34º encontro anual da ANPOCS*, Caxambu -MG, out. 2010, p. 8

Dessa forma, o que se pretende com o trabalho é valer-se do estudo comparado, analisando os modelos de financiamento eleitoral dos Estados Unidos e da França, para notar a (in)compatibilidade da participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral brasileiro. Os dois modelos de financiamento eleitoral estrangeiros foram escolhidos para o estudo comparado justamente pelo contraste marcante entre suas legislações, principalmente no que tange à participação de pessoas jurídicas nos pleitos eleitorais. Assim, o estudo comparado de sistemas eleitorais pode vir a contribuir com o debate, ainda não encerrado, para buscar alternativas que aprimorem a democracia representativa no Brasil.

Desta feita, são propostos os seguintes problemas: (i) no âmbito de cada modelo de financiamento comparado (estadunidense e francês), quais seriam os benefícios e os malefícios da liberação ou da vedação de contribuições de pessoas jurídicas; (ii) qual é a percepção da opinião pública a respeito da participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral; (iii) como a democracia representativa está relacionada a essa participação. O presente trabalho se volta à verificação dos referidos problemas.

No entanto, importante destacar que a pesquisa proposta apresenta dificuldades típicas de estudos comparados. Cada um dos países estudados tem seu próprio sistema político, com regimes, cargos eletivos e organização institucional. O trabalho enfrenta essa dificuldade, sem desconsiderar eventuais diferenças, traçando paralelo com o Brasil, sempre que pertinente.

Superou-se também outra dificuldade ao se optar por investigar o financiamento eleitoral apenas em nível federal. Muito embora fosse também importante considerar as eleições em outros níveis (estaduais, distritais, locais, etc.) para se investigar a representatividade política nos países estudados, entendeu-se inviável por estender demasiadamente o estudo. Dessa maneira, a pesquisa concentra-se apenas nas eleições presidenciais (especialmente no modelo estadunidense) e parlamentares em nível federal.

O trabalho realiza uma comparação entre as legislações sobre financiamento eleitoral no Brasil, nos Estados Unidos e na França, com enfoque na participação de pessoas jurídicas, para, eventualmente, contribuir com novas alternativas para o processo eleitoral brasileiro. Tudo isso com o fim precípua de fortalecer a democracia representativa no Brasil.

Nota-se que, nos Estados Unidos, pessoas jurídicas, como empresas e sindicatos, não têm autorização para contribuir para campanhas eleitorais. No entanto, essas entidades são capazes de dispor de seus recursos para práticas com clara intenção eleitoral; ou seja, em termos práticos, pessoas jurídicas têm influência no pleito eleitoral estadunidense. Por outro lado, na

França, contribuições de pessoas jurídicas são vedadas e o financiamento eleitoral se dá de forma regulada e rígida.

Nesse sentido, o estudo investiga em que medida o (novo) modelo de financiamento eleitoral brasileiro se aproxima de cada um desses modelos estrangeiros e as intenções dos dois modelos acerca da participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral para a representatividade política; e conclui que, até antes da Minirreforma Eleitoral de 2015, o modelo de financiamento no Brasil em muito se assemelhava ao modelo estadunidense, mas que a partir dessa reforma, a legislação que regula o financiamento eleitoral no Brasil se aproximou do modelo de financiamento francês.

Cumprê esclarecer que o estudo comparado não tem intenção de defender a possibilidade da mera importação de determinada legislação eleitoral já existente em outro país. De forma alguma se pretenderia a transposição de um sistema simplesmente por este ser considerado bem-sucedido em outro país, pois, como bem se sabe, é preciso ter em mente a realidade política e sociológica do lugar em análise – especialmente em estudos comparados.

Assim, na busca de sugestões para o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, o trabalho tem em consideração o contexto brasileiro, o momento histórico em que vivemos, a forma de engajamento político existente, a noção de civilidade dos eleitores, entre diversos outros aspectos da realidade político-social brasileira.

A presente pesquisa segue a linha sócio-jurídica, partindo da noção de “Democracia Representativa” da Ciência Política, combinada com um estudo comparado da legislação brasileira com as legislações dos Estados Unidos e da França para apurar a serventia da (não) participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral nas respectivas democracias representativas. Assim, adotou-se o método comparativo para investigar semelhanças e diferenças entre as legislações estudadas.¹⁶

Para tanto, no primeiro capítulo é realizada análise da legislação eleitoral brasileira no que toca as doações de pessoas jurídicas desde a promulgação da Constituição de 1988. A análise termina no ano de 2015, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650 (ADI n. 4.650) pelo Supremo Tribunal Federal e, em seguida, com a promulgação da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015.

¹⁶ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 107

No segundo capítulo, a noção de “Democracia Representativa” adotada neste trabalho é apresentada. Por meio de revisão bibliográfica, as acepções de “representação” são explicadas; em seguida, uma construção histórica das democracias representativas no Ocidente é realizada; para, por fim, aclarar como a noção de “Democracia Representativa” está relacionada ao processo eleitoral.

O terceiro, e último, capítulo cuida do estudo comparado. Os Estados Unidos são o primeiro país analisado, e, em seguida, a França. Após análise da legislação e de importantes julgados sobre o financiamento eleitoral em ambos os países e como cada um destes veda ou autoriza contribuições de pessoas jurídicas em seus processos eleitorais, uma revisão bibliográfica é feita para averiguar como a (não) participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral é vista pela opinião pública, e seus reflexos naquelas democracias representativas. Apesar de tratar-se de uma pesquisa simplesmente exploratória; ao fim, são apresentadas algumas possibilidades de aprimoramento da legislação eleitoral brasileira que foram aventadas durante a pesquisa das experiências estadunidense e francesa.

Apresentadas as etapas da pesquisa, extrai-se que o presente trabalho consistirá em um estudo comparado que adota como técnicas predominantes as pesquisas bibliográfica¹⁷ e documental (leis e decisões judiciais).¹⁸

¹⁷ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 183

¹⁸ *Ibidem*, p. 174

2 DOAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS PARA O FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL

O presente capítulo fará uma breve explanação histórica sobre como as doações de pessoas jurídicas vieram sendo tratadas na legislação eleitoral brasileira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em seguida, tratará mais detidamente sobre a ADI n. 4.650, na qual o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucionais as doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais; para, por fim, cuidar da aprovação da Lei n. 13.165/15 no Congresso Nacional.

2.1 Doação de pessoas jurídicas após a Constituição Federal de 1988

O debate sobre financiamento eleitoral nunca foi, e provavelmente não se tornará em breve, assunto exaurido e pacificado. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil vem alterando a forma como autoriza contribuições para a realização de campanhas eleitorais.

Com a instituição da ordem democrática em 1988, optou-se por manter a Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971, denominada Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que vedava contribuições de pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais.¹⁹ Anos mais tarde, escândalos de corrupção relacionados à campanha eleitoral do ex-Presidente da República, Fernando Collor de Mello, deflagraram investigações e a formação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar o envolvimento do então presidente como sócio oculto de Paulo César Farias, ex-tesoureiro de sua campanha, em atividades de corrupção. Os escândalos e o cenário político culminaram no *impeachment* do Presidente Collor.²⁰

Dessa forma, viu-se a necessidade de alterar a legislação que cuidava do financiamento eleitoral. O entendimento à época era de que a legislação vigente era “hipócrita” por insistir na proibição de contribuições de empresas quando tal proibição seria inviável.

¹⁹ BRASIL. *Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971*. Lei orgânica dos partidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

²⁰ SALLUM JR., Brasília; CASARQUES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. *Lua Nova*, n. 82, p. 163-200, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 out. 2016.

Assim, concluiu-se que melhor seria autorizar as doações de pessoas jurídicas para que a relação público e privado fosse bem fiscalizada e não se desse por meios tortuosos.²¹

A nova legislação foi elaborada para autorizar as referidas contribuições. Aprovou-se a Lei n. 8.713, de 30 de setembro de 1993, regulando as eleições do ano seguinte e passando a autorizar pessoas jurídicas a doarem aos pleitos eleitorais.²² Em seguida, foram aprovadas a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos,²³ e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições²⁴ – ambas em vigor até hoje, com alterações.

A partir da nova legislação eleitoral, o financiamento eleitoral passou a funcionar com recursos privados e públicos, ou seja, de forma mista. O financiamento privado podia se dar por doações de (i) pessoa jurídica, que podia contribuir para campanhas eleitorais em até 2% (dois por cento) de seu faturamento anual bruto; ou de (ii) pessoa física, que podia doar até 10% (dez por cento) de seu rendimento bruto no ano anterior em dinheiro, ou doar bens estimáveis em dinheiro de até R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).²⁵ Vedava-se apenas as doações de: entidade ou governos estrangeiros, autoridade ou órgãos públicos, autarquias, empresas públicas, concessionárias de serviço público, sociedade de economia mista, fundações da administração pública indireta. Ainda, as campanhas eleitorais podiam contar com o financiamento público, por meio do Fundo Partidário e por acesso gratuito ao rádio e à televisão.²⁶

Passadas quase duas décadas desde a elaboração das referidas leis, a política brasileira vê-se acometida por novos escândalos, dessa vez ainda mais gravosos, indicando que a imiscuição entre o poder público e o setor privado tinha relação direta com o financiamento de campanha eleitoral. O escândalo da “Operação Lava Jato” da Polícia Federal e seus diversos

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 4.650*. Tribunal Pleno. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

²² *Ibidem*.

²³ BRASIL. *Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

²⁴ BRASIL. *Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ BRASIL. *Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

desdobramentos, sem esquecer do prévio escândalo do “Mensalão”, ainda que de forma não explícita, provocaram o colapso do governo da Presidente Dilma Rousseff; que também veio a sofrer um *impeachment*.²⁷

Nota-se que o padrão se repete, pois, o debate sobre financiamento eleitoral ganha força em momento político semelhante ao caso Collor, narrado anteriormente. Porém, agora com o discurso contrário. Percebeu-se que as contribuições de pessoas jurídicas, autorizadas desde 1993, serviam como forma de legitimar pagamentos de empresas a figuras políticas; pagamentos estes referentes a benefícios ilicitamente concedidos por estas àquelas.

Com a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650 (ADI n. 4.650) pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados, intensificou-se o debate sobre a possibilidade de tornar a proibir as doações de pessoas jurídicas. Desta feita, é perceptível que o debate acerca do financiamento eleitoral nunca fora exaurido e é constantemente trazido à baila quando o cenário político se encontra em severo abalo e descrédito frente à sociedade.

2.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650 foi ajuizada em 5 de setembro de 2011 no Supremo Tribunal Federal (STF), e distribuída à relatoria do Ministro Luiz Fux, que atuou como relator até o julgamento final da ação.²⁸ Cumpre ressaltar que Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é instrumento de controle concentrado da constitucionalidade de determinada norma.²⁹ Conforme prevê o artigo 103 da Constituição Federal de 1988, e também a Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento de ADI, tem legitimidade para propor a ação o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.³⁰ Assim, a referida ADI foi adequadamente proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados, que tinha legitimidade para ajuizar a ação.

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 4.650*. Tribunal Pleno. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Andamento Processual da ADI n. 4.650*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 3 out. 2016

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Glossário Jurídico*. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=124>>. Acesso em: 3 out. 2016.

³⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2010.

Concisamente, a ADI n. 4.650 apresentava três pedidos principais. Primeiro, que fossem declarados de inconstitucionais os arts. 23, § 1º, incisos I e II; art. 24, e art. 81, caput, e § 1º, da Lei 9.504/97; além dos arts. 31, 38, inciso III, e 39, caput e § 5º, da Lei 9.096/95; para que fosse vedada contribuição de pessoas jurídicas para financiamento de campanhas eleitorais.³¹ Também, que o Congresso Nacional fosse instado a editar legislação que estabelecesse limite *per capita* uniforme para doações de pessoa física a campanha eleitoral ou a partido político, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições.³² Por fim, também fosse instado o Congresso Nacional a limitar, da mesma forma, o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral.³³

O pedido incluía o prazo de 18 (dezoito) meses para que o Legislativo criasse as limitações, sob pena de atribuir ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para regular provisoriamente a matéria.

Em despacho publicado em 2 de abril de 2013, o Ministro Relator determinou realização de audiências públicas para tratar do tema. As audiências públicas foram realizadas nos dias 17 e 24 de junho de 2013 e foram ouvidos partidos políticos, professores renomados, ex-ministros, entidades do meio acadêmico, além de outras associações civis.

O assunto demandou debate intenso e teve repercussão na mídia nacional. Isso porque a expectativa era de que o julgamento seria capaz de criar grande mudança na “forma de se fazer política” no país. Seriam afetados pelo julgamento da ADI os futuros candidatos e os partidos políticos que participassem das eleições seguintes ao julgamento. Os maiores afetados, caso fossem julgados procedentes os pedidos, seriam os grandes partidos e figuras políticas bem relacionadas com o meio empresarial, acostumados a contar com vultosas quantias em suas campanhas.

Em seu voto na ADI em tela, o Ministro Gilmar Mendes deixa explícito que, ao seu ver, a propositura da ação pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados não fora propriamente uma preocupação com a igualdade e correição do pleito eleitoral. Em sua opinião, a ADI fora uma estratégia política orquestrada pelo partido que contou com a vantagem de estar

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 4.650*. Tribunal Pleno. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

no poder por um longo tempo, gozando de relação privilegiada com o setor empresarial, que por sua vez injetava grandiosos montantes em seus cofres. Tudo isso como forma de impossibilitar o financiamento dos demais partidos políticos daquele momento em diante.³⁴ Quaisquer que fossem as reais motivações para a propositura da ação, fato é que os pedidos elaborados eram capazes de provocar profundas transformações no funcionamento do processo eleitoral.

O voto do Ministro Luiz Fux, relator da ADI, trouxe argumentações que foram repetidas nos votos da maioria dos demais ministros, para que fossem declaradas inconstitucionais as doações por pessoas jurídicas a partidos e campanhas eleitorais. Averiguando se as doações de empresas promovem ou são prejudiciais ao Princípio Democrático, o relator entendeu que³⁵:

- (i) Pessoas jurídicas são protagonistas no financiamento eleitoral, já que são, de longe, as maiores doadoras;³⁶
- (ii) A participação política das pessoas jurídicas não seria inerente ao regime democrático, porque estas nem mesmo contariam com direitos políticos;³⁷
- (iii) A participação de empresas encareceria o processo eleitoral e o aumento do custo não significaria necessariamente o aprimoramento do debate político;³⁸
- (iv) Não haveria que se falar em liberdade de expressão de pessoas jurídicas porque estas não têm perfil ideológico, pois voltam-se à lógica de obtenção de lucros. Ou seja, para elas, não haveria contribuição por ideologia política, mas sim por um agir estratégico;³⁹
- (v) Quem conta com mais recursos teria maiores chances de êxito no pleito eleitoral;⁴⁰

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 4.650*. Tribunal Pleno. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 4.650*. Tribunal Pleno. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Voto do Ministro Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 4.650*. Tribunal Pleno. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intimados: Presidente da

- (vi) As contribuições de pessoas jurídicas acarretariam na dependência do capital destas para que houvesse eleições;⁴¹
- (vii) A vedação da participação de pessoas jurídicas não provocaria consequências negativas sistêmicas, porque permaneceriam as doações das pessoas físicas (eleitorado), o fundo partidário e a propaganda eleitoral gratuita;⁴²
- (viii) A legislação então vigente fazia distinção entre pessoas jurídicas sem fins lucrativos (que eram desautorizadas de contribuir para eleições) e demais pessoas jurídicas, sem que houvesse razão constitucional suficiente; de maneira que o texto constitucional sinalizava uma preocupação do legislador em evitar relações promíscuas de pessoas jurídicas com o poder público.⁴³

Entre outros argumentos, o Ministro Relator ainda pontua que a vedação da participação de empresas no custeio do pleito eleitoral deveria ser acompanhada de mecanismos de controle; e que a ameaça de que venham a burlar a vedação imposta à participação de pessoas jurídicas não impediria a tentativa de aprimoramento do modelo existente de financiamento eleitoral.⁴⁴

Assim, o Ministro Luiz Fux julgou procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que autorizavam doações de pessoas jurídicas ao processo eleitoral; tendo, todavia, julgado improcedentes os pedidos acerca dos limites para doações de pessoas físicas e do uso de recursos próprios – o primeiro por entender ser uma opção política do legislador, e o segundo tendo como fundamento os princípios da cidadania, do pluralismo político e da liberdade de participação política.⁴⁵

A ADI foi levada ao Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF). Apresentaram seus votos os Ministros: Carmen Lúcia, Celso de Mello, Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux, Marco Aurélio, Ricardo Lewandovsky, Rosa Weber e Teori Zavaski.⁴⁶ De todas as argumentações trazidas recorrentemente pelos doutos

República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Voto do Ministro Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 4.650*. Tribunal Pleno. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em:

magistrados, algumas merecem reflexão no estudo comparado que o presente trabalho propõe; são elas: i) Como seriam custeadas as eleições sem doações de pessoa jurídica?; ii) Pessoa jurídica tem direito político? (Existe incompatibilidade entre a influência no processo eleitoral e a natureza das pessoas jurídicas?); iii) Pessoa jurídica tem direito de expressão?; iv) A participação de pessoa jurídica encarece o processo eleitoral?

No dia 17 de setembro de 2015, o Tribunal Pleno, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, julgou procedente em parte o pedido formulado na ADI para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que deram interpretação nos termos do voto reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão seria aplicável às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão.⁴⁷

2.3 Lei n. 13.165/15

Enquanto pendia o julgamento final da ADI n. 4.650, o Congresso Nacional elaborava o Projeto de Lei n. 5.735/2013, chamado de “quarta minirreforma eleitoral”, que alterava a Lei de partidos políticos (Lei n. 9.096/95), Lei das eleições (Lei n. 9.505/97) e o Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65). No que tange ao financiamento eleitoral, o projeto de lei autorizava doação de pessoas jurídicas, com algumas limitações cumulativas: mantinha o limite de 2% do faturamento bruto da empresa no ano anterior à eleição; sendo que as doações totais não poderiam ultrapassar R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); e, ainda, as doações a um mesmo partido não poderiam ser superiores a 0,5% do faturamento bruto da empresa.⁴⁸

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 4.650*. Tribunal Pleno. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Voto do Ministro Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 03 de out. 2016.

⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Câmara conclui votação da minirreforma eleitoral e mantém doação de empresas a partidos*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/495798-camara-conclui-votacao-da-minirreforma-eleitoral-e-mantem-doacao-de-empresas-a-partidos.html>>. Acesso em: 3 out. 2016.

A lei aprovada pelo Congresso Nacional no dia 9 de setembro de 2015 foi encaminhada à Presidente Dilma Rousseff, que a sancionou com vetos.⁴⁹ Nota-se que no momento em que a Presidente apreciou a referida lei, o Supremo Tribunal Federal acabara de pronunciar-se na ADI n. 4.650. Mesmo não tendo sido transitada em julgado a decisão, nem mesmo ainda publicada, a ex-Presidente Dilma Rousseff optou por vetar o dispositivo que autorizava doações de pessoas jurídicas, justificando com base na decisão do STF, que entendeu serem tais doações inconstitucionais. Assim foi sancionada a Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015, chamada de “minirreforma eleitoral”.

Desta feita, o financiamento eleitoral no Brasil atualmente se dá da seguinte forma: financiamento público, pelo Fundo Partidário e pela propaganda eleitoral gratuita;⁵⁰ e financiamento privado, por pessoas físicas. Nota-se que os pedidos da ADI n. 4.650 relativos às pessoas físicas não foram previstos na Lei n. 13.165/15. Assim, não foi criado limite *per capita* para as contribuições de pessoas físicas, tendo sido mantido o teto de 10% (dez por cento) do rendimento bruto do ano anterior e aumentado o valor máximo para doação de bem estimável em dinheiro, para R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Além disso, a nova legislação autoriza expressamente o uso de recursos próprios do candidato para financiar sua campanha, sem limite fixo, exceto o teto de gastos da campanha a ser estabelecido.⁵¹

Diante o exposto, percebe-se que o assunto provocou mobilização e envolvimento dos três poderes da República. Atualmente, tramita no Congresso Nacional um Projeto de Emenda à Constituição (PEC 113A/2015) de iniciativa da Câmara dos Deputados que, dentre outras alterações, pretende autorizar contribuições de pessoas jurídicas a partidos políticos, e de pessoas físicas apenas a candidatos, nos limites da lei.⁵² Essa alteração no texto constitucional superaria a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4.650 e, mais uma vez, o modelo de financiamento eleitoral seria revertido.

⁴⁹ BRASIL. *Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Disponível em:

<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/09/2015&jornal=1000&pagina=1&totalArquivos=32>>. Acesso em: 03 de out. 2016.

⁵⁰ BRASIL. *Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

⁵¹ BRASIL. *Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

⁵² BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 113A, de 2015*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=184928&tp=1>>. Acesso em: 10 de nov. 2016.

3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Após o retrato histórico da legislação eleitoral que trata da participação de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais feito no capítulo anterior; este capítulo se prestará a tratar da Democracia Representativa – para que seja possível chegar ao estudo comparado proposto. Na primeira seção do capítulo será apresentado o que é “representação”. Em seguida, será feita uma breve construção histórica da Democracia Representativa; para na seção seguinte conceituar o que é entendido por Democracia Representativa e apontar suas dificuldades no mundo contemporâneo. Por fim, será exposta a relação entre Democracia Representativa e processo eleitoral, e os problemas que derivam dessa relação.

3.1 Representação

A noção de “Representação”, em sua acepção jurídica, remonta à Idade Média; mas o termo tem origem na Grécia Antiga.⁵³ Sua compreensão vem da Estética, ramo da Filosofia de onde é possível extrair duas teorias de “Representação”. A primeira, é a chamada “teoria da semelhança”, que é elaborada desde Platão. Para essa teoria, a representação tem a intenção de aparentar ser aquilo que é representado. Por exemplo, um desenho de uma árvore seria uma representação de uma árvore real.⁵⁴

No entanto, a teoria da semelhança apresenta algumas falhas. A semelhança pressupõe um “sistema de projeção” para que se defina o que é semelhante. Para Frank Ankersmit, o Ocidente tende a representar partindo de uma perspectiva linear; mas essa perspectiva não é única. Há, por exemplo, a perspectiva chinesa, que não entende como “semelhante” o mesmo que o Ocidente, pois tem outro sistema de projeção. O problema é ainda maior quando se entende que o “sistema de projeção” não é definido pela coisa representada em si. Por exemplo, o referido autor explica que nas artes, as diferenças de estilo, como entre o impressionista e o expressionista, não partem da realidade (da coisa representada em si), mas sim da perspectiva daquele que faz a representação. Dessa forma, faltaria fundamento à representação por semelhança.⁵⁵

⁵³ ANKERSMIT, Frank. Democracia Representativa. *Revista Antíteses*, Londrina, v. 6, n.12, jul./dez. 2013, p. 457.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 458.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 460.

A segunda teoria é a da substituição. Nesta, cabe à representação suprir a ausência de algo. Ou seja, essa teoria pressupõe algo faltante e que, portanto, precisa ser representado para tornar-se presente. Para essa teoria, não haveria qualquer condição para que alguém fosse representante de outrem; ou seja, não seria preciso haver semelhança entre representante e representado.⁵⁶ Gombrich ilustrou bem a teoria ao explicar que um cabo de vassoura pode representar um cavalo para uma criança; mesmo que esse cabo de vassoura não tenha semelhanças importantes com um cavalo real, como as quatro patas.⁵⁷ Trazendo essa teoria para a seara política, o representante teria plena autonomia para representar, por faltar a obrigatoriedade de semelhança, e não haveria um limite definindo em que momento o representante violaria a vontade dos representados que o elegeram.

A representação política levanta diversos questionamentos: seria a teoria da substituição insuficiente; já que tendemos a votar em representantes políticos que pensem como pensamos? Ou seja, almejamos uma representação no sentido da semelhança? Por outro lado, a teoria da semelhança não seria uma tentativa (frustrada) de alcançar uma democracia direta – em que os cidadãos se governam sem intermediários – quando na verdade democracias diretas em sociedades numerosas e complexas seriam inalcançáveis?⁵⁸ Tais questões permanecem abertas para debate e não poderiam ser esgotadas no presente trabalho.

Mais importante é a explicação de Frank Ankersmit de que a representação é responsável por criar identidades, e as “coisas” são encaixadas nessas identidades. O mesmo aconteceria na representação política. Para exemplificar, uma nação só é uma nação a partir do momento em que é representada como tal. Por isso, ele afirma que a representação é o “*Foundation-Act*” de uma nação. Em outras palavras, a representação formaria a ordem política de uma nação.⁵⁹

Pelo exposto, o foco desta seção é expor as acepções do termo “representação”, segundo as teorias da semelhança e da substituição, para, por fim, expor sua importância no âmbito político. Assim, explicita-se que a representação é elemento indispensável para criar identidades.

⁵⁶ ANKERSMIT, Frank. Democracia Representativa. *Revista Antíteses*, Londrina, v. 6, n.12, p. 458, jul./dez. 2013.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 458.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 459.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 465.

3.2 Construção histórica

Embora seja muito mais antiga, a representação política na história surge na Inglaterra a partir do século XIII. À época, fidalgos dos condados e delegados dos burgos eram convidados a se apresentarem ao rei. Chrimes, em “História Constitucional Inglesa”, afirma que o Parlamento inglês, de forma original, evoluiu para uma assembleia representativa durante os séculos XIV, XV, XVI.⁶⁰ No entanto, John Keane, em “A vida e morte da Democracia”, salienta que a criação do primeiro Parlamento é erroneamente atribuída à Inglaterra; quando o primeiro parlamento europeu foi, em verdade, criado na Espanha, em março de 1188 - ou seja, uma geração inteira antes da Carta Magna de João sem Terra, em 1215.⁶¹

Como explica Keane, desde sua origem, a democracia vinha sendo praticada como forma de autogoverno de iguais, que se dava por meio de assembleias, até sofrer uma “grande mutação” e passar a trazer a noção de representação.⁶² A “representação política” solidificou-se com longos anos de fortalecimento do poder parlamentar, especialmente na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França. Mas, ao contrário do que se imagina, a difusão de parlamentos pela Europa não traçou rota direta até a democracia representativa. Isso porque os parlamentos eram submetidos à dominação de monarcas autocentrados.⁶³ Assim, o advento dos parlamentos europeus não correspondeu à concretização da representação do “povo”.

Em verdade, os parlamentos teriam sofrido com pressões externas por muito tempo para adequarem-se, até serem forçados a internalizar o direito universal do “povo”⁶⁴ e o desenvolvimento de instituições representativas teria sido uma questão de necessidade política.⁶⁵ Keane ainda chama atenção para o que ele chama de “genealogia cristã” da Democracia Representativa. O autor afirma que não haveria Democracia Representativa se não houvesse Cristianismo; visto que a Igreja Cristã disseminou a prática de ocupação de cargos rejeitando a personificação da liderança, ao contrário do que faziam, por exemplo, os muçumanos. Dessa forma, os cargos eram ocupados de modo despersonificado; o que culminou no consenso atual, adotado em Democracias Representativas, de que os ocupantes de cargos políticos não são sinônimos de seus cargos. Além disso, a Igreja Cristã foi defensora de

⁶⁰ CHRIMES, Stanley Bertram. *English Constitutional History*. London, Oxford University Press, 1947, p. 109

⁶¹ KEANE, John. *A vida e a morte da democracia*. São Paulo: Edições 70, 2010, p. 180

⁶² *Ibidem*, p. 171.

⁶³ *Ibidem*, p. 190.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 194.

⁶⁵ STEPHENSON, Carl. *Medieval Institutions*. Ithaca, Nova York: Cornell University Press, 1954. p. 138

códigos legais, de forma que aqueles que ocupavam cargos oficiais deviam exercê-los dentro dos limites da lei da Igreja.⁶⁶

O termo “Democracia Representativa” só foi cunhado no fim do século XVIII, por pensadores políticos e redatores de constituições - séculos depois da internalização da noção de representação na democracia; e consistia em um novo tipo de governo, fundamentado no consentimento popular.⁶⁷ Alexander Hamilton é considerado o primeiro norte-americano a relacionar as palavras “democracia” e “representação”. O Federalista afirmava que governos populares poderiam ser regulares e duráveis se assumissem a forma de “democracia representativa”. Ou seja, desde que o direito de eleição fosse bem assegurado e regulamentado, e o exercício de autoridades executivas, judiciárias e legislativas fosse investido em pessoas selecionadas, escolhidas realmente e não nominalmente pelo povo.⁶⁸

Desde então, muita tinta e muito sangue foram derramados para tentar definir o que seria “representação”, quem poderia representar e o que aconteceria com o representante que não seguisse a vontade expressada pelo eleitorado.⁶⁹ A mudança da democracia de assembleia até a Democracia Representativa foi acontecendo de forma pouco coerente, resultando em diversas formas concretas de Democracias Representativas. O que permanecia comum a todas era a invenção de instituições representativas.⁷⁰

Desta feita, Democracia Representativa foi, nas palavras de Keane, “algo novo sob o sol”, pois trouxe inovações como: constituições escritas, judiciários independentes, leis procedimentais, eleições periódicas de candidatos a legislaturas, prazo limitado de permanência em cargos políticos, partidos políticos e liberdade de imprensa.⁷¹ Aos poucos, as Democracias Representativas foram expandindo, a ponto de, recentemente, contemplarem toda a população; a exemplo do direito de voto que foi garantido a certos grupos antes excluídos, como escravos, mulheres e trabalhadores.⁷²

⁶⁶ KEANE, John. *A vida e a morte da democracia*. São Paulo: Edições 70, 2010, p. 212

⁶⁷ *Ibidem*, p. 171.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 172.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 172.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 174.

⁷¹ *Ibidem*, p. 174.

⁷² *Ibidem*, p. 176.

3.3 Democracia Representativa

Democracia pode ser conceituada, de forma demasiadamente simplista como “governo do povo, pelo povo, para o povo”, conforme critério quantitativo.⁷³ Conceitualmente, democracia contrastaria com outros regimes políticos, como autoritarismo e o totalitarismo. Atualmente, existem inúmeras definições de democracia, tendo em vista que mesmo países que poderiam ser considerados oligárquicos ou despóticos por alguns, classificam-se como democráticos.⁷⁴

A Democracia “Representativa”, também chamada de “indireta”, distingue-se pela escolha dos representantes que exercerão o poder.⁷⁵ Hoje, quase todas as democracias são representativas; com exceções clássicas, como a democracia semidireta suíça. Esse fato se explica pela impossibilidade de reunir milhões de cidadãos para resolver problemas comuns; além da incapacidade de o povo compreender problemas técnicos de toda natureza.⁷⁶

As Ciências Sociais, hoje, entendem que a Democracia Representativa não é apenas uma fórmula política restrita exclusivamente à escolha de governantes por governados para mandatos temporários, com limites e responsabilidades no exercício do poder. A democracia seria, antes, uma forma de convívio social.⁷⁷ Neste sentido, a democracia seria primeiramente social, moral, espiritual e, secundariamente, política. Seria uma filosofia de vida, além de uma teoria de governo.⁷⁸

Assim, em uma democracia não poderia haver espaço para concepções ou soluções com base no obscurantismo, na injustiça, ou em qualquer abuso do poder de autoridade ou econômico, porque essas características seriam desvalores no convívio social.⁷⁹ Ademais, é preciso que o indivíduo socialize, perceba outros pontos de vista e busque nas alternativas de representantes políticos aquele que mais se adeque às suas percepções. Dessa forma,

⁷³ CUNHA, André Luiz Nogueira da. *Direitos políticos: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 18

⁷⁴ SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais. *Direitos Fundamentais e Justiça*, ano 8, n. 26, p. 18, jan./mar. 2014

⁷⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 152-159.

⁷⁶ FERREIRA FILHO, 1999, apud CUNHA, André Luiz Nogueira da. *Direitos políticos: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 19

⁷⁷ SILVEIRA, José Neri da. *Aspectos do processo eleitoral*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1998, p. 13

⁷⁸ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 13.

⁷⁹ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 14.

Democracia Representativa se mostra, para muitos, a versão mais civilizada de democracia estabelecida até o momento.⁸⁰

É possível notar que a Democracia Representativa vem sendo exaltada por longos anos; mas, mesmo tendo se consolidado como melhor alternativa de forma de governar, nas últimas décadas vem perdendo seu “encanto” no Ocidente. Até mesmo democracias antigas e sólidas vêm sofrendo com desconfiança dos representados para com seus representantes, insatisfação com governos e baixa identificação entre eleitorado e partidos políticos.⁸¹

No mesmo sentido, Meire Marques e Thiago Ribeiro expõem bem o que convencionou-se chamar de “crise de representatividade” – muito argumentada no julgamento da ADI n. 4.650:

A insatisfação com o sistema político a demonstrar a crise da representatividade é refletida pela **ausência de respostas aos anseios da sociedade civil, com o distanciamento do representante no período pós-eleitoral** daqueles que foram responsáveis por lhe atribuir aquilo que é, antes de tudo, um exercício de responsabilidade, qual seja, representar legitimamente os interesses dos eleitores. Tal crise também pode ser vislumbrada no abstencionismo dos eleitores - o qual demonstra a incredulidade no sistema- e na patologia da representação, a significar que os cidadãos se consideram cada vez menos representados.⁸²

Além da explanada “crise de representatividade”, há diversas reflexões feitas, especialmente na Ciência Política, apresentando as controvérsias (e até a “impossibilidade”, para alguns)⁸³ de “democracia” e “representação” andarem juntas. No entanto, é preciso reconhecer que, no âmbito jurídico, a democracia representativa ainda se mostra como regime político mais difundido e defendido atualmente.

3.4 Democracia Representativa e processo eleitoral

O presente trabalho consiste em um estudo comparado dos modelos de financiamento eleitoral brasileiro, estadunidense e francês, à luz da noção de Democracia Representativa. Dessa maneira, feitas as considerações nas seções anteriores, cabe esclarecer que tanto o Brasil, quanto os Estados Unidos e a França, são democracias representativas. Esses

⁸⁰ ANKERSMIT, Frank. Democracia Representativa. *Revista Antíteses*, Londrina, v. 6, n.12, jul./dez. 2013, p. 466.

⁸¹ *Ibidem*, p. 457.

⁸² MARQUES, Meire Aparecida; RIBEIRO, Thiago Bao. Para além da democracia representativa: uma crítica ao modelo tradicional de representatividade política nas democracias modernas. *Revista Jurídica UniCuritiba*, Curitiba, v. 2, n. 39, p. 346. Grifo nosso.

⁸³ PITKIN, Hanna Fenichel. Representation and Democracy: Uneasy Alliance. *Scandinavian Political Studies*. Denmark; Finland; Iceland; Norway; Sweden: v. 27, n. 3, p.335, set/2004.

três países estabelecem que em seus poderes executivo e legislativo, seus cidadãos serão representados por figuras políticas eleitas periodicamente para cargos pré-estabelecidos.⁸⁴ Na democracia brasileira, por exemplo, a representação está consagrada na Constituição Federal da República do Brasil, em seu parágrafo único, do art. 1º, que dita “todo poder emana do povo, que o exerce **por meio de seus representantes eleitos ou diretamente**, nos termos desta Constituição”.⁸⁵

Desse modo, as três democracias representativas estudadas dependem de processos eleitorais que legitimem os representantes. Isso porque Democracias Representativas encontram no sistema eleitoral uma forma significativa de manifestação de sua legitimidade; o que acontece pela lisura na composição do corpo eleitoral, no sufrágio esclarecido, consciente e livre de qualquer forma de coação ou pressão, e pela apuração dos votos sem ilegalidade nem fraude. É dessa forma que a representação do povo ganha importância.⁸⁶

Canotilho assim leciona sobre a relevância do processo eleitoral para a democracia:

O sufrágio é um instrumento fundamental de realização do princípio democrático: através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legítima de distribuição dos poderes, procede-se à criação do ‘pessoal político’ e marca-se o ritmo da vida política de um país. Daí a **importância do direito de voto como direito estruturante do próprio princípio democrático e a relevância do procedimento eleitoral justo para a garantia da autenticidade do sufrágio.**⁸⁷

No Direito Eleitoral, a meta fundamental do processo eleitoral é a correta aplicação da lei específica na eleição dos representantes do povo, de forma a proteger de vícios, fraudes e violência, o processo pelo qual a vontade de cada cidadão se manifesta.⁸⁸

Thomas Paine, político inglês, afirmava que a Democracia Representativa nivelava a competição de poder, por ser um sistema capaz de abarcar vários interesses e alcançar todo um território e população. Além disso, colocava que a Democracia Representativa estimulava o arejamento de interesses e opiniões diferentes, dando espaço para novas lideranças guiadas pelo mérito.⁸⁹ Todavia, o entendimento de Paine pode ser questionado. Atualmente pairam dúvidas sobre se há mesmo tal circulação de interesses e se as lideranças são mesmo meritocráticas. O que levanta então a dúvida central do presente trabalho: hoje, o financiamento

⁸⁴ MILL, John Stuart. *Representative government*. Kitchener: Batoche Books, 2001, p. 57

⁸⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2010.

⁸⁶ SILVEIRA, José Neri da. *Aspectos do processo eleitoral*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1998, p. 15

⁸⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 93-96. Grifo nosso.

⁸⁸ SILVEIRA, op. cit., p. 16

⁸⁹ KEANE, John. *A vida e a morte da democracia*. São Paulo: Edições 70, 2010. p. 173

eleitoral não teria peso no arejamento de interesses e no estabelecimento de lideranças, o que não fora idealizado por Paine à época?

Portanto, o próximo capítulo passará ao estudo comparado sobre o financiamento de campanhas eleitorais de candidatos e partidos políticos, tendo em conta todo o abordado sobre Democracia Representativa.

4 ESTUDO COMPARADO

O estudo comparado a ser realizado neste trabalho tem como intenção investigar como o financiamento eleitoral funciona nos Estados Unidos e na França, e como esses modelos de financiamento eleitoral afetam a representatividade política nos dois países, a fim de notar quais são as funcionalidades e disfuncionalidades de cada modelo de financiamento eleitoral.

Para isso, o trabalho fará uma apresentação, de forma muito breve, (i) do sistema político de cada país e sua organização institucional. Em seguida, se concentrará sobre (ii) a legislação sobre financiamento eleitoral em cada um dos países, apontando, ao final, quais os aparentes benefícios e malefícios da participação ou vedação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral. Após, será estudada (iii) a percepção da opinião pública sobre a questão da (não) participação de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas. Por fim, será analisada em que medida (iv) o financiamento eleitoral atinge a representatividade democrática naqueles países.

O primeiro tópico do capítulo tratará dos Estado Unidos e o segundo, da França. Os dois tópicos serão divididos em seções que cuidarão de cada uma das questões elencadas no parágrafo anterior. O terceiro, e último tópico do capítulo levantará algumas possibilidades para o aprimoramento do processo eleitoral brasileiro, levando em conta o estudo apresentado.

4.1 Estados Unidos

4.1.1 Sistema político e organização institucional

Os Estados Unidos da América são uma república federativa constitucional. O termo “república” significa uma forma de governo na qual o povo detém o poder, e elege representantes para exercer esse poder. Já o termo “federativa” quer dizer que existe o governo nacional e o governo de cada um dos cinquenta estados que compõem o país. Por fim, “constitucional” porque a Constituição dos Estados Unidos é a lei suprema do país.⁹⁰

Desta feita, os Estados Unidos podem ser considerados uma democracia representativa com um sistema presidencialista de governo. Diferentemente de governos

⁹⁰ ARNOLD, Paul A. *About America: How the United States is Governed*. Washington, DC: US Department of State, Bureau of International Information Programs, 2004, p. 3

parlamentaristas, nos Estados Unidos, o Presidente do país é chefe de Estado e de governo, simultaneamente. As eleições para Presidente são separadas, de modo que podem, ou não, coincidir com a maioria do mesmo partido no Parlamento. E como no Brasil, o mandato do Presidente é de quatro anos.⁹¹

O Executivo é, sem dúvida, o poder mais marcante dos Estados Unidos; sendo o Presidente o maior detentor de poderes no sistema político estadunidense. Além do Executivo, o país também conta com os Poderes Legislativo e Judiciário. O Legislativo é formado por duas casas: *House of Representatives*, que equivaleria à Câmara dos Deputados no Brasil, e o Senado. Novas leis precisam passar por ambas as casas para serem promulgadas com a assinatura do presidente – similar ao processo legislativo ordinário no Brasil.⁹² Eleições para Deputados acontecem a cada dois anos, e não há limites para reeleição. Já no Senado estadunidense, o mandato é de seis anos, sendo eleitos dois Senadores por estado.⁹³

Uma peculiaridade dos Estados Unidos é o sistema político bipartidário. Daí se extraem dois pontos importantes. O primeiro é que as ideologias partidárias são mais bem definidas, não havendo necessidade de coalizões formais para alcançar-se maioria no Parlamento. Outro ponto é que a representação no Parlamento não segue o sistema proporcional – ao contrário da Câmara dos Deputados no Brasil -, mas sim, com o sistema de voto distrital, em que cada distrito elege um Deputado.⁹⁴

O Judiciário nos Estados Unidos, por sua vez, é composto por diversas cortes⁹⁵ e a nomeação de juízes pode se dar por indicação (de governadores do estado, do legislativo ou de comissão especializada) ou por eleições.⁹⁶ Como explicado anteriormente, por se tratar de uma particularidade dos Estados Unidos, o presente estudo não cuidará das eleições judiciais estadunidenses. Tendo em vista a complexidade do sistema eleitoral estadunidense, o trabalho investigará eleições parlamentares e presidenciais – com ênfase especial no último, devido a sua notoriedade e complexidade.

A estrutura e os poderes do governo federal estão estabelecidos na Constituição estadunidense, que também traz disposições gerais sobre os governos estaduais. Cada estado,

⁹¹ ARNOLD, Paul A. *About America: How the United States is Governed*. Washington, DC: US Department of State, Bureau of International Information Programs, 2004, p.7

⁹² *Ibidem*, p. 9.

⁹³ *Ibidem*, p. 12.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 7.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 18.

⁹⁶ BALLOTPEIDIA. *Judicial selection in the states*. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Judicial_selection_in_the_states>. Acesso em 13 mar 2016.

por sua vez, tem sua própria Constituição.⁹⁷ Quanto à matéria eleitoral, cada estado tem sua legislação eleitoral específica, pois não se trata de matéria exclusiva de lei federal.⁹⁸

As normas reguladoras do financiamento das campanhas políticas nos Estados Unidos estão consolidadas no *Federal Election Campaign Act* (FECA), de 1972.⁹⁹ O FECA foi aprovado no conturbado contexto político do escândalo do *Watergate*, envolvendo o ex-presidente Richard Nixon.¹⁰⁰ Já a *Federal Election Commission* (FEC) é uma agência federal independente, criada em 1975, que tem como missão administrar, fiscalizar e fazer cumprir as normas que tratam das eleições estadunidenses, especialmente quanto ao financiamento eleitoral.¹⁰¹

A próxima seção apresentará uma visão geral da legislação eleitoral estadunidense. Tendo em conta a complexidade da regulação eleitoral do país, a seção se concentrará prioritariamente nas eleições presidenciais.

4.1.2 Legislação sobre financiamento eleitoral

A legislação estadunidense sobre as eleições remonta a uma lei federal de 1907, denominada *Tillman Act*, defendida pelo então presidente do país, Theodore Roosevelt. A referida lei vedou contribuições a candidatos a cargos eletivos por pessoas jurídicas, notadamente, empresas e sindicatos. Além disso, a legislação ainda previu multas e até a prisão de responsáveis por pessoas jurídicas que eventualmente colaborassem em campanhas eleitorais. Vedava-se também o apoio financeiro dos bancos para quaisquer candidatos a cargos eletivos. O *Tillman Act* foi a primeira oportunidade em que legisladores norte-americanos ocuparam-se com a relação entre dinheiro e política (*money and politics*).¹⁰²

Nas décadas seguintes à aprovação do *Tillman Act*, sindicatos e empresas inovaram e criaram maneiras de intervir no processo eleitoral de forma legal. Para isso, se organizavam em comitês políticos (*political action committees* - PACs) que angariavam fundos para influir,

⁹⁷ ARNOLD, Paul A. *About America: How the United States is Governed*. Washington, DC: US Department of State, Bureau of International Information Programs, 2004, p. 5

⁹⁸ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 6

⁹⁹ *Ibidem*, p. 5.

¹⁰⁰ CASAS-ZAMORA, Kevin; ZOVATTO, Daniel. *The Cost of Democracy: essays on Political Finance in Latin America*. Costa Rica: IDEA, 2016, p.53

¹⁰¹ GODOY, op. cit., p. 4 e 5.

¹⁰² *Ibidem*, p. 5.

mesmo que indiretamente, no pleito eleitoral.¹⁰³ Ou seja, as pessoas jurídicas vedadas pelo *Tillman Act*, quais sejam, empresas e sindicatos, passaram a ser capazes de contribuir com o processo eleitoral desde que as contribuições fossem endereçadas aos comitês políticos (PACs), e não diretamente aos partidos ou candidatos.¹⁰⁴

Somente na década de 1970 é que a regulamentação do financiamento eleitoral foi assunto retomado pelo legislativo. Como resposta aos difundidos PACs, foi promulgado em 1972 o *Federal Election Campaign Act* (FECA), que regulamentou as eleições federais¹⁰⁵ O FECA regulou sistematicamente os gastos das campanhas dos partidos e candidatos, e também quais contribuições estes poderiam receber para suas campanhas. Desde então, o Congresso americano regula o financiamento de campanhas eleitorais com emendas feitas ao FECA.¹⁰⁶

Ainda na década de 1970, importante caso foi julgado pela Suprema Corte estadunidense, intitulado “*Buckley v. Valeo*”. Esse julgamento definiu pontos importantes para o processo eleitoral estadunidense. Primeiro, a Suprema Corte julgou inconstitucionais os limites de gastos com campanhas eleitorais estipulados pelo FECA. No entendimento daquela Suprema Corte, não caberia ao Estado criar limites para os gastos eleitorais, porque isso seria influenciar o resultado das eleições e feriria a liberdade de expressão do eleitorado.

Além disso, a nova lei federal impunha um teto para as contribuições oferecidas aos partidos e candidatos, e esses limites legais permaneceram após o julgamento do caso *Buckley v. Valeo*. Assim, cabe esclarecer que, muito embora os limites de gastos eleitorais fossem inconstitucionais, a Suprema Corte não afastou os limites sobre as contribuições.¹⁰⁷ Também foram declaradas constitucionais as disposições legais que exigiam transparência no financiamento eleitoral. No entanto, a Suprema Corte entendeu que os chamados “gastos independentes” (*independent expenditures*) – que serão tratados mais a frente neste trabalho – também não poderiam ser limitados por lei.¹⁰⁸

Cabe então dar um passo atrás e esclarecer o que são os gastos independentes e porquê nos Estados Unidos o valor total das contribuições diretamente entregues aos partidos e

¹⁰³ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 13

¹⁰⁴ FEDERAL ELECTION COMMISSION. *Quick answers to PAC questions*. Disponível em: <http://www.fec.gov/ans/answers_pac.shtml>. Acesso em 19 fev 2017.

¹⁰⁵ GODOY, op. cit., p. 5.

¹⁰⁶ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 2

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 2.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 2.

candidatos (que podem ser limitadas, segundo a Suprema Corte) não equivale ao valor total dos gastos eleitorais (que não podem ser limitados). Vejamos.

As contribuições eleitorais podem ser feitas diretamente ao candidato, o que conveniou-se chamar de *hard money*. Dessa maneira, o candidato pode usar tais recursos (*hard money*) na conveniência de sua campanha. O *hard money* é regulamentado e alvo de intenso controle pela FEC, o que demanda permanente observância dos candidatos.¹⁰⁹ Como já explicado, pessoas jurídicas (empresas e sindicatos) não contribuem com *hard money* porque são proibidas de contribuir diretamente para campanhas eleitorais desde o *Tillman Act*.¹¹⁰

Há ainda contribuições que podem ser realizadas de forma genérica, endereçada aos partidos políticos; chamadas de *soft money*. A circulação de *soft money* decorre de brechas legais, de maneira que, por não serem abarcados pela legislação, esses recursos não são submetidos às limitações do *hard money*.¹¹¹

Por fim, há ainda os chamados “gastos independentes” (*independent expenditures*), tratados no julgamento do Buckley v. Valeo. Nos gastos independentes, como o nome já indica, são feitos espontaneamente, sem que os recursos sejam coordenados por uma campanha ou partido. Eles são alocados por meio de apoio expresso (*express advocacy*) ao promover ou criticar determinadas questões.¹¹² Assim, há possibilidade de que pessoas jurídicas financiem propagandas (*issue ads*) com o argumento de que pretendem defender ou criticar determinada questão ou política pública – desde que tais pessoas jurídicas estejam organizadas e registradas como comitês ou fundos no FEC.¹¹³

Todavia, mesmo não sendo oferecido diretamente ao partido ou candidato, é notório que gastos independentes têm reflexo nas campanhas eleitorais.¹¹⁴ Além disso, alguns estudiosos indicam que os gastos independentes não seriam tão “independentes” porque as organizações que angariam os recursos costumam ter notícia da estratégia de gastos do partido que visam apoiar, de modo a serem capazes de saber onde devem aplicar seus recursos. Ou seja,

¹⁰⁹ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. Universitas Jus, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p.8

¹¹⁰ Ibidem, p. 5.

¹¹¹ VILE, Maurice J. *Politics in the USA*. 6. ed. Nova York: Routledge, 2007, p. 100.

¹¹² FEDERAL ELECTION COMMISSION. *Federal Election Commission Campaign Guide: Corporations and Labor Organizations*. Washington D.C.: FEC, 2007, p. 32

¹¹³ Ibidem, p. 34.

¹¹⁴ GODOY, op. cit., p.8.

na realidade há uma certa coordenação entre tais organizações e os partidos, mesmo que informal.¹¹⁵

Retomando a explicação do julgamento do caso *Buckley v. Valeo*, por mais que fosse lógico concluir que os gastos eleitorais amontassem, no máximo, o teto das contribuições feitas aos partidos e candidatos; nos Estados Unidos, essa lógica não se aplica. Há que se considerar o dinheiro que circula fora da regulação legal exercida pela FEC, como o *soft money* e os gastos independentes. Nesse sentido, o julgamento do caso *Buckley v. Valeo* reforçou o entendimento de que o processo eleitoral estadunidense pode ter limites de contribuições, mas os gastos eleitorais são ilimitados.

Em 2002, houve nova alteração legislativa com o *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA), também conhecido como *McCain-Feingold Act*. O BCRA emendou o FECA para impor limites novos e mais severos à utilização de recursos privados nas campanhas eleitorais estadunidenses.¹¹⁶

Assim, o financiamento eleitoral nos Estados Unidos se dá da seguinte forma: os recursos para o pleito eleitoral podem ser privados ou públicos. As eleições presidenciais são peculiares porque há norma de regência específica, denominada *Presidential Election Campaign Fund*, que trata do financiamento público dessas campanhas.¹¹⁷ O conjunto de recursos públicos utilizado em campanhas tem origem no *Public Funding Program*.¹¹⁸ A opção de financiamento eleitoral público foi uma tentativa de reduzir a participação do empresariado nas eleições presidenciais e os valores gastos nas campanhas eleitorais estadunidenses com recursos públicos são expressivos.¹¹⁹

Para receber a ajuda pública, o candidato presidencial precisa provar ter amplo apoio nacional, comprometer-se a valer-se apenas do dinheiro público para as finalidades relacionadas, dar transparência às despesas eleitorais, submeter-se a um limite no uso de seus recursos pessoais e a um teto de gastos em sua campanha. Em contrapartida, a ajuda pública nas eleições presidenciais consiste em i) oferecer, nas eleições primárias, U\$ 250,00 (duzentos e cinquenta dólares) ao candidato para cada pessoa física que contribua com o mesmo valor ou

¹¹⁵ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 237

¹¹⁶ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 7

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 6.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 11.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 11.

mais – desde que o valor da ajuda pública não ultrapasse metade do teto de gastos da campanha estabelecido por lei; e ii) financiar também as convenções dos partidos e das eleições gerais (que nomeiam os candidatos dos dois grandes partidos, após as eleições primárias), com valores estabelecidos em lei e atualizados no ano das eleições presidenciais.¹²⁰

Interessante notar que o dinheiro público oferecido para o financiamento eleitoral vem do imposto de renda das pessoas físicas, em um sistema chamado “*check off dollar*”. Ao preencherem as declarações de imposto de renda (*income tax returns*), os contribuintes podem optar por doar U\$ 3,00 (três dólares) ao fundo de financiamento eleitoral. Assim, não há um aumento na cobrança do imposto de renda; mas também não há incentivo fiscal em favor da doação, pois não há possibilidade de compensação do referido *check off dollar*. Caso os recursos obtidos com as doações de três dólares não sejam suficientes para atender as despesas de campanha, o Secretário do Tesouro poderá alocar recursos do orçamento geral com o objetivo de suprir as diferenças necessárias.¹²¹ Os recursos do fundo para o financiamento eleitoral também são destinados aos partidos.¹²²

No entanto, os candidatos presidenciais podem renunciar a utilização de recursos públicos, de modo a não se sujeitarem aos limites e às restrições previstas para o financiamento público.¹²³ Do ponto de vista empírico, tem-se que o candidato que se socorre de recursos públicos está submetido a várias limitações e constrangimentos - situação que não se verifica quando o candidato opta pelo uso exclusivo de recursos privados.¹²⁴

Como já esclarecido, o financiamento eleitoral privado pode ser dividido em duas formas: *hard money* (contribuição direta de recursos ao candidato) e *soft money* (contribuição genérica).¹²⁵ O financiamento privado por *hard money* pode ser fornecido por pessoa física ou comitês políticos (*political action committees* - PACs). A legislação estadunidense criou limites para tais doações. Pessoas físicas podem doar, por ano, U\$ 28.500,00 (vinte e oito mil e quinhentos dólares) aos comitês nacionais dos partidos; U\$ 10.000,00 (dez mil dólares) aos comitês estaduais, distritais ou locais dos partidos; U\$ 5.000,00 (cinco mil dólares) a um comitê político, como os PACs; U\$ 2.300,00 (dois mil e trezentos dólares) ao candidato ou comitê de

¹²⁰ FEDERAL ELECTION COMMISSION. *Quick answers to PAC questions*. Disponível em: <http://www.fec.gov/ans/answers_pac.shtml>. Acesso em 19 fev 2017.

¹²¹ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 11

¹²² *Ibidem*, p. 12.

¹²³ *Ibidem*, p. 12.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 13.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 7.

sua campanha – tendo em conta que alguns desses valores referem-se ao ano de 2007 e devem ser atualizados. Além dos limites mencionados, chamados *base limits*, existiam também os *aggregate limits*, que fixavam o teto de doações de pessoas físicas dentro de dois anos. No entanto, os *aggregate limits* foram julgados inconstitucionais pela Suprema Corte estadunidense, como será examinado adiante.¹²⁶

Cidadãos estadunidenses também podem contribuir com candidaturas prestando serviços voluntários a candidatos e partidos. Todavia, a legislação é muito rigorosa para com contribuições de cidadãos que não sejam estadunidense. Aos estrangeiros é vedado contribuir financeiramente para candidatos e partidos políticos; enquanto detentores do chamado *greencard* podem contribuir.¹²⁷

Aos comitês políticos (*political action committees* - PACs) também são impostos limites, que podem variar caso o comitê seja destinado a um ou vários candidatos. Comitês destinados a vários candidatos podem doar, por ano, até U\$ 15.000 (quinze mil dólares) aos comitês nacionais dos partidos; e U\$ 5.000,00 (cinco mil dólares) aos comitês estaduais, distritais ou locais, a um comitê político, e ao candidato ou seu comitê - cada. Já os comitês destinados a um único candidato podem doar, por ano, até U\$ 28.500,00 (vinte e oito mil e quinhentos dólares) aos comitês nacionais dos partidos; U\$ 10.000,00 (dez mil dólares) aos comitês estaduais, distritais e locais; U\$ 5.000,00 (cinco mil dólares) a outros comitês políticos; U\$ 2.300,00 (dois mil e trezentos dólares) a candidatos ou seus comitês.¹²⁸

Cabe esclarecer que os PACs, comitês políticos, podem ter regimes diferentes. Em regra, os comitês que têm recursos mantidos em conta separada dos doadores, mas são controlados por uma organização específica, podem fazer doações diretas aos candidatos (*hard money*), doações aos comitês dos partidos (*soft money*), ou, ainda podem realizar gastos independentes (*independent expenditures*).

Os comitês dos partidos, em todas as instâncias, podem doar até U\$ 5.000,00 (cinco mil dólares) a um comitê político ou a um candidato. Já o comitê da campanha de um candidato pode doar até U\$ 5.000,00 (cinco mil dólares) a comitês políticos; U\$ 2.000,00 (dois mil

¹²⁶ FEDERAL ELECTION COMMISSION. *Federal Election Commission Campaign Guide: Corporations and Labor Organizations*. Washington D.C.: FEC, 2007, p. 11

¹²⁷ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 13

¹²⁸ FEDERAL ELECTION COMMISSION, op. cit., p. 11.

dólares) a outro candidato; mas não há limites para doações aos comitês dos partidos, em qualquer instância.¹²⁹

No financiamento privado, há ainda as modalidades de recursos que não são regulados por lei. Como vimos, os gastos independentes, por serem “independentes”, ou seja, desvinculados formalmente a qualquer partido ou campanha, não sofrem restrições legais. Além dos já mencionados comitês políticos, os recursos privados destinados a gastos independentes podem vir de doadores que se agrupam como outras organizações. Algumas dessas organizações são registradas na Receita Federal do país (*Internal Revenue Service*) como organizações que gozam de isenção fiscal; em vez de registrarem-se como comitês políticos na FEC, como é o caso das chamadas organizações 501(c)(4). Dessa maneira, esses grupos não se sujeitam às exigências de transparência. Já as organizações chamadas 527 estão sujeitas às exigências de transparência;¹³⁰ tendo esse nome devido ao art. 527 do Regulamento de Imposto de Renda dos Estados Unidos, o qual considera como organizações políticas os partidos, comitês e associações que funcionam com o propósito de influenciar a seleção, indicação e apoio a indivíduos que concorram a cargos públicos eletivos.¹³¹

Assim, resta claro que, muito embora a participação de determinadas pessoas jurídicas esteja vedada no processo eleitoral estadunidense desde o *Tillman Act* de 1907, existem várias formas nas quais estas podem se organizar para participar de forma legal no pleito eleitoral.¹³² Alguns estudiosos entendem que grupos externos, que não estão diretamente envolvidos no processo político, são capazes de operar completamente fora da regulação existente sobre o financiamento de campanhas eleitorais. Ou seja, esses grupos não são obrigados a seguir os três pilares da legislação que regula o financiamento, quais sejam: (i) restrição de recursos de empresas e sindicatos; (ii) limite de contribuições; e (iii) transparência sobre as informações de contribuintes e contribuições.¹³³

Alguns julgados da Suprema Corte estadunidense são essenciais para compreender o desenvolvimento da regulação do financiamento eleitoral nos Estados Unidos. Um desses

¹²⁹ FEDERAL ELECTION COMMISSION. *Federal Election Commission Campaign Guide: Corporations and Labor Organizations*. Washington D.C.: FEC, 2007, p. 11

¹³⁰ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 35

¹³¹ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 14

¹³² FEDERAL ELECTION COMMISSION. *Quick answers to PAC questions*. Disponível em: <http://www.fec.gov/ans/answers_pac.shtml>. Acesso em 19 fev 2017.

¹³³ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 35

julgados é o *McConnell v. FEC*, de 2004 – logo após a aprovação do *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA), de 2002. Nesse caso, a Suprema Corte sustentou a constitucionalidade do BCRA, decidindo pela adequação das restrições que a nova legislação impunha ao uso de *soft money*.¹³⁴ Entretanto, também questionava-se o impedimento que o BCRA criava para a participação de sindicatos e empresas no debate eleitoral por meio de publicidade (*electioneering communication*), nos sessenta dias anteriores das eleições gerais, e trinta dias antes das eleições primárias;¹³⁵ e a Suprema Corte entendeu que tal publicidade não poderia ser restringida, desde que os recursos não fossem oferecidos pelas referidas pessoas jurídicas.¹³⁶

Em 2010, o notório julgamento do caso *Citizens United v. FEC* transformou a forma como processo eleitoral era conduzido nos Estados Unidos. *Citizens United* é uma entidade sem fins lucrativos que custeou e produziu o filme intitulado “*Hillary: The Movie*”, no qual criticava a então senadora Hillary Clinton logo antes das eleições primárias de 2008. Ocorre que, a FEC entendeu que o vídeo era uma publicidade expressa contrária à candidatura de Hillary como Presidente dos Estados Unidos, em termos de conteúdo, momento e público alvo. Assim, os recursos deveriam ser entendidos como publicidade feita imediatamente às eleições com a intenção de influenciá-la (*electioneering communication*), de modo que deveria se submeter à regra de vedação de recursos oriundos de empresas e sindicatos.¹³⁷

Consequentemente, *Citizens United* ajuizou uma ação contra a FEC, que veio a ser apreciada pela Suprema Corte americana.¹³⁸ A decisão da Suprema Corte foi dramática porque interpretou como inconstitucionais todas as proibições federais aplicadas aos gastos independentes e às doações de empresas realizados em publicidade que tenha como finalidade influenciar diretamente o debate político.¹³⁹

A decisão da Suprema Corte estadunidense provocou um forte, e incomum, debate público sobre os direitos constitucionais das empresas e o papel que o dinheiro deveria ter na política. Ocorre que a maior parte do debate público se concentrou na forma como o referido julgado poderia incentivar a participação de empresas no financiamento de campanhas. No entanto, Michael S. Kang, pesquisador americano de direito eleitoral, chama atenção para o fato

¹³⁴ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 9

¹³⁵ *Ibidem*, p. 10.

¹³⁶ FEDERAL ELECTION COMMISSION. *Federal Election Commission Campaign Guide: Corporations and Labor Organizations*. Washington D.C.: FEC, 2007, p. 35

¹³⁷ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 8

¹³⁸ *Ibidem*, p. 8.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 11.

de que esse efeito da decisão não seria verdadeiramente inédito, visto que a Suprema Corte já havia “aberto a porta” para os gastos de empresas no debate político poucos anos antes do caso *Citizens United v. FEC*.¹⁴⁰

Em 2007, no caso *FEC v. Wisconsin Right to Live, Inc.*, em decisão muito menos alardeada, a Corte Americana julgou que o Estado só poderia restringir os gastos de propagandas que fossem um evidente apelo para que o público votasse contra ou a favor de um determinado candidato. Ou seja, desde então as empresas já estavam autorizadas a realizar gastos com publicidade que não advogasse explicitamente por um ou contra um candidato. Dessa forma, conforme elucida Kang, a única novidade que o julgamento do *Citizens United v. FEC* trouxe foi a possibilidade de que as empresas gastem com publicidade mais expressa.¹⁴¹

Em um panorama geral, o julgamento de *Buckley v. Valeo* entendeu que o dinheiro que é gasto de forma desvinculada (gastos independentes) não merece sofrer as restrições de leis de financiamento eleitoral, como sofrem as contribuições diretas ao partido e candidato, porque tais gastos devem ser entendidos como um exercício da liberdade de expressão da pessoa física ou jurídica. Tempos depois, no julgamento do *Citizens United v. FEC* a justificativa da Suprema Corte foi além: o dinheiro gasto de forma desvinculada não implica em risco de corrupção, visto que o candidato ou partido não usufrui diretamente do dinheiro; de forma que, não havendo risco de corrupção, não há que se falar em restrições no uso desse dinheiro. Nota-se que a última decisão toca um ponto mais delicado: não pode haver interesse do Estado em restringir o exercício da liberdade de expressão uma vez que sequer há risco de corrupção nos gastos eleitorais independentes.¹⁴²

Logo após o julgamento do caso *Citizens United*, a Suprema Corte reforçou seu entendimento no caso *SpeechNow.org v. FEC*, que transformou as eleições presidenciais de 2010. *SpeechNow.org* é uma organização “527”, que recebia recursos de pessoas físicas. Ocorre que a organização foi entendida como comitê político pela FEC; e, portanto, se viu sujeita aos limites legais de contribuições a comitês políticos (cinco mil dólares, por ano, por pessoa física). Entretanto, a Suprema Corte estadunidense julgou inconstitucional o limite sobre as contribuições de pessoas físicas, porque a organização realizava apenas gastos independentes.

¹⁴⁰ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 3

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 4.

¹⁴² *Ibidem*, p. 4.

Assim, o julgado corroborou o entendimento adotado no caso *Citizens United*, pois entendeu não haver risco de corrupção em gastos eleitorais realizados de forma independente.

Os dois julgamentos mencionados, *Citizens United* e *SpeechNow*, deram uma guinada na regulação do financiamento de campanhas nos Estados Unidos. A FEC sancionou um novo tipo de comitê político; o chamado “*superPAC*”. Os “*superPACs*” fazem gastos independentes; podendo levantar recursos de forma ilimitada, incluindo recursos oriundos de empresas, sindicatos e bancos.¹⁴³ Isso porque, ao menos aparentemente, defendem causas, e não candidatos ou partidos; de forma que não trazem risco de corrupção política.¹⁴⁴ Dessa maneira, desde 2010 os limites impostos pela legislação eleitoral foram, na prática, flexibilizados.¹⁴⁵

Por fim, o julgado mais recente a desafiar significativamente a legislação eleitoral estadunidense foi o caso *McCutcheon v. FEC*, em 2014. No caso, *McCutcheon* questionava os *aggregate limits* fixados pelo BCRA¹⁴⁶ e pretendia continuar contribuindo tão somente com os referenciais dos *base limits*.¹⁴⁷ No *base limit* fixa-se quanto se pode doar a um determinado candidato ou comitê. Já no *aggregate limit* determinava-se quantos candidatos ou comitês pode um financiador de campanhas apoiar. Esse último limite foi julgado inconstitucional,¹⁴⁸ como mencionado de forma breve anteriormente, porque mitigaria o direito de participação e de expressão políticas.¹⁴⁹ No entanto, severas críticas foram levantadas contra a decisão, que consideram que a extinção dos *aggregate limits* permite o funcionamento de “*fund raising committees*”, isto é, comitês que coletam doações feitas a vários candidatos, e que, em seguida, podem direcionar todos os recursos a um único candidato; criando-se um efeito “guarda-chuva”.¹⁵⁰

Diante o exposto, fica claro que a legislação eleitoral estadunidense prevê a possibilidade de financiamento público, para eleições presidenciais, e regula o financiamento privado, afastando doações de empresas e sindicatos. No entanto, há que se considerar que a

¹⁴³ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 34

¹⁴⁴ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 13

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 13.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 15.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 16.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 7.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 16.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 18.

maior parte do dinheiro envolvido na corrida eleitoral corre fora do alcance da legislação, muito por conta do entendimento firmado pela Suprema Corte do país ao longo dos anos.

A. *Benefícios da liberação da participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral*

Nota-se que os julgados mais recentes da Suprema Corte estadunidense retiraram a efetividade dos dispositivos legais que buscavam afastar determinadas pessoas jurídicas do financiamento eleitoral. E os argumentos que embasaram o entendimento dessa Corte giravam em torno de dois pontos muito caros à democracia estadunidense: i) liberdade de expressão, e ii) risco de corrupção na relação entre dinheiro e política.

Sobre a liberdade de expressão, é importante pontuar que a primeira emenda da Constituição estadunidense proibiria o Estado de equalizar a habilidade de indivíduos e grupos de influenciar os resultados das eleições.¹⁵¹ Ainda, a primeira emenda não autorizaria qualquer restrição do direito de expressão política com base na identidade daquele que se expressa. Assim, segundo a Suprema Corte estadunidense, indivíduos e associações poderiam realizar gastos independentes; enquanto outras associações de indivíduos, que escolheram forma empresarial, seriam penalizadas no processo político se não pudessem realizar os mesmos gastos. Isso é, o ponto chave para entender a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral é que, para a Corte americana, empresas são agrupamentos de indivíduos. E, por isso, não devem receber tratamento diferenciado.¹⁵²

Desta feita, nos Estados Unidos a percepção predominante é a de que empresas são grupos de pessoas físicas, que têm seus recursos também agrupados, e que têm direito de usá-los para expressar suas posições políticas. Todavia, o que não resta esclarecido para alguns críticos é como as restrições impostas sobre empresas prejudicaria os indivíduos que estão por trás da empresa, tais como seus acionistas; visto que estes continuam podendo participar do financiamento político individualmente.¹⁵³ Ou seja, para alguns, os julgamentos dos casos *Citizens United* e *SpeechNow* implicaram, em verdade, no alargamento de uma vantagem aos

¹⁵¹ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 11

¹⁵² *Ibidem*, p. 12.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 12.

indivíduos “por trás” das empresas – que podem contribuir com seus próprios recursos e os das empresas.¹⁵⁴

Outra questão de suma importância para a regulação do financiamento eleitoral nos Estados Unidos é o risco de corrupção política. Entende-se que a única fundamentação para que se regule e limite o financiamento de campanha é o interesse do Estado em prevenir a corrupção, ou ao menos a aparência de corrupção.¹⁵⁵ Assim, defende-se que toda legislação que regule o financiamento de campanha precisa ter fundamento no interesse público de prevenir a corrupção, caso contrário terá sua constitucionalidade questionada no ordenamento jurídico estadunidense.¹⁵⁶

A corrupção política nos Estados Unidos é vista como prática *quid pro quo*, na qual o financiador de campanha pressiona e obtém favores do candidato que financiou;¹⁵⁷ sob forma de barganha: se dá dinheiro de campanha em permuta de algo que se pede, e que não pode ser negado pelo candidato quando eleito.¹⁵⁸ Um entendimento amplo do que seria “corrupção”, e como ela poderia se dar, prevalecia nos Estados Unidos até os julgamentos mais recentes da Suprema Corte. Considerava-se que mesmo os partidos políticos deveriam entrar na categoria de “corruptíveis”, junto dos candidatos; e o dinheiro que lhes fosse conferido deveria ser limitado porque poderiam “facilitar” as negociações *quid pro quo*, justamente por partidos políticos gozarem de uma relação especial e terem interesses unos com os candidatos. Todavia, os últimos julgados adotaram um entendimento reduzido de “corrupção”. Atualmente entende-se que somente aqueles que ocupam cargos públicos ou candidatos a os ocuparem podem ser considerados “corruptíveis”, pois só eles são de fato capazes de favorecer os contribuintes de suas campanhas.¹⁵⁹

A discussão sobre a participação de pessoas jurídicas (empresas e sindicatos) no processo eleitoral estadunidense gira em torno desses dois valores: a concepção coletiva de bem comum, no sentido de que o combate à corrupção exigiria arranjos institucionais firmes de controle, e o direito constitucional de engajar-se politicamente.¹⁶⁰ Por fim, a Suprema Corte dos Estados Unidos concluiu que a corrupção *quid pro quo* seria uma exceção a ser combatida, e

¹⁵⁴ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 213

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 4.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 22.

¹⁵⁷ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 5

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 8.

¹⁵⁹ KANG, op. cit., p. 24.

¹⁶⁰ GODOY, op. cit., p. 16.

não como regra a ser incontestavelmente admitida – prevalecendo o direito de engajar-se politicamente.¹⁶¹

Por outro lado, é possível também argumentar que a flexibilização, ou “desregulamentação” – como querem alguns, da legislação eleitoral no que toca a participação de pessoas jurídicas não se concentra apenas nos dois pontos tratados (liberdade de expressão e risco de corrupção política). Há diversos valores democráticos importantes que foram desconsiderados nas decisões da Suprema Corte, tais como representação e *accountability*. Visto que apenas os candidatos e seus partidos políticos podem ser votados, e os eleitores votam conforme as propostas dos candidatos e suas posições políticas; a “desregulamentação” do financiamento eleitoral faria com que o dinheiro de campanha se ligue diretamente às pessoas jurídicas e se distancie dos eleitores, quem mais deveria importar no processo político.¹⁶²

Assim, os benefícios da participação de pessoas jurídicas para o modelo estadunidense consistem na garantia de liberdade de expressão e no entendimento de que só haveria risco de corrupção política, que justificasse restrição na liberdade de expressão, nas doações feitas diretamente aos candidatos - muito embora seja possível contra-argumentar ressalvas quanto aos dois benefícios mencionados.

B. Malefícios da liberação da participação de pessoas jurídicas

Muito embora a possibilidade de mais agentes, pessoas físicas e jurídicas, colaborando com o financiamento do pleito eleitoral possa ser entendido como um sinal de ampla liberdade de expressão no cenário político, há alguns pontos a serem considerados que indicam que a ampla participação de pessoas jurídicas provoca efeitos negativos no processo eleitoral estadunidense.

Feita a explanação sobre a legislação eleitoral na seção anterior, nota-se que as pessoas jurídicas vedadas pelo *Tillman Act* de 1907, quais sejam, empresas e sindicatos, continuam sendo proibidas de doar dinheiro diretamente às campanhas e aos partidos. O que essas pessoas jurídicas podem fazer é doar a organizações, que por suas vezes, doam às campanhas e aos partidos, além de também realizarem “gastos independentes”. Para muitos,

¹⁶¹ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 17

¹⁶² KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 47

gastos independentes são “independentes” apenas sob o aspecto formal, porque apesar de não serem coordenados formalmente pelos candidatos, estes se beneficiam desses gastos.¹⁶³ E a partir do momento em que os gastos independentes passam a ter origem irrestrita, o risco de corrupção para retribuir aqueles que realizaram tais gastos passa a ser maior que o para retribuir as contribuições diretas, que são limitas, e, portanto, bem mais modestas.¹⁶⁴

Nesse sentido, Issacharoff e Karlan fazem uma interessante analogia da legislação eleitoral estadunidense com um “sistema hidráulico”. Para os autores, os doadores gastam no processo eleitoral por crerem que seu dinheiro pode influenciar e favorecer os resultados que desejam nas eleições. Acontece que, no sistema de financiamento, quando há novas restrições legais, o dinheiro de campanha corre sempre para os caminhos mais favoráveis àqueles que doam o dinheiro¹⁶⁵ – como as águas procuram seu nível nas tubulações em um sistema hidráulico;¹⁶⁶ mas sempre com o mesmo objetivo de influenciar os resultados.

O autor Michael S. Kang, por sua vez, explica que o fenômeno ocorrido com o julgamento do Citizens United não foi exatamente o narrado no sistema hidráulico, porque não houve nova regulação; pelo contrário, houve “desregulação”. Por isso o sistema hidráulico é chamado “invertido”.¹⁶⁷ Para Kang, a retirada de restrições nos gastos independentes teria provocado uma mudança abrupta de “caminho”: o dinheiro de campanhas foi atraído para o caminho menos regulado, qual seja, o de organizações que realizam despesas independentes e que não se submetem às leis de regulação.¹⁶⁸

Issacharoff e Karlan teriam alertado os riscos que uma reforma no financiamento eleitoral poderia ter, pois acreditavam que o dinheiro (comparado a água) que a legislação expulsa do sistema de financiamento (comparado ao sistema hidráulico) precisa correr para algum lugar.¹⁶⁹ No entanto, os autores gostariam que o dinheiro de campanha pudesse ser “encaminhado” para direções mais seguras, onde fossem respeitadas as noções de representação, transparência e responsabilidade.¹⁷⁰ Issacharoff e Karlan temiam que o aumento de regulação do financiamento pudesse redirecionar o dinheiro de campanha para grupos

¹⁶³ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 29

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 30.

¹⁶⁵ ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela S. The Hydraulics of Campaign Finance Reform, *Texas Law Review*, v. 77, 1999, p. 1708

¹⁶⁶ KANG, op. cit., p. 40

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 40.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 5.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 43.

¹⁷⁰ ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela, op. cit., p. 1717

externos do processo político, que seriam menos representativos e menos responsáveis perante o povo; e no mesmo sentido, Michael S. Kang, explica que a falta de regulação também parece enviar o dinheiro ao mesmo caminho.¹⁷¹

4.1.3 Percepção da opinião pública sobre a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral

Na democracia estadunidense, a mentalidade predominante é a da competição. A competição funciona com o mercado, melhorando a qualidade e o preço do que é ofertado; portanto, a competição também deveria funcionar na política, como forma de fazer os melhores e mais capazes representantes terem êxito. Dessa forma, não faria sentido limitar a competição podando a capacidade dos candidatos políticos de captar recursos de quem quer que seja – pessoa física ou jurídica.¹⁷²

No entanto, notam-se alguns impactos negativos dessa mentalidade para a democracia estadunidense. Para alguns estudiosos, o modelo de financiamento de campanhas nos Estados Unidos tem alterado sua concepção política original de que a cada homem cabia um voto (“*one man, one vote*”), em favor de uma nova concepção, plutocrática, na qual cada dólar é que corresponde um voto (“*one dollar, one vote*”).¹⁷³

De um lado, seria ingênua a admissão de que doadores e candidatos não se vinculam. Por outro, seria também essência da democracia essa conexão, que não deixa de ser uma forma de promover o processo eleitoral.¹⁷⁴ Para além da preocupação com uma eventual vinculação corruptiva entre doador e candidato, a opinião pública demonstra preocupação com a monta envolvida no processo eleitoral. Isso porque com a participação de pessoas jurídicas, alguns candidatos poderiam receber quantias que desequilibrariam o certame eleitoral.¹⁷⁵ A reflexão que fica é: para uma democracia representativa é preciso um certame eleitoral equilibrado? Os Estados Unidos parecem crer que uma democracia representativa é construída garantindo ampla competição, e não equilibrando o pleito eleitoral.

¹⁷¹ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 43

¹⁷² WALLISON, Peter J., GORA, Joel M. *Better parties, better government: a realistic program for campaign finance reform*. Washington DC: AEI, 2009, p. 24

¹⁷³ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 19

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 19.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 18.

Um projeto acadêmico organizado pela Universidade de Harvard e a Universidade de Sidney, chamado “Projeto de Integridade Eleitoral” (*Electoral Integrity Project*), realizou vasta pesquisa em 139 (cento e trinta e nove) países para investigar a percepção que especialistas (cientistas políticos e sociais) tinham de seus processos eleitorais.¹⁷⁶ Os entrevistados avaliaram diversas questões, como em que medida concordavam com a assertiva “ricos compram as eleições”, por exemplo.¹⁷⁷ A pesquisa avaliava quarenta e nove quesitos e resultou em um índice de até cem pontos, com o qual foi possível ranquear os países conforme suas percepções do processo eleitoral.¹⁷⁸

Interessante notar que os Estados Unidos ficaram em 47º lugar dentre os 139 (cento e trinta e nove) países comparados, com 62 pontos¹⁷⁹ – baseado nas eleições presidenciais de 2012 e eleições do Congresso em 2014. A pontuação foi a mais baixa entre todas as democracias antigas e bem estabelecidas.¹⁸⁰ Curiosamente, o Brasil ficou em 30º lugar, com 68 pontos; mais bem colocado que os Estados Unidos.¹⁸¹ O relatório da pesquisa traz como explicação para a baixa colocação dos Estados Unidos a preocupação com a qualidade da legislação eleitoral, o registro de eleitores e a regulação sobre financiamento eleitoral. Segundo a pesquisa, a importância do dinheiro na política merece ser cuidada nos Estados Unidos.¹⁸² Portanto, a decisão de flexibilizar a regulação eleitoral a fim de garantir liberdade de expressão e competitividade política não parece assegurar uma percepção positiva dos estadunidenses de seu próprio pleito eleitoral.

4.1.4 Democracia Representativa e a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral

A Democracia nos Estados Unidos há muito chamou atenção do mundo. Desde a clássica obra de Tocqueville, “A Democracia na América”, nota-se que a política americana se diferenciou da tradição europeia justamente pela participação direta do povo nos negócios públicos. Para Tocqueville, a América era a “terra da democracia”.¹⁸³ A sociedade

¹⁷⁶ COMA, Ferran Martínez et al. *The Year in Elections, 2015: The expert survey on perceptions of electoral integrity*. Sydney: Electoral Integrity Project, 2016, p. 8

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 31.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 14.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 22.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 19.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 22.

¹⁸² *Ibidem*, p. 24.

¹⁸³ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998, p. 137

estadounidense destacava-se pelo desenvolvimento moral, civil e político da sociedade; e as instituições democráticas funcionavam por causa das leis e costumes políticos do país.¹⁸⁴ Já em 1835, Tocqueville percebia que o povo estadounidense indicava diretamente seus representantes com periodicidade para tê-los em sua dependência. A representação do povo era tão presente que, como pontuado pelo autor, o povo designa aquele que faz a lei e aquele que a executa, além de constituir ele mesmo o júri para punir infrações.¹⁸⁵

No entanto, a relação dinheiro e política é questão igualmente antiga na democracia estadounidense. Essa relação foi denunciada em 1913 por Charles A. Beard, que fez um levantamento dos interesses econômicos que estavam em jogo na discussão e aprovação do texto da Constituição dos Estados Unidos. Beard identificou interesses econômicos dos membros da convenção constitucional estadounidense, qualificando a constituição como um documento prioritariamente econômico.¹⁸⁶

A liberdade de associação política, tão importante na democracia estadounidense, foi definida ainda por Tocqueville como “uma adesão pública que certo número de indivíduos dá a tais ou quais doutrinas e no compromisso que contrai de concorrer de certa maneira para fazê-los prevalecer”.¹⁸⁷ Essa liberdade é o que justifica a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral. Isso porque entende-se por pessoa jurídica uma associação de pessoas físicas; e que, portanto, têm direito de engajar-se politicamente.¹⁸⁸

Trazendo essa liberdade de associação, que permite a participação de pessoas jurídicas, para a realidade do processo eleitoral; muitos estudiosos defendem que tais associações agem como grupos externos que financiam as campanhas, mas que têm menos interesses de longo prazo em cultivar a credibilidade e a reputação dos candidatos e partidos, pois podem ser desfeitos após as eleições ou a qualquer momento que lhes convir¹⁸⁹ - o que seria um prejuízo para a democracia.

Assim, a participação dessas associações políticas (grupos externos) resulta no debate sobre em que medida o envolvimento político das associações é legítimo e até que ponto

¹⁸⁴ Ibidem, p. 59.

¹⁸⁵ Ibidem, p. 135.

¹⁸⁶ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 2 e 3

¹⁸⁷ TOCQUEVILLE, op. cit., p. 147.

¹⁸⁸ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 12

¹⁸⁹ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 48

esse envolvimento provoca a preponderância dos interesses desses grupos organizados no pleito eleitoral.¹⁹⁰ Nesse sentido, o que muitos estudiosos vêm notando é que o modelo estadunidense de financiamento eleitoral permite que se constate empiricamente uma forte presença do poder econômico na definição dos detentores do poder político, em oposição à imaginária candura democrática.¹⁹¹

Portanto, com a “desregulação” do financiamento eleitoral após o recente entendimento da Suprema Corte dos Estados Unidos, a influência econômica dessas associações (grupos externos) ficou mais marcante. Nas eleições presidenciais de 2008, Obama contou com uma inédita participação popular para o levantamento de contribuições;¹⁹² e a preocupação da “desregulação” nos anos que seguiram a referida eleição é justamente que os candidatos e partidos não precisariam continuar a tendência das eleições de 2008 em angariar recursos com contribuições dos eleitores.¹⁹³ Isso porque seria improvável que organizações como os “superPACs” promovam contribuições populares. Em verdade, estudiosos apontam que a vantagem de formar tais grupos seria justamente não ter de depender da participação popular, focando apenas em atrair o máximo de doações de um seletivo grupo de ricos, sem limites de doação.¹⁹⁴

Nas últimas eleições presidenciais, do total de recursos da campanha do candidato eleito, Donald Trump, menos de 40% (quarenta por cento) foram obtidos por doações de pessoas físicas. Tal dado contrasta com os 88% (oitenta e oito por cento) dos recursos obtidos por pessoas físicas na campanha de Barack Obama em 2008.¹⁹⁵

As eleições seriam o “coração” do processo democrático.¹⁹⁶ Para o juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos, John Roberts, não há no direito constitucional estadunidense um direito de feição democrática mais importante que o de participar do processo eleitoral. Para ele, esse direito se daria pela liberdade de pedir votos, pelo direito de concorrer, pelo próprio direito de votar, pela faculdade de trabalhar voluntariamente em favor de candidatos e partidos

¹⁹⁰ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 2

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 2.

¹⁹² KANG, op. cit., p. 50

¹⁹³ *Ibidem*, p. 51.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 51.

¹⁹⁵ OPEN SECRETS. *Barack Obama (D)*. Disponível em:

<<https://www.opensecrets.org/pres08/summary.php?cycle=2008&cid=N00009638>>. Acesso em: 24 mar. 2017;

OPEN SECRETS. *Donald Trump (R) Winner*. Disponível em:

<<https://www.opensecrets.org/pres16/candidate?id=N00023864>>. Acesso em: 24 mar. 2017

¹⁹⁶ COMA, Ferran Martínez et al. *The Year in Elections, 2015: The expert survey on perceptions of electoral integrity*. Sydney: Electoral Integrity Project, 2016, p. 19

e, especialmente, pelo direito de contribuir financeiramente com a campanha de um ou de vários candidatos.¹⁹⁷ E o direito de participação eleitoral vem acompanhado de todas as liberdades civis, especialmente as liberdades de expressão e a de associação política.

No entanto, segundo as palavras do ex-senador estadunidense, Bob Dole: “pobres não doam para campanhas”. A afirmação torna-se ainda mais correta quando as leis não encorajam que partidos e candidatos peçam por contribuições dos eleitores.¹⁹⁸ Segundo Michael S. Kang, comumente entende-se que a participação política depende dos interesses políticos do povo, de eleições competitivas ou da cobertura dada pela mídia. Entretanto, o autor afirma que o essencial à participação popular na política é mobilização que a elite política causa no povo; o que é de grande importância para a representatividade.¹⁹⁹

¹⁹⁷ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015, p. 17

¹⁹⁸ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 52

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 50.

4.2 França

4.2.1 Sistema político e organização institucional

A França, como trabalhado no capítulo anterior, é uma democracia representativa, que se organiza sob o sistema semipresidencialista de governo. No semipresidencialismo francês, o Presidente da República (chefe de Estado) e o Poder Legislativo são independentes, mas o Presidente nomeia um Primeiro-Ministro (chefe de governo) que, por sua vez, é responsável perante o Legislativo pela determinação e execução de determinadas políticas e pelos serviços administrativos. Assim, a Constituição francesa reserva atribuições muito maiores ao Presidente do que os regimes parlamentaristas costumam reservar.²⁰⁰

O Presidente da República francesa é eleito, em eleições diretas, para um mandato de cinco anos, com a possibilidade de reeleição. Para isso, precisa ter maioria absoluta no primeiro turno, caso contrário, os dois candidatos mais votados seguem para o segundo turno; em formato similar ao brasileiro. Já o Poder Legislativo é dividido entre a Assembleia Nacional e o Senado. Os Deputados (membros da Assembleia Nacional), que somam 577, são escolhidos por eleições diretas e universais para mandatos também de cinco anos. O primeiro turno das eleições funciona de forma similar à presidencial, sendo descartados no segundo turno os candidatos que não obtiverem no mínimo 12,5% dos votos.²⁰¹ Os Senadores, por suas vezes, são apontados por um colégio eleitoral, ou seja, são eleitos por sufrágio indireto.²⁰²

Apesar de os cidadãos franceses terem a sensação de viver constantemente em campanha eleitoral, esta tem duração oficial curta. Nas eleições presidenciais, a campanha eleitoral compreende as duas semanas anteriores às votações do primeiro turno e a semana que antecede o segundo turno. Para as eleições de Deputados, são os vinte dias anteriores às eleições do primeiro turno. A França possui um Código Eleitoral e as datas das eleições são marcadas por decreto.²⁰³

²⁰⁰ BANDEIRA, Regina Maria Groba. Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América. *Câmara dos Deputados*, Brasília, fev. 2015, p. 10

²⁰¹ LIBRARY OF CONGRESS. *Campaign finance: France*. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/france.php>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²⁰² REINER, Lúcio. França: Ética e transparência na política. Brasília: *Câmara dos Deputados*, Brasília, set. 2001, p.4

²⁰³ LIBRARY OF CONGRESS, op. cit.

Até a década de 1980, os custos das campanhas eleitorais na França vinham subindo significativamente com o uso de mecanismos cada vez mais sofisticados e de diversos meios de comunicação. Além disso, alguns escândalos envolvendo fontes de financiamento eleitoral chocaram o país. Por essas razões, em 1988, foram realizadas alterações na legislação eleitoral francesa. Entendia-se que a matéria estava muito atrasada em relação a outros países europeus. Por exemplo, a França criou uma regulação sólida sobre financiamento eleitoral vinte anos mais tarde que a Alemanha e os países escandinavos.²⁰⁴

4.2.2 *Legislação sobre financiamento eleitoral*

Diante do cenário político mencionado, de altos gastos e escândalos eleitorais, em março de 1988 foram promulgadas duas leis, quais sejam, a lei orgânica 88-226 e a lei 88-227, visando aumentar a transparência na vida política francesa. Essas duas leis foram alteradas e complementadas pela lei 90-55 de 15 de janeiro de 1990, tratando dos limites das despesas eleitorais e da prestação de contas sobre o custeio das campanhas.²⁰⁵

Em 1995, o Poder Público decidiu romper por completo a relação entre o financiamento eleitoral e pessoas jurídicas, notadamente, as empresas. A partir de então, as despesas eleitorais passaram a ter um teto para assegurar a equidade entre os candidatos, independentemente de seus recursos pessoais. Fixou-se também uma série de penalidades para eventuais irregularidades. Além disso, as contas eleitorais passaram a ser submetidas a uma autoridade administrativa independente, chamada *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CNCCFP), sob o controle do juiz de eleição (*Conseil constitutionnel pour l'élection présidentielle et les élections législatives et juge administratif pour les autres élections*)²⁰⁶ para garantir a aplicação das referidas alterações legais.²⁰⁷

Desta feita, pessoas jurídicas são proibidas de contribuir direta (oferecendo dinheiro) ou indiretamente (favorecendo de qualquer forma) para o financiamento de

²⁰⁴ LIBRARY OF CONGRESS. *Campaign finance*: France. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/france.php>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²⁰⁵ Ibidem.

²⁰⁶ ASSEMBLÉE NATIONALE. *Fiche de synthèse n. 15: Le financement de la vie politique, partis et campagnes électorales*. Disponível em: <<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/le-financement-de-la-vie-politique-partis-et-campagnes-electorales>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²⁰⁷ LIBRARY OF CONGRESS, op. cit.

campanhas de candidatos ou partidos políticos. Cumpre ressaltar que nem toda pessoa jurídica é proibida de colaborar, pois partidos e grupos políticos podem, sim, contribuir para o financiamento eleitoral.

Com a vedação da participação de empresas, o financiamento público precisou compensar o ônus que tal restrição de dinheiro impõe sobre as campanhas.²⁰⁸ Optou-se, então, por fortalecer o financiamento eleitoral público na França. O financiamento público pode se dar de forma direta ou indireta.

O financiamento público direto se dá com: (i) o reembolso que o Estado francês oferece, após a eleição, aos candidatos a Deputado e a Presidente (visto que os Senadores são eleitos por sufrágio indireto) que conquistam mais de 5% (cinco por cento) dos votos da circunscrição (das maiores que nove mil habitantes) em valor equivalente a 47,5 % (quarenta e sete e meio por cento) do limite estabelecido para as despesas; desde que suas contas de campanha sejam aprovadas; e (ii) a ajuda financeira concedida pelo Estado aos partidos políticos. A despesa pública com essa ajuda deve ter previsão anual na lei orçamentária. Em 2013, o valor subiu para €76.260.000,00 (setenta e seis milhões e duzentos e sessenta mil euros); mas em 2014 baixou em 10% (dez por cento), como medida econômica para melhorar as finanças públicas, somando €68.640.000,00 (sessenta e oito milhões e seiscentos e quarenta mil euros). Esse valor é repartido pelos partidos políticos por dois fatores: a primeira metade do valor é repartida em razão dos resultados do primeiro turno das últimas eleições legislativas – com algumas exceções, como para garantir igualdade de gêneros; e, na segunda metade, apenas são considerados os partidos aptos na primeira metade, sendo dividida entre os partidos na proporção do número de seus Deputados no Parlamento.²⁰⁹

Já a o financiamento público indireto pode se dar pelo que os franceses chamam de “direito de antena”, que é a concessão de horário em canais de rádio e televisão públicos oferecida para grupos políticos com representação na Assembleia Nacional ou no Senado,²¹⁰ sendo que os candidatos dispõem do mesmo tempo de exposição. O Estado também garante que canais de rádio e televisão organizem programas para que os candidatos, de forma

²⁰⁸ LIBRARY OF CONGRESS. *Campaign finance*: France. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/france.php>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²⁰⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE. *Fiche de synthèse n. 15: Le financement de la vie politique, partis et campagnes électorales*. Disponível em: <<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/le-financement-de-la-vie-politique-partis-et-campagnes-electorales>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²¹⁰ Ibidem.

igualitária, exponham suas ideias durante o período eleitoral oficial.²¹¹ Interessante pontuar que, nos seis meses anteriores às eleições, é vedado o uso de propaganda paga, por qualquer meio audiovisual, como afixar pôsteres ou qualquer material, distribuir panfletos, postais ou telefonemas. Ainda, outra forma como o Estado francês ajuda a custear eleições é através da concessão de alívio fiscal a partidos políticos, como na locação de imóveis.²¹²

O financiamento eleitoral privado, por sua vez, representa uma parcela pequena do financiamento total, mas a importância pode variar de um partido para outro. Isso porque os próprios partidos políticos podem doar recursos para campanhas; e essas doações variam visto que os partidos podem dispor de outras receitas privadas, através de atividade econômica própria.²¹³ Não há limite de valor que os partidos políticos podem injetar na campanha de um candidato, desde que se respeite o valor fixado como teto dos gastos de campanha. Também não há limite para as doações de recursos próprios que o candidato pode injetar em sua campanha; contanto que respeite mencionado teto de gastos.²¹⁴

Em suma, o financiamento privado se dá apenas por partidos e grupos políticos ou pessoas físicas.²¹⁵ As contribuições voluntárias de pessoas físicas foram autorizadas, com teto fixado pela lei 88-227, de 11 março de 1988. No entanto, essas doações de pessoas físicas são autorizadas a partir do ano anterior às eleições até o dia da votação. Em contrapartida, provando suas contribuições, as pessoas físicas podem receber crédito tributário de até 66% (sessenta e seis por cento) do valor doado, desde que o crédito não ultrapasse 20% (vinte por cento) do valor por elas devido ao Fisco.

As doações de pessoas físicas podem ser diferenciadas em dois grupos: doações de até €150,00 (cento e cinquenta euros), chamadas “*cash contributions*”,²¹⁶ e as superiores a €150,00 (cento e cinquenta) euros, com o limite de €7.500,00 (sete mil e quinhentos euros) por pessoa física, e por ano.²¹⁷ As últimas devem ser feitas por cheque ou online, identificando

²¹¹ LIBRARY OF CONGRESS. *Campaign finance: France*. Disponível em:

<<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/france.php>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²¹² ASSEMBLÉE NATIONALE. *Fiche de synthèse n. 15: Le financement de la vie politique, partis et campagnes électorales*. Disponível em: <<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/le-financement-de-la-vie-politique-partis-et-campagnes-electorales>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ LIBRARY OF CONGRESS, op. cit.

²¹⁵ ASSEMBLÉE NATIONALE, op. cit.

²¹⁶ Ibidem.

²¹⁷ FRANÇA. *Lei n. 2013-907, de 11 de outubro de 2013*. Dispões sobre a transparência na vida pública.

Paris, 2013. Disponível em

<<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315>>. Acesso em: 20 dez. 2016

devidamente o doador. Ressalta-se ainda que o valor total de “*cash contributions*” angariados pelo candidato não pode ultrapassar 20% do valor de suas despesas totais na campanha.²¹⁸ Diante de toda a regulação explanada, o financiamento privado oriundo de pessoa física tem pouca expressão nas eleições francesas.²¹⁹

Estados e pessoas jurídicas estrangeiros não podem participar do financiamento eleitoral na França, muito embora não haja previsão expressa que vede a participação de pessoa física estrangeira.²²⁰

Além das regras legais de quem pode doar, e quanto pode doar, a campanha ainda deve respeitar o mencionado teto de gastos eleitorais. O teto de gastos para eleições presidenciais é fixado em €16.851.000,00 (dezesseis milhões e oitocentos e cinquenta e um mil euros) para cada candidato do primeiro turno, e em €22.509.000,00 (vinte e dois milhões e quinhentos e nove mil euros) por candidato do segundo turno.²²¹ Já para as eleições de deputados, o limite é calculado através do número de habitantes do território do eleitorado. O teto dos gastos para campanha de Deputado é de €38.000,00 (trinta e oito mil euros) por candidato, podendo ser acrescido de €0,15 (quinze centavos de euro) por habitante da zona eleitoral (multiplicado pelo coeficiente 1.18).²²² Em 2011, com o intuito de simplificar a legislação eleitoral, determinou-se que o teto das despesas fosse fixado com a correção da inflação a cada ano. No entanto, em 2012, aprovou-se uma lei congelando o limite de gastos eleitorais até que as contas públicas retornassem ao equilíbrio.²²³

Na França, todo candidato nomeia um mandatário, seja pessoa física ou assembleia de financiamento eleitoral, de forma que cabe a estes recolher receitas e pagar despesas; estando o candidato impedido de manejar diretamente o dinheiro de financiamento de sua campanha. Abre-se então uma conta eleitoral, que, caso o candidato tenha ao menos 1% dos votos, deverá

²¹⁸ LIBRARY OF CONGRESS. *Campaign finance: France*. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/france.php>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²¹⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE. *Fiche de synthèse n. 15: Le financement de la vie politique, partis et campagnes électorales*. Disponível em: <<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/le-financement-de-la-vie-politique-partis-et-campagnes-electorales>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²²⁰ LIBRARY OF CONGRESS, op. cit.

²²¹ FRANÇA. *Vie publique au coeur du débat public. Comment devient-on président de la République?* Paris, 2017. Disponível em: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/president-republique/comment/comment-est-financee-campagne-electorale.html>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

²²² FRANÇA. *Article L52-11 modifié par LOI n°2015-1268 du 14 octobre 2015 - art. 38*. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239&idArticle=LEGIARTI000031325083&dateTexte=20170319>>. Acesso em: 18 mar. 2017; LIBRARY OF CONGRESS. *Campaign finance: France*. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/france.php>>. Acesso em: 20 dez. 2016

²²³ ASSEMBLÉE NATIONALE, op. cit.

ser submetida à análise do Conselho (CNCCFP), analisada por juiz eleitoral que averiguará qualquer irregularidade.²²⁴

Desta feita, todas as prestações de contas das campanhas eleitorais são devidas por seus mandatários, e as contas devem ser encaminhadas à autoridade competente, CNCCFP, até a nona sexta-feira seguinte às votações. A CNCCFP tem então seis meses para analisar as contas; e ao fim pode: aprova-las; aprova-las com ressalvas ou rejeita-las por violar o Código Eleitoral. Neste último caso, a Comissão notifica o Procurador Geral ou juiz competente.²²⁵ Por outro lado, se as contas são aprovadas e o candidato conta com no mínimo 5% (cinco por cento) dos votos no primeiro turno, este poderá receber reembolso do Estado em até 47,5 % (quarenta e sete e meio por cento) de suas despesas (financiamento público direto).²²⁶

A CNCCPF é composta por nove membros, nomeados por decreto para mandato de cinco anos. Três deles vêm do Conselho de Estado (corte suprema para matéria administrativa)²²⁷, três da Corte de Cassação (corte suprema para matéria judicial)²²⁸ e, por fim, três do Tribunal de Contas. Fora isso, a Comissão conta com secretariado cedido por outros ministérios e aproximadamente 160 juízes.²²⁹

A legislação francesa também impõe transparência com relação ao patrimônio dos eleitos, com o fim de evitar enriquecimento ilícito. Os servidores de determinados cargos públicos devem encaminhar uma “declaração de interesses”, que será analisada pela “Alta Autoridade de Transparência da Vida Pública” (*Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique*). Assim, o patrimônio dos eleitos deve ser declarado no começo e ao fim do mandato.²³⁰

As sanções penais para a falsidade da referida declaração ou omissão de parte substancial do patrimônio são severas: pena de 3 anos de prisão e 45mil euros de multa (sanção que foi reforçada em 2013); além de pena complementar de perda dos direitos civis e do

²²⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE. *Fiche de synthèse n. 1: Le financement de la vie politique, partis et campagnes électorales*. Disponível em: < <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/le-financement-de-la-vie-politique-partis-et-campagnes-electorales>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ LIBRARY OF CONGRESS. *Campaign finance: France*. Disponível em:

<<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/france.php>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²²⁷ FRANÇA. *Le conseil d'Etat et la juridiction administrative*. Disponível em: <<http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Missions>>. Acesso em: 20 dez. 2016

²²⁸ FRANÇA. *Cour de Cassation*. Disponível em: <<https://www.courdecassation.fr/>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²²⁹ LIBRARY OF CONGRESS, op. cit.

²³⁰ ASSEMBLÉE NATIONALE, op. cit.

exercício de função pública.²³¹ E cabe destacar que as penalidades são as mesmas para aqueles contribuíram para campanhas eleitorais descumprindo as regras eleitorais.²³²

A. Benefícios da vedação da participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral

Nota-se que a legislação francesa sobre financiamento eleitoral é bem-intencionada, no sentido de expressar o sufrágio, tentando igualizar, na medida do possível, as condições de participação no pleito eleitoral. Isso acontece porque o financiamento eleitoral na França é majoritariamente público. Segundo Casas-Zamora e Zovatto, em “The cost of democracy”, o financiamento público costuma ter efeito “equalizador”, de modo a dar chance a partidos pequenos e menos próximos do empresariado.²³³

Nesse mesmo sentido, as regras eleitorais francesas são rígidas e bem definidas na tentativa de afastar a participação de empresas. Para Casas-Zamora e Zovatto, o financiamento eleitoral público é capaz de reduzir a participação de grandes empresas no financiamento eleitoral; mas isso se dá mais por uma organização institucional, somada à regulação de fatores como: campanhas curtas, publicidade limitada, incentivo fiscal para doações de pessoas físicas; do que propriamente pela quantidade de dinheiro oferecido pelo Estado como subsídio.²³⁴

B. Malefícios da vedação da participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral

O subsídio público pode ser oferecido de diversas maneiras e pode ter peso maior ou menor no financiamento eleitoral. Bradley A. Smith ilustra bem a questão do financiamento

²³¹ ASSEMBLÉE NATIONALE. *Fiche de synthèse n. 15: Le financement de la vie politique, partis et campagnes électorales*. Disponível em: < <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/le-financement-de-la-vie-politique-partis-et-campagnes-electorales>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²³² LIBRARY OF CONGRESS. *Campaign finance: France*. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/france.php>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²³³ CASAS-ZAMORA, Kevin; ZOVATTO, Daniel. *The Cost of Democracy: essays on Political Finance in Latin America*. Costa Rica: IDEA, 2016, p. 35

²³⁴ *Ibidem*, p.35.

público de campanhas: defender o financiamento eleitoral público é o mesmo que afirmar gostar de esportes. De quais esportes? Futebol? Caiaque? Xadrez?²³⁵

A legislação francesa sobre financiamento eleitoral opta por vedar contribuições de pessoas jurídicas, com exceção dos partidos políticos, e garante o predomínio do financiamento público das campanhas eleitorais. Muito embora o Estado francês encabece o topo da lista de países que mais subsidiam os gastos eleitorais,²³⁶ o generoso financiamento público de campanhas não é capaz de conter a ocorrência de escândalos envolvendo irregularidades no financiamento eleitoral.²³⁷

O regulamento rígido do financiamento eleitoral traz como consequência uma necessidade de fiscalização mais atenciosa das contas eleitorais. Assim, muito se discute sobre a capacidade de fiscalização do sistema eleitoral francês para apurar irregularidades no financiamento de campanhas. Por exemplo, aponta-se que a CNCCPF teria de cuidar sozinha de tarefas muito complexas, como verificar se todas as doações de pessoas físicas não ultrapassaram o valor permitido por ano. A tarefa torna-se ainda mais complicada quando os partidos não enviam as listas de seus doadores. Em 2016, apenas um terço dos partidos declararam suas listas de doadores, sendo que, destes, apenas metade o fez no formato exigido pela CNCCPF. A própria Comissão afirma ser necessária a criação de algum tipo de sanção para os partidos que não cumprem a exigência – o que, até o momento, não foi criado.²³⁸

Na França, a legislação eleitoral determina que os diversos candidatos devem receber as mesmas condições de tratamento pelo Poder Público; o que significa dizer, por exemplo, que a todos candidatos deve ser concedida uma exposição mínima e um tempo mínimo em rádio ou televisão.²³⁹ Apesar de, à primeira vista, entender-se que uma tentativa de equalização de condições dos candidatos deve ser absolutamente benéfica ao processo democrático, há que se considerar também os contras de tal tentativa. Para ilustrar, como resultado disso, em 2007, quatro candidatos, que somados obtiveram 4,1% dos votos, tiveram

²³⁵ SMITH, Bradley. *Unfree Speech: The folly of campaign finance reform*. Princeton: Princeton University Press, 2001, p. 89

²³⁶ CASAS-ZAMORA, Kevin; ZOVATTO, Daniel. *The Cost of Democracy: essays on Political Finance in Latin America*. Costa Rica: IDEA, 2016, p.33

²³⁷ *Ibidem*, p.35

²³⁸ LE MONDE. *D'où vient le financement des partis politiques?* Paris, 2017. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/02/10/d-ou-vient-le-financement-des-partis-politiques_5077918_4355770.html?xtmc=financement_des_partis_politiques&xtcr=2>. Acesso em: 16 mar 2017.

²³⁹ FRANÇA. *Vie publique au coeur du débat public. Comment devient-on président de la République?* Paris, 2017. Disponível em: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/president-republique/comment/comment-deroule-campagne-electorale.html>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

direito a um terço do tempo disponível em rádio e televisão durante as duas semanas anteriores às eleições.²⁴⁰

Nesse mesmo sentido, a intenção de conceder o mesmo tempo a todos os candidatos na propaganda eleitoral gratuita pode tornar o debate mais superficial, pois os candidatos não teriam tempo de apresentar detalhadamente suas propostas e aprofundar suas visões sobre temas importantes, como reformas estruturais, economia, globalização, e acabam focando em aspectos mais triviais, como a personalidade do candidato. Com isso, saem perdendo os eleitores. Assim, o financiamento público e a legislação eleitoral francesa, que tenta dar igualdade de condições aos candidatos, podem provocar efeitos também danosos à democracia.²⁴¹

4.2.3 Percepção da opinião pública sobre a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral

Por mais complexo e, por vezes, defeituoso que o financiamento eleitoral na França possa parecer, o debate político-jurídico não parece caminhar no sentido de aceitar doações de pessoas jurídicas. A opinião pública parece estar mais preocupada em corrigir as imperfeições do processo eleitoral do que em mudar radicalmente a legislação.

Jean-Christophe Ménard, jurista especialista em financiamento de partidos políticos, doutor em Direito e professor na Sciences Po Paris, em entrevista ao jornal francês *Le Figaro*, esclarece quais são as disfunções do financiamento eleitoral. Segundo o jurista, os custos da vida política aumentam com o passar dos anos e não há nada na legislação francesa que facilite o financiamento eleitoral. A desconfiança dos cidadãos frente à política faz com que as doações de pessoas físicas, e, portanto, o financiamento privado em geral, sejam parte residual do custeio da vida política na França.²⁴²

Dessa forma, Ménard levanta algumas sugestões de melhoria para o financiamento eleitoral. Para ele, o teto de doações (sete mil e quinhentos euros por pessoa física) deveria ser

²⁴⁰ MEUNIER, Sophie. *The French presidency is a bargain*. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/sophie-meunier/france-election-laws_b_1438456.html>. Acesso em 20 mar. 2017

²⁴¹ Ibidem.

²⁴² LE FIGARO. *Il faut diversifier les sources de financement de la politique et améliorer le contrôle*. Paris, 2016. Disponível em: <<http://www.lefigaro.fr/politique/2016/09/06/01002-20160906ARTFIG00227-il-faut-diversifier-les-sources-de-financement-de-la-politique-et-ameliorer-le-controle.php>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

elevado. Em verdade, a estipulação de um teto de contribuições de pessoa física para campanha eleitoral é um tema controvertido na União Europeia. Isso porque a imposição desse limite significaria, para alguns, uma restrição na liberdade de expressão do eleitor, assegurada no artigo 10, da Convenção Europeia de Direitos Humanos.²⁴³

Tal controvérsia já foi julgada pela Corte Europeia no caso *Bowman v. Reino Unido*, a respeito da legislação britânica, em 1992; e a referida Corte entendeu desproporcional o valor máximo autorizado para contribuições de pessoa física. A França, por sua vez, nunca foi levada à Corte Europeia pela estipulação do limite de contribuição de pessoas físicas para financiamento de campanhas. Ainda, o país tem, historicamente, a tradição de não desafiar a constitucionalidade das leis aprovadas. Habitualmente, a constitucionalidade de uma determinada lei é analisada pela Conselho Constitucional, antes de ser promulgada. Desse modo, a tendência é que o teto para contribuições de pessoas físicas permaneça na legislação francesa.²⁴⁴

Ainda segundo Ménard, seria necessário um reforço do controle jurisdicional do processo eleitoral. O jurista sugere que as autoridades que fiscalizam o dinheiro envolvido nas eleições deveriam ser reorganizadas; por exemplo, Ménard sugere a aproximação da CNCCPF com a HATVP (*Haute autorité pour la transparence de la vie publique*).²⁴⁵

Portanto, o que se discute mais seriamente acerca da legislação eleitoral na França são alterações pontuais na legislação vigente, e não um desmantelamento da regulação eleitoral como um todo. Ou seja, o discurso predominante no país não defende a volta da participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral francês.

4.2.4 Democracia Representativa e a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral

A França foi o berço do desenvolvimento da Democracia Representativa. Franck Louis escreveu “O futuro da democracia representativa na França” inserido no contexto histórico de criação da 14ª Constituição francesa desde a Revolução, em 1946. Segundo o autor,

²⁴³ LIBRARY OF CONGRESS. *Campaign finance*: France. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/france.php>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

²⁴⁴ Ibidem.

²⁴⁵ LE FIGARO. *Il faut diversifier les sources de financement de la politique et améliorer le contrôle*. Paris, 2016. Disponível em: <<http://www.lefigaro.fr/politique/2016/09/06/01002-20160906ARTFIG00227-il-faut-diversifier-les-sources-de-financement-de-la-politique-et-ameliorer-le-contrôle.php>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

a democracia representativa nunca funcionou de forma tranquila na França. A instabilidade do governo francês tornou-se uma preocupação após a Primeira Guerra Mundial, com a importância das responsabilidades do governo não só internamente, mas também nas relações exteriores. A partir de então tal instabilidade deixou de ser aceita como uma característica “natural” da política francesa.²⁴⁶

Além disso, à época outras formas de governo eram propostas em países como a Rússia, Itália e Alemanha, e a disposição de manter a democracia representativa – que então parecia funcionar muito mal – tornou-se uma questão séria. Franck Louis narra uma anedota histórica na qual o ex-presidente americano Franklin D. Roosevelt teria comentado com o General Charles de Gaulle, presidente da França entre 1959 e 1969, que por diversas vezes teve dificuldade em lembrar quem era o chefe do governo francês.²⁴⁷

Para Franck Louis, a desordem política que perdurou nos anos entre as duas Guerras Mundiais era devida a um “mal funcionamento” ou um “desencaixe” entre as elites (entendida como grupos com qualificação técnica e moral, respeitados por grandes segmentos da sociedade) e a estrutura política. Grupos políticos importantes se recusavam a aceitar responsabilidades políticas, e outros grupos tentavam exercer sua força política “por trás das cortinas”, de modo a desmoralizar toda a estrutura da democracia representativa.

Outro fator que teria contribuído para a dificuldade da democracia representativa foi a ruptura com os papéis desempenhados pela Igreja Católica e pelo Exército na política francesa. Para o autor, tal ruptura acarretou uma difícil transformação na “psicologia política” do país, pois destruiu o princípio da “autoridade imposta” defendido pela Igreja e pelo Exército.²⁴⁸

Chama atenção o fato de que as duas referidas experiências francesas no começo do século XX (desencaixe entre elites e estrutura política, e rompimento com a Igreja e o Exército) em muito se parecem com a situação atual do Brasil. Após a ditadura militar, com a nova ordem constitucional, há um rompimento com o papel político do Exército. No entanto, na percepção da opinião pública, as elites, entendidas como grupos políticos que detém o poder político, parecem não se ajustar à estrutura da democracia representativa e a desmoralizam, na medida em que não atendem às expectativas e aos valores da sociedade. O processo eleitoral e

²⁴⁶ FRANCK, Louis R. The future of representative democracy. *Foreign Affairs*, Tampa, v. 24, n. 2, jan. 1946, p. 224

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 224.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 225.

o financiamento de campanhas são afetos a essa questão por contribuírem ou amenizarem esse desajuste entre elite e democracia representativa, na medida em que são o meio pela qual a seleção dessa elite se dá.

Franck Louis também indica outra situação que se assemelha à experiência brasileira. Segundo o autor, enquanto o capitalismo moderno continuava vingando, partidos socialistas e comunistas eram criados na França e um dos aspectos mais desconcertantes da política francesa na década de 1930 era o fato de que grandes empresários e elites cinicamente subsidiavam tanto os grupos conservadores como os socialistas.²⁴⁹ É exatamente o que se observava de forma clara no processo eleitoral brasileiro - ao menos até a vedação da participação de pessoas jurídicas. O empresariado contribuía de forma aleatória, muitas vezes para partidos com ideologias antagônicas, simultaneamente.²⁵⁰

Por fim, Franck Louis pontua, já em 1946, que a multiplicidade de partidos era considerada uma praga na política francesa, sendo o argumento mais forte daqueles que advogavam o fim do sistema representativo.²⁵¹ De fato, também no Brasil de hoje, a numerosidade de partidos políticos levanta dúvidas se haveria a necessidade de representação de tantas vertentes, e se, portanto, a quantidade de partidos se faz mesmo necessária.²⁵²

²⁴⁹ FRANCK, Louis R. The future of representative democracy. *Foreign Affairs*, Tampa, v. 24, n. 2, jan. 1946, p. 226

²⁵⁰ SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais. *Direitos Fundamentais e Justiça*, ano 8, n. 26, p. 31, jan./mar. 2014.

²⁵¹ FRANCK, op. cit., p. 231

²⁵² PAIVA, Denise; BRAGA, Maria do Socorro S.; PIMENTEL JR., Jairo Tadeu Pires. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 388-408, nov. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 mar. 2017.

4.3 Possibilidades para o aprimoramento do Financiamento Eleitoral no Brasil

Feito o estudo de como funcionam os modelos de financiamento eleitoral dos Estados Unidos e da França, apresentadas as percepções da opinião pública e feitas considerações sobre a democracia representativa nesses países; podemos extrair algumas sugestões sobre a participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral aplicáveis ao processo eleitoral brasileiro.

Sobre a participação de pessoas jurídicas, notadamente de empresas, no processo eleitoral estadunidense, alguns estudiosos explicam que a autorização de doações no financiamento eleitoral não seria do interesse de empresas. Isso porque participar do processo político significa entrar em disputas – o que pode não ser interessante para empresas. Com efeito, as doações de empresas abririam uma porta para um tipo de extorsão por parte dos candidatos, que podem ameaçar, explícita ou implicitamente, a legislar contra os interesses de determinada empresa, a não ser que esta despenda dinheiro nas campanhas eleitorais.²⁵³

No Brasil, foi feita pesquisa sobre percepções e experiências com corrupção no setor privado brasileiro, realizada em 2003, quando doações de pessoas jurídicas ainda não haviam sido banidas do processo eleitoral. Quatro mil empresas foram convidadas a responder à pesquisa e o relatório indica que mais de um quarto das empresas relatava ter sido constrangido a contribuir com campanhas eleitorais. Além disso, metade destas empresas afirma que a doação é feita mediante promessa de troca de favores.²⁵⁴ Dessa forma, a pesquisa brasileira parece coincidir com o ponto defendido por certos pesquisadores estadunidenses.

Entretanto, Michael S. Kang chama atenção para o fato de que as primeiras eleições pós-Citizens United, ou seja, com recursos privados menos restritos, não foram marcadas por uma avalanche de dinheiro vindo de empresas, como muitos esperavam. Tecnicamente, as eleições foram marcadas por dinheiro vindo de grupos externos; e, em especial, de grupos que não estão sujeitos às regras de transparência.²⁵⁵

Nota-se que os movimentos dos Estados Unidos e do Brasil estão em direções opostas. Os Estado Unidos vêm flexibilizando as normas de financiamento eleitoral, enquanto

²⁵³ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 16

²⁵⁴ ABRAMO, Claudio Weber. *Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*. 2004. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

²⁵⁵ KANG, op. cit., p. 38

o Brasil enrijeceu suas normas proibindo doações de empresas. Assim, nos Estados Unidos, para burlar as limitações eleitorais, pessoas associam-se em organizações, de forma a esconder empresas e pessoas físicas por trás dessas organizações.²⁵⁶ Já no Brasil, o caminho deve se dar diferentemente: pessoas jurídicas, com a vedação de suas contribuições, podem buscar se esconder por trás de pessoas físicas (vulgos, “laranjas”) de forma a continuar a ter alcance ao pleito eleitoral.²⁵⁷

Nesse sentido, um ponto de reflexão sobre o financiamento eleitoral brasileiro e estadunidense é: o caminho para reforma eleitoral é aumentar a regulação (como fez o Brasil) ou diminuí-la (como fizeram os Estados Unidos)? Para Michael S. Kang, a interpretação mais estreita do que seria “corrupção” adotada na decisão da Suprema Corte no *Citizens United v. FEC* não deixou margem para maior regulação do financiamento eleitoral nos Estados Unidos. Assim, o autor defende que o caminho seria concentrar-se nas medidas posteriores à entrada do dinheiro nas campanhas eleitorais, limitando a influência que esse dinheiro tem; e não mais focar em medidas que limitem a entrada de dinheiro em campanhas.²⁵⁸ No Brasil, o Ministro Marco Aurélio em seu voto na ADI 4.560 já manifestava a ideia de que pouco importaria a vedação ou autorização de contribuições de pessoas jurídicas; o que precisaria ser garantido no processo eleitoral brasileiro seria o efetivo controle dos recursos e gastos eleitorais – afim de evitar gastos simulados, lavagem de dinheiro, entre outros problemas recorrentes.²⁵⁹

Importante também distinguir um aspecto dos processos eleitorais brasileiro e estadunidense: enquanto nos Estados Unidos há diferenciação na regulação que recai sobre as contribuições feitas diretamente ao candidato (*hard money*) e as contribuições feitas aos partidos (*soft money*); no Brasil, todas as contribuições eleitorais estão sujeitas à mesma regulação. Assim, no financiamento eleitoral brasileiro, partidos e candidatos são obrigados a abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha (art. 22, *caput*, da Lei n. 9.504/95);²⁶⁰ e o uso de recursos financeiros para pagamento de gastos

²⁵⁶ KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 49

²⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI n. 4.650. Tribunal Pleno. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

²⁵⁸ KANG, op. cit., p. 53

²⁵⁹ BRASIL, op. cit.

²⁶⁰ BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

eleitorais que não provenham de conta específica implica a desaprovação das contas do candidato ou partido. Ainda, comprovado abuso de poder econômico, o registro da candidatura é cancelado, ou o diploma é cassado (art. 22, §3º, da Lei n. 9.504/95).²⁶¹

Desta feita, a legislação eleitoral brasileira não autoriza gastos eleitorais que não venham de conta específica, não autoriza a existência de comitês políticos além dos comitês dos partidos, bem como não cria distinções entre recursos de acordo com seu recebedor, como os Estados Unidos fazem. Assim, se trazida a analogia do “sistema hidráulico”²⁶² para a realidade brasileira, percebe-se que, em tese, os recursos de pessoas jurídicas, agora banidas, não poderão “fluir para outros caminhos” de maneira que grupos externos sejam responsáveis por realizar gastos, porque a legislação brasileira não permitiria esse tipo “compensação”, que ocorre nos Estados Unidos. Entretanto, a realidade pode ser outra. É preciso estar atento às eventuais brechas na legislação brasileira que permitam gastos eleitorais atípicos - ou seja, que pessoas jurídicas realizem gastos independentes, com intuito de influenciar as eleições, à exemplo do que aconteceu nos Estados Unidos, mas que, por lei, esses gastos independentes não sejam considerados gastos eleitorais formais.

Finalmente, há uma diferença importante entre a relação que envolve candidatos, partidos políticos e eleitores no Brasil e nos Estados Unidos. No Brasil, os partidos são pessoas jurídicas de direito privado (art. 44, inciso V, do Código Civil)²⁶³ que recebem financiamento público vindo do Fundo Partidário e dão autenticidade ao sistema representativo.²⁶⁴ Já nos Estados Unidos, os partidos não são tão centrais no que concerne à representação.²⁶⁵ Além disso, na prática, não são responsáveis por doar ou repassar dinheiro aos candidatos. Inclusive, os partidos são submetidos a um limite, de valor muito baixo, para repassar dinheiro aos candidatos²⁶⁶ – o que retira em muito a participação dos partidos no financiamento, se comparado com o papel central que estes têm no financiamento eleitoral brasileiro.

²⁶¹ BRASIL. *Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

²⁶² KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012, p. 40

²⁶³ BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 16 mar. 2017.

²⁶⁴ BRASIL, op. cit.

²⁶⁵ CASAS-ZAMORA, Kevin; ZOVATTO, Daniel. *The Cost of Democracy: essays on Political Finance in Latin America*. Costa Rica: IDEA, 2016, p.30

²⁶⁶ FEDERAL ELECTION COMMISSION. *Federal Election Commission Campaign Guide: Corporations and Labor Organizations*. Washington D.C.: FEC, 2007, p. 11

Há estudiosos que defendem um empoderamento dos partidos políticos nos Estados Unidos. Para esses estudiosos, a representação política poderia ser aprimorada dessa forma, porque os partidos, se mais poderosos, escolheriam oferecer recursos aos candidatos que melhor representem o eleitorado. Ainda, habitualmente, esses candidatos seriam os mais “de centro”, menos extremistas.²⁶⁷ Portanto, para alguns estudiosos, essa centralidade dos partidos no financiamento, como ocorre no Brasil, é um aspecto positivo para a representatividade.

Agora traçando um paralelo entre o financiamento eleitoral brasileiro e francês; alguns autores sugerem que o financiamento predominantemente público de campanha acarreta em um certo “engessamento” dos partidos políticos que obtém êxito nas eleições; uma vez que, como no caso da França, apenas alguns partidos conseguiriam a ajuda financeira pública, pois precisam ter representação no Legislativo. Todavia, Casas-Zamora e Zovatto defendem que não há evidências de tal efeito de engessamento dos partidos, visto que em diversos países na América Latina o subsídio público permite que partidos com menos relações com o setor privado consigam participar da corrida eleitoral.²⁶⁸

Ainda sobre partidos políticos, a proliferação destes é outro problema do sistema eleitoral francês. Até 2013, havia 408 (quatrocentos e oito) partidos políticos oficialmente declarados na CNCCFP; um número quinze vezes maior do que na década de 1990.²⁶⁹ No entanto, desde 2011 a legislação eleitoral francesa se resguarda, como tratamos anteriormente, e só concede ajuda financeira a partidos com certa representação legislativa.²⁷⁰

Ora, quais seriam então as razões para a multiplicação de partidos políticos na França, se apenas cerca de 50 (cinquenta) partidos costumam estar aptos para receber financiamento público? O artigo do renomado jornal *Le Monde* explica o fenômeno: o objetivo dos micropartidos que vinham surgindo de forma crescente não seria eleger candidatos, mas sim receber doações de pessoas físicas para garantir financiamento complementar aos grandes partidos. Ocorre que a legislação francesa, atenta ao artifício criado, restringiu ainda mais as

²⁶⁷ WALLISON, Peter J., GORA, Joel M. *Better parties, better government: a realistic program for campaign finance reform*. Washington DC: AEI, 2009, p. 150

²⁶⁸ CASAS-ZAMORA, Kevin; ZOVATTO, Daniel. *The Cost of Democracy: essays on Political Finance in Latin America*. Costa Rica: IDEA, 2016, p.35

²⁶⁹ COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES. *Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2013*. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/breve/2015/01/05/la-france-compte-15-fois-plus-de-partis-politiques-qui-y-a-25-ans_4549419_4355770.html>. Acesso em 16 mar. 2017.

²⁷⁰ BACKES, Ana Luiza. *Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha*. Disponível: < http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2012_22272.pdf >. Acesso em: 24 abr. 2016.

doações de pessoas físicas, em 2013. Antes, o indivíduo podia doar até €7.500,00 (sete mil e quinhentos euros), por ano, a cada partido. Depois da recente alteração legal, pessoas físicas podem doar o mesmo valor por ano, no total. Dessa forma, muitos micropartidos perderam, em grande parte, sua razão de existir.²⁷¹

Assim, a França foi capaz de identificar a causa da proliferação de micropartidos políticos e legislar no sentido de bloquear essa tendência. Entendeu-se que o número de partidos políticos não parece ter fundamento ideológico, mas, antes, motivações financeiras²⁷². Talvez a experiência francesa possa ser de alguma utilidade para vislumbrar que a existência de muitos partidos no Brasil também pode ter forte motivação financeira. Por outro lado, há que se considerar, especialmente com a vedação de doações de pessoas jurídicas, o risco de engessamento dos partidos políticos no páreo com o estabelecimento de determinadas “cláusulas de barreira” para a obtenção de financiamento público.²⁷³ Dessa feita, soluções para a numerosidade de partidos no sistema eleitoral francês e brasileiro não poderiam ser levantadas no presente trabalho; restando apenas apontar a semelhança entre ambos os sistemas.

Por fim, na ADI n. 4.560, tratada anteriormente, o Ministro Gilmar Mendes pontuou importante aspecto dos gastos eleitorais, principalmente no que toca o Poder Executivo, ao afirmar que o candidato ou o partido que está no governo tem vantagem sobre os demais candidatos por poder se valer de propaganda institucional para se sobressair.²⁷⁴ Na França, esse ponto parece estar mais em evidência. Isso porque a fiscalização feita pela CNCCPF já analisa todos os gastos do político que está no governo e concorre às eleições. Assim, mesmos os gastos com publicidade institucional, se considerados manifestamente eleitorais, são tidos como gastos de campanha. Por exemplo, em 2012, o ex-presidente francês Nicolas Sarkozy teve suas contas rejeitadas por ultrapassarem o teto de despesas fixado por lei, porque certas despesas declaradas

²⁷¹ LE MONDE. *La France compte 15 fois plus de partis politiques qu'il y a 25 ans*. Paris, 2015. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/breve/2015/01/05/la-france-compte-15-fois-plus-de-partis-politiques-qu-il-y-a-25-ans_4549419_4355770.html>. Acesso em: 20 dez. 2016

²⁷² BACKES, Ana Luiza. *Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha*. Disponível: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2012_22272.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2016.

²⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 5.105*. Tribunal Pleno. Requerente: Solidariedade. Intimados: Presidente da República, Advogado-Geral da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Brasília, 1 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5105&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

²⁷⁴ *Ibidem*.

como institucionais foram consideradas despesas eleitorais.²⁷⁵ Portanto, se a intenção da vedação de contribuições de pessoas jurídicas no Brasil é equalizar a disputa eleitoral, então se faz necessário que o Brasil, como a França já fez, se atente aos gastos institucionais que tenham intenção eleitoral, e compute-os.

Como apresentado durante o capítulo, os Estados Unidos e a França deram tratamento diferente à participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral. Nos Estados Unidos, questionou-se se empresas deveriam participar do financiamento, e, muito embora tenha se entendido que não, garantiu-se a liberdade de expressão a qualquer pessoa que queira realizar gastos independentes durante as eleições. Já na França, a visão é menos do ponto de vista do interesse da pessoa jurídica, e mais do Estado. Para os franceses, não seria do interesse do povo, logo, do Estado, permitir que pessoas jurídicas participem do financiamento eleitoral. No Brasil, a nova legislação, em tese, se aproximou do modelo francês. No entanto, há que se atentar no futuro se o novo modelo brasileiro não se aproximará do estadunidense, no que tange a participação de pessoas jurídicas vedadas por meio de gastos independentes, fora do processo eleitoral formal, principalmente por meios midiáticos, como forma de assegurar interesses políticos das pessoas jurídicas.

²⁷⁵ LE FIGARO. *Les finances des candidats á la présidentielle vont être davantage surveillées*. Paris, 2016. Disponível em: <<http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2016/05/03/25001-20160503ARTFIG00324-les-finances-des-candidats-a-la-presidentielle-vont-etre-davantage-surveillees.php>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

5 CONCLUSÕES

Financiamento eleitoral é um tema ainda não pacificado nem mesmo em democracias consolidadas.²⁷⁶ No Brasil, a legislação sobre o assunto vem sendo alterada ao longo dos anos. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de 1971, vedava doações de pessoas jurídicas; mas poucos anos após a promulgação da Constituição de 1988 e escândalos envolvendo a campanha do ex-Presidente Collor, o legislador optou por autorizar tais doações, com o fim de melhor fiscalizar a relação entre o setor público e o privado. Assim, passaram a vigorar as Leis n. 9.096/95 e 9.504/97, com dispositivos que autorizavam as doações de pessoas jurídicas. Esses dispositivos vigoraram até 2015, quando foram revogados pela Lei n. 13.165/15; para voltar a proibir doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais. O estudo chama atenção para o fato de que o contexto político das referidas alterações as explicam, visto que ambas as alterações na legislação eleitoral (na década de 1990 e em 2015) ocorreram em momentos de conturbação política.

O trabalho parte da premissa de que o dinheiro envolvido nas eleições tem repercussão no resultado destas, o financiamento eleitoral é elemento que afeta o processo eleitoral. Sendo o processo eleitoral essencial à Democracia Representativa como forma de eleger seus representantes, tudo que venha a afetar esse processo terá reflexos na representatividade política do país. Dessa forma, a participação de pessoas jurídicas, pelo simples fato de serem capazes de injetar grandes somas na corrida eleitoral, deve ser tida como um elemento de influência nas eleições, e por tanto, com reflexos nas instituições representatividade de dado país democrático.

Nota-se que o financiamento eleitoral no Brasil desde a década de 1990 vinha funcionando de forma semelhante aos Estados Unidos no que tange a participação de pessoas jurídicas; visto que, na prática, empresas podiam realizar gastos com intenção de influenciar as eleições em ambos os países – com a distinção de que, no Brasil, empresas podiam contribuir diretamente para campanhas. Outra semelhança entre os dois países era a ausência de limitação legal para os gastos eleitorais – nos Estados Unidos, tal limitação é tida como inconstitucional; e no Brasil, o legislador não a estabelecia. Todavia, com a entrada em vigor da Lei n. 13.165/15, vedando contribuições de pessoas jurídicas, o modelo de financiamento eleitoral brasileiro se distanciou do modelo estadunidense e se aproximou do francês. Isso porque, na França, todas

²⁷⁶ CASAS-ZAMORA, Kevin; ZOVATTO, Daniel. *The Cost of Democracy: essays on Political Finance in Latin America*. Costa Rica: IDEA, 2016, p. 18

peessoas jurídicas, exceto partidos políticos, são proibidas de contribuir para campanhas eleitorais.

Um estudo mais aprofundado deixa claro que, nos Estados Unidos, apenas empresas e sindicatos são proibidos de contribuir para campanhas; e, mesmo proibidas, ainda têm assegurado o direito de expressar posições políticas oferecendo seus recursos a organizações que, por suas vezes, são autorizadas a realizar gastos eleitorais. Da experiência estadunidense, é possível observar que pessoas jurídicas banidas do financiamento eleitoral são capazes de encontrar brechas na legislação para expressarem suas vontades políticas influenciando em eleições. É sabido que uma mudança legal não necessariamente corresponde a uma mudança no plano fático das práticas políticas. Assim, necessário observar como pessoas jurídicas, agora banidas do financiamento eleitoral no Brasil, farão para continuar participando do financiamento e de quais brechas legais poderão se valer.

Como abordado no trabalho, considerando a analogia entre o financiamento eleitoral e um sistema hidráulico, temos que, quando há excesso ou carência de regulação, o dinheiro mudará de curso e fluirá para novos caminhos, menos “bloqueados”, à procura daqueles que sejam mais benéficos aos doadores de dinheiro. Plausível, então, o receio de que tais “caminhos mais benéficos” no financiamento eleitoral sejam por meio de grupos externos, com contribuições que não estão previstas pela legislação e, portanto, não são fiscalizadas.

Há que se acompanhar de perto o financiamento eleitoral no Brasil para notar não só a existência do chamado “caixa dois” de campanhas, mas também os gastos realizados por pessoas jurídicas de forma desvinculada à campanha; à exemplo do que fazem as empresas no financiamento eleitoral nos Estados Unidos. O estudo comparado permite supor que pessoas jurídicas no Brasil possam adotar estratégia semelhante à usada nos Estados Unidos, trocando a via da doação direta por gastos independentes, sob o argumento de que não necessitam de licença para se manifestar (artigo 5º, inciso IX, da CF);²⁷⁷ quando a finalidade dos gastos seria verdadeiramente influir no pleito eleitoral. Cumpre frisar que, como debatido nos Estados Unidos, os gastos independentes, apesar de implicarem uma relação mais fluida entre pessoa jurídica e candidato, não asseguram que essa relação não exista e que possa ser estabelecida com fins corruptivos.

²⁷⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2010.

Na França, a participação de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas e partidos já é vedada desde 1995. A legislação eleitoral francesa é rígida, se comparada com os Estados Unidos, pois estabelece teto para os gastos eleitorais, tempo de campanha e regras para a propaganda eleitoral. Pela vedação de contribuições de pessoas jurídicas e também pelo estabelecimento de regras eleitorais detalhadas sobre o uso de dinheiro no pleito eleitoral, a legislação eleitoral brasileira atualmente em muito se assemelha à francesa. Assim, da mesma forma, a legislação eleitoral brasileira deve atentar-se à proliferação de partidos políticos como estratégia de financiamento e aos gastos institucionais com clara intenção eleitoral, que devem ser computados como gastos eleitorais, como na França.

Cabe destacar que a legislação francesa optou por reforçar o financiamento público como forma de suprir os recursos necessários às campanhas e aos partidos e garantir maior equidades entre estes. No entanto, o estudo feito sobre a legislação eleitoral francesa permitiu a compreensão de que um generoso financiamento público não resolve a relação entre pessoas jurídicas e o financiamento eleitoral, mas apenas quando combinado com toda uma estrutura institucional.²⁷⁸ Assim, uma vez optado por seguir modelo semelhante ao francês, o financiamento eleitoral no Brasil deve também se preocupar com outras regras importantes para a eficácia do financiamento predominantemente público, como limite de gastos eleitorais e tempo de campanha.

Nessa lógica, a França parece se preocupar com a igualdade de condições de candidatos e partidos como forma de assegurar a representatividade política. No entanto, a rigidez demasiada sobre certos aspectos eleitorais, como as restrições excessivas à propaganda eleitoral podem provocar um distanciamento do eleitorado em relação ao pleito, o que seria um desfavor à democracia. Por sua vez, os Estados Unidos se inclinam mais à garantia da liberdade de expressão, do direito de associação e à competitividade; de modo a, em certa medida, ignorar o risco de corrupção na forma como o dinheiro se relaciona à política, em especial no momento das eleições.

O estudo apresentou que, mesmo com suas marcantes diferenças, as legislações dos Estados Unidos e da França há muito proíbem doações diretas de empresas a campanhas. Fica evidenciado que para ambos os países haveria uma incompatibilidade entre esse tipo de pessoa jurídica e o pleito eleitoral – e o Brasil, recentemente, também passou a entender essa

²⁷⁸ CASAS-ZAMORA, Kevin; ZOVATTO, Daniel. *The Cost of Democracy: essays on Political Finance in Latin America*. Costa Rica: IDEA, 2016, p. 35

incompatibilidade. As experiências durante os trinta primeiros anos de amadurecimento da democracia brasileira fizeram-na ir além e proibir outras pessoas jurídicas além das empresas, adotando inclinação semelhante à França, em um esforço de proporcionar igualdade de oportunidades no pleito eleitoral.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Claudio Weber. *Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*. 2004. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.
- ANKERSMIT, Frank. Democracia Representativa. *Revista Antíteses*, Londrina, v. 6, n.12, jul./dez. 2013.
- ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle; CUNHA, Lucas Rodrigues. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica das estratégias das empresas na alocação de recursos de campanha. *Teoria e Sociedade*, n. 23, v.2, p.126-158, jul./dez. 2015.
- ARNOLD, Paul A. *About America: How the United States is Governed*. Washington, DC: US Department of State, Bureau of International Information Programs, 2004.
- ASSEMBLÉE NATIONALE. *Fiche de synthèse n. 15: Le financement de la vie politique, partis et campagnes électorales*. Disponível em: <<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/le-financement-de-la-vie-politique-partis-et-campagnes-electorales>>. Acesso em: 20 dez. 2016.
- BACKES, Ana Luiza. *Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha*. Disponível: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2012_22272.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2016.
- BALLOTPEDIA. *Judicial selection in the states*. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Judicial_selection_in_the_states>. Acesso em 13 mar 2016.
- BANDEIRA, Regina Maria Groba. Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América. *Câmara dos Deputados*, Brasília, fev. 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Câmara conclui votação da minirreforma eleitoral e mantém doação de empresas a partidos*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/495798-camara-conclui-votacao-da-minirreforma-eleitoral-e-mantem-doacao-de-empresas-a-partidos.html>>. Acesso em: 3 out. 2016.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta estabelece limites para gastos eleitorais*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475470-PROPOSTA-ESTABELECE-LIMITES-PARA-GASTOS-ELEITORAIS.html>>. Acesso em: 18 mar. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2010.

BRASIL. *Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

BRASIL. *Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971*. Lei orgânica dos partidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. *Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

BRASIL. *Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 16 mar. 2017.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 113A, de 2015*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=184928&tp=1>>. Acesso em: 10 de nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 4.650*. Tribunal Pleno. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI n. 5.105*. Tribunal Pleno. Requerente: Solidariedade. Intimados: Presidente da República, Advogado-Geral da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Brasília, 1 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5105&classe=A>>

DI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Andamento Processual da ADI n. 4.650*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Glossário Jurídico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=124>>. Acesso em: 3 out. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CASAS-ZAMORA, Kevin; ZOVATTO, Daniel. *The Cost of Democracy: essays on Political Finance in Latin America*. Costa Rica: IDEA, 2016.

CHRIMES, Stanley Bertram. *English Constitutional History*. London, Oxford University Press, 1947.

COMA, Ferran Martínez et al. *The Year in Elections, 2015: The expert survey on perceptions of electoral integrity*. Sydney: Electoral Integrity Project, 2016.

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES. *Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2013*. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/breve/2015/01/05/la-france-compte-15-fois-plus-de-partis-politiques-qu-il-y-a-25-ans_4549419_4355770.html>. Acesso em 16 mar. 2017.

CUNHA, André Luiz Nogueira da. *Direitos políticos: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FEDERAL ELECTION COMMISSION. *Federal Election Commission Campaign Guide: Corporations and Labor Organizations*. Washington D.C.: FEC, 2007.

FEDERAL ELECTION COMMISSION. *Quick answers to PAC questions*. Disponível em: <http://www.fec.gov/ans/answers_pac.shtml>. Acesso em 19 fev 2017.

FILHO, Dalson Britto Figueiredo. Gastos Eleitorais: os determinantes das eleições? Estimando a influência dos gastos de campanha nas eleições de 2002. *Revista Urutágua*, v. 8, p. 1-10, 2005.

FRANÇA. *Article L52-11 modifié par LOI n°2015-1268 du 14 octobre 2015 - art. 38*.

Disponível em:

<<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239&idArticle=LEGIARTI000031325083&dateTexte=20170319>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

FRANÇA. *Cour de Cassation*. Disponível em: <<https://www.courdecassation.fr/>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

FRANÇA. *Décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales*. Disponível em:

<<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021571255&categorieLien=cid>>. Acesso em: 17 mar. 2017

FRANÇA. *Le conseil d'Etat et la juridiction administrative*. Disponível em:

<<http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Missions>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

FRANÇA. *Le conseil d'Etat et la juridiction administrative*. Disponível em:

<<http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Missions>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

FRANÇA. *Lei n. 2013-907, de 11 de outubro de 2013*. Dispões sobre a transparência na vida pública. Paris, 2013. Disponível em:

<<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315>>.

Acesso em: 20 dez. 2016.

FRANÇA. Vie publique au coeur du débat public. *Comment devient-on président de la République?* Paris, 2017. Disponível em: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/president-republique/comment/comment-est-financee-campagne-electorale.html>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

FRANCK, Louis R. The future of representative democracy. *Foreign Affairs*, Tampa, v. 24, n. 2, jan. 1946.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. *Universitas Jus*, Brasília, v. 26, n. 2, 2015.

ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela S. The Hydraulics of Campaign Finance Reform, *Texas Law Review*, v. 77, 1999.

KANG, Michael S. The end of Campaign Finance Law. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 98, n. 1, mar. 2012.

KEANE, John. *A vida e a morte da democracia*. São Paulo: Edições 70, 2010.

LE FIGARO. *Il faut diversifier les sources de financement de la politique et améliorer le contrôle*. Paris, 2016. Disponível em: <<http://www.lefigaro.fr/politique/2016/09/06/01002-20160906ARTFIG00227-il-faut-diversifier-les-sources-de-financement-de-la-politique-et-ameliorer-le-controle.php>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

LE FIGARO. *Les finances des candidats à la présidentielle vont être davantage surveillées*. Paris, 2016. Disponível em: <<http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2016/05/03/25001-20160503ARTFIG00324-les-finances-des-candidats-a-la-presidentielle-vont-etre-davantage-surveillees.php>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

LE MONDE. *D'où vient le financement des partis politiques?* Paris, 2017. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/02/10/d-ou-vient-le-financement-des-partis-politiques_5077918_4355770.html?xtmc=financement_des_partis_politiques&xtcr=2>. Acesso em: 16 mar 2017.

LE MONDE. *La France compte 15 fois plus de partis politiques qu'il y a 25 ans*. Paris, 2015. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/breve/2015/01/05/la-france-compte-15-fois-plus-de-partis-politiques-qu-il-y-a-25-ans_4549419_4355770.html>. Acesso em: 20 dez. 2016.

LIBRARY OF CONGRESS. *Campaign finance: France*. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/france.php>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Meire Aparecida; RIBEIRO, Thiago Bao. Para além da democracia representativa: uma crítica ao modelo tradicional de representatividade política nas democracias modernas. *Revista Jurídica UniCuritiba*, Curitiba, v. 2, n. 39, p. 325-349, 2015.

MEUNIER, Sophie. *The French presidency is a bargain*. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/sophie-meunier/france-election-laws_b_1438456.html>. Acesso em 20 mar. 2017.

MILL, John Stuart. *Representative government*. Kitchener: Batoche Books, 2001.

OPEN SECRETS. *2016 Presidential Race*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/pres16>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

OPEN SECRETS. *Barack Obama (D)*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/pres08/summary.php?cycle=2008&cid=N00009638>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

OPEN SECRETS. *Donald Trump (R) Winner*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/pres16/candidate?id=N00023864>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

PAIVA, Denise; BRAGA, Maria do Socorro S.; PIMENTEL JR., Jairo Tadeu Pires. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 388-408, nov. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 mar. 2017.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representation and Democracy: Uneasy Alliance. *Scandinavian Political Studies*. Denmark; Finland; Iceland; Norway; Sweden: v. 27, n. 3, p.335, set/2004.

REINER, Lúcio. França: Ética e transparência na política. Brasília: *Câmara dos Deputados*, Brasília, set. 2001.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento Eleitoral e Representação Política: O peso do dinheiro e o desequilíbrio de gênero nas esferas legislativas. *34º encontro anual da ANPOCS*, Caxambu-MG, out. 2010.

SALGADO, Eneida Desireé. Abuso do poder econômico e financiamento das campanhas eleitorais. Curitiba. Disponível em:<
http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=10>. Acesso em.: 27 out 2007.

SALLUM JR., Brasília.; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. *Lua Nova*, n. 82, p. 163-200, 2011. Disponível em:<
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 out. 2016.

SAMUELS, David. Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma. *Suffragium*, v. 3, n. 4, p. 11-28, jan./jun. 2007.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais. *Direitos Fundamentais e Justiça*, ano 8, n. 26, jan./mar. 2014.

SILVEIRA, José Neri da. *Aspectos do processo eleitoral*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1998.

SPECK, Bruno; WAGNER, Mancuso. O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital, política, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. *Cadernos Adenauer XIV*, n. 2, 2013.

STEPHENSON, Carl. *Medieval Institutions*. Ithaca, Nova York: Cornell University Press, 1954.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.

VILE, Maurice J. *Politics in the USA*. 6. ed. Nova York: Routledge, 2007.

WALLISON, Peter J., GORA, Joel M. *Better parties, better government: a realistic program for campaign finance reform*. Washington DC: AEI, 2009.