

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO**  
**ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS FGV CPDOC**  
**GRADUAÇÃO EM DIREITO E EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**RODRIGO TAMUSSINO ROLL**

**Dinheiro, Eleições e Atuação parlamentar: Uma análise da influência das doações  
empresariais sobre a produção legislativa da Câmara dos Deputados**

Rio de Janeiro, dezembro/2020

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO  
ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS FGV CPDOC  
GRADUAÇÃO EM DIREITO E EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**RODRIGO TAMUSSINO ROLL**

**Dinheiro, Eleições e Atuação parlamentar: Uma análise da influência das doações empresariais sobre a produção legislativa da Câmara dos Deputados**

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso, sob a orientação dos professores **Michael Mohallem** e **Jairo Nicolau** apresentado à FGV DIREITO RIO e à FGV CPDOC como requisito final para conclusão das disciplinas obrigatórias TCC III e TCC IV do currículo da graduação.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

ADI -	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CD -	Câmara dos Deputados
CE -	Código Eleitoral
CF -	Constituição Federal
CN -	Congresso Nacional
EC -	Emenda Constitucional
PEC -	Proposta de Emenda Constitucional
PL -	Projeto de Lei
PLP -	Projeto de Lei Complementar
SF -	Senado Federal
STF -	Supremo Tribunal Federal
TSE -	Tribunal Superior Eleitoral
§/§§ -	Parágrafo/Parágrafos

*"Over the course of my career, I have witnessed the negative impact of money on politics and governance. There is increasing evidence that corruption and unregulated donations are exercising undue influence on politics and undermining the integrity of elections. In some countries, money from organized crime has infiltrated politics to gain control over elected officials and public institutions. These threats to democratic politics help explain why large numbers of people around the world are losing faith in politicians and democratic processes."*

***Kofi Annan***

## RESUMO

A influência do dinheiro privado sobre os processos democráticos é preocupação constante tanto da doutrina nacional e internacional quanto da jurisprudência pátria. Este trabalho busca colaborar com a investigação do tema a partir de um levantamento teórico, que inclui revisão bibliográfica e análise da ADI nº 4.650/DF, e uma pesquisa empírica. Acredita-se que, por meio da exploração e análise dos dados referentes às doações empresariais de campanhas eleitorais de 2010, 2014 e 2018, e às proposições legislativas apresentadas por deputados(as) federais do Rio de Janeiro durante os anos de 2011, 2015 e 2019, será possível traçar correlações para apurar a influência do financiamento empresarial sobre a atuação parlamentar e para averiguar se houve alguma alteração significativa com o fim desse tipo de doação privada. Embora os resultados da pesquisa não tenham indicado para a existência de uma correlação evidente entre os dois parâmetros analisados, foram feitas reflexões relevantes acerca do foco que é dado às doações empresariais, como mecanismo de influência, em detrimento da atividade do *lobby*, que deveria passar a ser o ponto central dos debates acadêmicos e jurisprudenciais sobre o tema.

**Palavras-chave:** Democracia; Processo eleitoral; Financiamento de campanhas; Doações empresariais; Atuação legislativa; Influência; *Lobby*.

## ABSTRACT

The influence of money in politics and policies is a common concern amongst national and international academics, and also relevant to the application and interpretation of the Federal Constitution. This study seeks to collaborate with the investigation of the subject with a theoretical analysis, which includes a literature review and a brief study on an important ruling from the Supreme Court (ADI nº 4.650/DF), and an empirical investigation. I believe that, with the investigation and analysis of the data related to corporate donations to the political campaigns of 2010, 2014 and 2018, and the bills of law presented by the congressmen and congresswomen from Rio de Janeiro during the years of 2011, 2015 and 2019, it will be possible to create correlations to attest the influence of this kind of campaign funding on the actual parliamentary work and to assess if there was any significant modification with the prohibition of the corporate donations. Although the results of this research haven't indicated to the existence of a clear correlation between the two analysed parameters, there were discussed important thoughts regarding the relevancy that it is usually given to the corporates donations, as a mechanism to influence decision-making, at the expense of lobbying, which should be at the center of the academic debates on this matter.

**Keywords:** Democracy; Electoral process; Political finance; Corporate donations; Parliament; Influence; Lobby.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
Uma contextualização necessária: "Devolve, Gilmar"	8
Metodologia do trabalho	11
Metodologia de análise	14
<b>CAPÍTULO I - O FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL</b>	<b>20</b>
As diferentes formas de financiamento eleitoral e seu papel no jogo democrático	20
A influência do dinheiro privado na política: um desvirtuamento da poliarquia?	25
Um breve histórico dos marcos legais sobre financiamento de campanhas no Brasil	29
<b>CAPÍTULO II - ADI Nº 4650: O FIM DA INFLUÊNCIA DO INTERESSE PRIVADO SOBRE OS AGENTES POLÍTICOS?</b>	<b>32</b>
O julgamento da ADI nº 4.650 e as teses apresentadas	32
O fim das doações empresariais: a solução do problema?	36
<b>CAPÍTULO III - ANÁLISE EMPÍRICA ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE DOAÇÃO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS E A ATUAÇÃO PARLAMENTAR</b>	<b>38</b>
Raio-x dos(as) deputados(as) estudados	38
Os resultados obtidos com relação aos doadores	39
Os resultados obtidos com relação às propostas legislativas	47
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>56</b>
Considerações sobre os resultados obtidos	56
Uma nova proposta para a análise da influência privada na política: a prática do lobby	58
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>61</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>65</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Uma contextualização necessária: "Devolve, Gilmar"

Há aproximadamente 6 anos, no dia 2 de abril de 2014, o Ministro Gilmar Mendes requeria vista de um processo que seria, anos depois, um importante marco para o processo eleitoral brasileiro. Trata-se da ADI nº 4.650<sup>1</sup>, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que discutia, em linhas gerais, a constitucionalidade das doações empresariais feitas a campanhas políticas. Isoladamente e analisado sob uma perspectiva de 2020, o debate suscitado pela ADI pode ser considerado pouco relevante - tanto em termos de impacto quanto de interesse social -, especialmente se considerarmos que as discussões no âmbito do STF não ensejavam o mesmo engajamento social dos dias atuais<sup>2</sup>. Contudo, o contexto em que o debate estava inserido é muito significativo: o país vivia um período único de efervescência e descontentamento popular, iniciado com os protestos de junho de 2013<sup>3</sup>.

É nesse contexto que a vista do Ministro Gilmar Mendes, mais especificamente sua duração de 1 (um) ano e 5 (cinco) meses, se tornou alvo de críticas<sup>4</sup>, uma vez que era compreendida como uma obstrução já que havia maioria formada em favor da proibição de doações eleitorais de empresas, representando um verdadeiro obstáculo ao que se acreditava ser um grande avanço nas regras do jogo democrático brasileiro. Com efeito, a Reforma Política - da qual fazia parte o modelo de financiamento de campanhas<sup>5</sup> - simbolizava um

<sup>1</sup> STF, ADI nº 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julg. 17/09/2015, DJe 24/02/2016.

<sup>2</sup> Sobre o ponto, me recordo da surpresa de professores que tive na FGV Direito Rio quando percebiam que seus alunos de primeiro ano conheciam quase todos os ministros do STF e as discussões que ali se passavam. É dizer, não se trata de mérito exclusivo dos discentes da FGV, mas de uma ampliação da relevância social da Suprema Corte do país. E aqui não trato apenas do que a doutrina (Nesse sentido, cf. ARGUELHES, Diego & RIBEIRO, Leandro. *Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. Dossiê STF em discussão, CEBRAP, São Paulo, v. 37, pp. 13-32, jan./abr. 2018; e VIEIRA, Oscar. *Supremocracia*. Revista Direito GV, São Paulo, pp. 441-464, jul./dez. 2008) chama de "ativismo judicial", mas principalmente da indignação popular com seus representantes de forma geral, o que fez com que, de certa forma, a população se aproximasse das discussões do STF e até protestasse contra a atuação de determinados (ou todos) ministros, como é o caso em questão.

<sup>3</sup> Para mais nesse sentido, cf.: MENDES, Vinícius (3 jun. 2018). **'Junho de 2013 é um mês que não terminou', diz sociólogo**. BBC Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44310600>. Acesso em: 10.08.2020.

<sup>4</sup> Cf. Redação Migalhas (1º abr. 2015). *Protesto no STF pede fim do julgamento sobre financiamento de campanhas*. Migalhas, Uol. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/quentes/218326/protesto-no-stf-pede-fim-do-julgamento-sobre-financiamento-de-campanhas>. Acesso em: 10.08.2020.

<sup>5</sup> Nesse sentido, cf. o entendimento da jurisprudência, por meio de trecho do voto do Min. Relator (Luiz Fux) da ADI nº 4.650/DF: "*Ciente desse desafio, um dos pontos centrais da Reforma Política é precisamente o do financiamento de campanhas eleitorais. Nos últimos anos, verificou-se uma crescente influência do poder*



passo necessário, sob a perspectiva popular, para superar a crise de representatividade que se instaurara no país e gerara um descontentamento popular sem precedentes com a classe política - e até com a própria democracia em si<sup>6</sup>. Portanto, é compreensível que, em um julgamento com tanto apelo popular e uma maioria já definida, um longo pedido de vista tenha gerado revolta.

Esses detalhes sobre o contexto político à época do julgamento da ADI nº 4.650 podem parecer, à primeira vista, irrelevantes para um estudo sobre o financiamento de campanhas e suas consequências, mas acredito que sejam fundamentais para a compreensão do porquê este tema fora escolhido. Trata-se não apenas de um dos marcos mais relevantes de alterações ocorridas no processo eleitoral do país, mas também de uma das primeiras discussões sobre o cenário político brasileiro que consegui acompanhar de maneira mais detida. Não seria exagero dizer que esta questão me acompanhou ao longo de grande parte da graduação pois, embora já tivesse sido julgada pelo STF - e entrado em vigor a "mini-reforma eleitoral" votada pelo CN (Lei nº 13.165/15)<sup>7</sup> -, ainda permanecia um pôster do Centro Acadêmico de Direito (CAMM) com os dizeres "Devolve, Gilmar", nos corredores da faculdade.

---

*econômico sobre o processo político, como decorrência do aumento nos gastos de candidatos e de partidos políticos durante a competição eleitoral."* (p. 2 do voto, grifou-se); bem como o entendimento da doutrina em DA GRAÇA, Luís Felipe Guedes (2014). O que é reforma política?. DAPP FGV. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/o-que-e-reforma-politica/>. Acesso em: 10.08.2020; e em SPECK (2015, p. 263): *"Na opinião pública, as doações milionárias das empresas minam a legitimidade das instituições da democracia representativa. Uma das expressões dessa desconfiança é a demanda por uma reforma política, em cujo centro está a questão da reforma do sistema de financiamento. Mesmo que o financiamento privado não tenha o impacto negativo que lhe é atribuído na opinião pública, a presença de doações milionárias nas disputas eleitorais consolida a imagem da influência plutocrática sobre o sistema político, minando a sua legitimidade."*

<sup>6</sup> Nesse sentido, cf. CHADE, Jamil (11 maio 2016). Brasileiro é quem menos confia em político, diz pesquisa mundial. Estadão. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/brasileiro-e-quem-menos-confia-em-politico--diz-pesquisa-mundial-10000050380>. Acesso em: 10/08/2020; RUEDIGER, Marco Aurélio (2017). O dilema do brasileiro: entre a descrença no presente e a esperança no futuro. FGV DAPP. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/o-dilema-brasileiro-entre-descrenca-no-presente-e-esperanca-no-futuro/>. Acesso em: 10/08/2020; Brasileiros não se sentem representados por políticos em exercício, aponta pesquisa (02 fev. 2018). G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/brasileiros-nao-se-sentem-representados-por-politicos-em-exercicio-aponta-pesquisa-gh.html>. Acesso em: 10/08/2020; e DIAS, Marina (29 abr. 2019). Pesquisa mostra que 83% estão insatisfeitos com democracia no Brasil. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/04/pesquisa-mostra-que-83-estao-insatisfeitos-com-democracia-no-brasil.shtml>. Acesso em: 10/08/2020.

<sup>7</sup> A legislação também proibiu o financiamento empresarial de campanhas, agora no plano normativo propriamente dito, vide seu art. 20, que suprimiu a redação antiga da Lei nº 9.504/97 no que diz respeito à possibilidade de o candidato receber recursos de doações de pessoas físicas "ou jurídicas".

A partir dessa alteração das regras sobre financiamento de campanhas eleitorais que surgiu o interesse de estudo, logo no início da graduação, sobre o sistema político brasileiro<sup>8</sup>. Posteriormente, muito em virtude das lições tidas com o prof. Michael Mohallem nas aulas sobre formação das leis e *lobby* - e subsequentes debates aprofundados sobre o tema -, interessei-me mais ainda pelas diferentes acepções do poder exercido por grupos de interesse sobre o parlamento. Por mais que o debate sobre o *lobby* tenha amadurecido nos últimos anos<sup>9</sup>, há ainda poucos dados e transparência sobre esta atividade, o que dificulta imensamente - para não dizer que de fato inviabiliza - a realização de pesquisas empíricas sobre o tema. Todavia, se a análise do *lobby* no país não daria pistas relevantes sobre a influência do poder econômico sobre o político, as doações empresariais de campanha certamente teriam muito a oferecer.

Isso se dá porque, como será visto no **Capítulo I**, embora haja muitos estudos e discussões doutrinárias acerca das formas de financiamento eleitoral no Brasil, mostrou-se ainda pouco explorado o estudo empírico acerca da relação entre as doações empresariais e a atuação dos parlamentares brasileiros<sup>10</sup>. Dito isso, diante da disponibilização dos dados das primeiras eleições gerais ocorridas sem a doação empresarial de campanhas (2018), buscou-se fazer uma investigação comparativa sobre como (ou se) ocorre a influência do financiamento de empresas na atuação dos deputados federais. Ou seja, procurou-se, *primeiro*, examinar empiricamente se é possível observar a influência das doações empresariais sobre a atuação dos parlamentares; e, *segundo*, se houve alguma alteração na produção legislativa dos deputados com o fim das doações empresariais. Dessa forma, seria possível tanto compreender melhor de que maneira ocorre essa influência do privado sobre o público, quanto analisar o peso e a relevância das diferentes formas de influência. Passemos ao desenvolvimento das reflexões decorrentes dessas hipóteses iniciais.

---

<sup>8</sup> ROLL, Rodrigo. Brasil: Uma Democracia Doente - Rousseau e a Crise de Representatividade. In: Justiça na Contemporaneidade: Como os Clássicos nos Ensinam a Entender e Questionar a Realidade. Org. Daniel Vargas. Curitiba: Juruá, 2018. Pp. 135-140.

<sup>9</sup> A título de exemplo, cf. Ministro da CGU defende transparência como o melhor tratamento para o lobby (27/08/2019). Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/08/ministro-da-cgu-defende-transparencia-como-o-melhor-tratamento-para-o-lobby>. Acesso em: 20/09/2020; e MOHALLEM, Michael et al. Novas medidas contra a corrupção. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

<sup>10</sup> Nesse sentido, cf. FIGUEIREDO FILHO (2009); MANCUSO (2012); SPECK (2015); e SILVA & CERVI (2017)

## 1.2. Metodologia do trabalho

A partir do interesse inicial de analisar a influência do setor privado sobre a atuação política, optou-se por estudar de que maneira as doações empresariais de campanhas políticas conseguem, de fato, induzir a atuação parlamentar. Ora, naturalmente não é possível identificar explicitamente, nas proposições legislativas, benefícios direcionados a uma empresa específica isoladamente. Com isso, somado às já destacadas dificuldades metodológicas inerentes ao tema de estudo, faz-se necessário exercício interpretativo para identificar os setores afetados/beneficiados pela atuação parlamentar analisada, como será explicitado na *Metodologia de análise*. Com efeito, importante frisar que tanto o financiamento empresarial quanto o próprio *lobby* - ou demais formas de influência - buscam não um benefício direto e concreto para a empresa interessada, mas sim uma alteração no setor econômico em que ela está inserida. Neste ponto que está, inclusive, a distinção entre uma forma legítima de influência e a corrupção<sup>11</sup>.

Outra ponderação metodológica importante diz respeito ao fato de que a atuação parlamentar pode se dar tanto de modo a beneficiar determinado setor quanto a dificultar seu desenvolvimento. Explica-se. Da mesma forma que a indústria petrolífera pode buscar incentivos econômicos para o setor - seja por meio de isenções fiscais, seja por aumento ou diminuição das barreiras de entrada ao setor, a depender da empresa -, ela pode, também, perquirir o enfraquecimento das regulamentações ambientais ou dos incentivos promovidos à indústria de energia renovável, por exemplo. Por isso o cuidado nas classificações das proposições legislativas é fundamental para as posteriores correlações com os dados das doações empresariais, como será melhor debatido no próximo tópico.

Ainda, cabe destacar os ensinamentos de SPECK (2015, pp. 247 e 248, grifou-se), no que diz respeito a questões metodológicas relevantes para estudos sobre o financiamento de campanhas e sua influência sobre os candidatos:

Desta forma, enquanto o centro gravitacional do tema do financiamento político está no dinheiro, a inclusão de outros recursos materiais, midiáticos, institucionais ou até reputacionais torna a delimitação do tema mais difícil. Na prática muitos pesquisadores acabam adotando um caminho pragmático, focando exclusivamente no financiamento de campanhas eleitorais, porque esses recursos são facilmente mensuráveis e os dados são mais acessíveis. **Mesmo aderindo a esse**

---

<sup>11</sup> NOWNES, A. (2017). Lobbying: The preconditions of an anti-corruption promise. Anti- Corruption Resource Centre (U4) and CMI; e Campos, N. & Giovannoni, F. (2007). Lobbying, corruption and political influence. Public Choice.

**caminho é importante lembrar que o tema do dinheiro na política é mais amplo do que os recursos financeiros mobilizados nas disputas eleitorais, e que outros recursos cuja mensuração é mais difícil podem ter peso igual ou superior ao dinheiro mobilizado nas campanhas eleitorais.**

Feitas essas considerações, cumpre explicitar as perguntas metodológicas e hipóteses deste trabalho. Como já adiantado, o objetivo principal deste estudo é fazer uma investigação comparativa sobre como (ou se) ocorre a influência do financiamento de empresas na atuação dos deputados federais. A partir desse objetivo, chegou-se a duas perguntas norteadoras, quais sejam: *(i) é possível observar a influência das doações empresariais sobre a atuação dos parlamentares?*; e *(ii) houve alguma alteração na produção legislativa dos deputados com o fim das doações empresariais?*. Como será discutido no **Capítulo I**, referente aos estudos e bibliografia sobre o tema, trata-se de proposta de suprir verdadeira lacuna na produção acadêmica, conforme indica MANCUSO (2012, p. 28, grifou-se)<sup>12</sup>:

**Em primeiro lugar, salta à vista a ausência de estudos sobre eventuais vínculos entre financiamento de campanha e comportamento parlamentar de representantes eleitos.** Esta lacuna contrasta, por exemplo, com a vasta literatura internacional – principalmente dos Estados Unidos – sobre a relação entre contribuições de campanha e votos de congressistas em plenário. **Há, portanto, amplo espaço para trabalhos que procurem mensurar a influência dos doadores sobre o comportamento dos parlamentares, em termos de apresentação de projetos e emendas, confecção de relatórios e pareceres, votos em comissões e em plenário, etc.** Eventuais trabalhos nesta linha também precisarão ser sensíveis aos problemas de determinação mútua (o perfil de atuação parlamentar pode atrair financiamento e o financiamento pode reforçar o perfil de atuação parlamentar) e de omissão de variáveis relevantes (que outros fatores, além do financiamento, podem afetar o perfil de atuação parlamentar?).

Também caminham nesse sentido os apontamentos de SPECK (2015, p. 262, grifou-se), a saber:

**Do ponto de vista dos representantes eleitos, a análise do comportamento dos parlamentares nas votações é um campo de pesquisa promissor para medir o impacto do financiamento político. Adicionalmente, a atuação dos parlamentares na elaboração da legislação e o acesso aos parlamentares são campos importantes para a pesquisa.** A modificação de projetos de lei durante a sua tramitação no Congresso é apontada como uma das formas de atender as

<sup>12</sup> Nesse sentido, cf. também SILVA & CERVI (2017, p. 78): "*Alguns trabalhos recentes já têm tentando investigar se haveria efeitos mais perceptíveis da dependência econômica sobre o comportamento parlamentar e as contrapartidas recebidas pelos doadores. Notou-se até então que, em alguns casos, houve valorização nas ações de empresas que financiaram campanhas vitoriosas ou ainda obtenção de maior volume de contratos públicos e com maior valor (Claessens, Feijen e Laeven, 2008; Oliveira e Araujo, 2013; Boas, Hidalgo e Richardson, 2014). Contudo, ainda não há confirmação empírica entre doação empresarial e apoio a determinada agenda parlamentar em votações em plenário (Santos et al., 2015).*"

demandas dos financiadores. Por outro lado, os especialistas argumentam frequentemente que o financiamento cria acesso aos legisladores que, por sua vez, será usado pelos lobistas para apresentar as demandas individuais ou coletivas do setor privado.

Para tanto, de maneira mais específica, busca-se traçar uma correlação entre os setores de atuação dos doadores empresariais e os setores impactados/beneficiados pela atuação legislativa dos deputados federais. Diante desses questionamentos, as hipóteses deste trabalho são de que: (i) é possível observar a influência das doações empresariais sobre a atuação dos parlamentares a partir de uma correlação entre os setores econômicos dos doadores e aqueles objeto das proposições dos parlamentares; e (ii) houve alteração na atuação dos deputados federais após o fim das doações empresariais.

Quanto à *primeira* hipótese, tem-se que a doutrina majoritária - como será explicitado no **Capítulo I** - entende que o financiamento empresarial de campanhas é, na verdade, investimento do setor privado, isto é, que as empresas doam para determinado(a) candidato(a) esperando algum retorno financeiro indireto. É dizer, o financiamento empresarial pode ser interpretado como verdadeiro "pré-lobby", uma vez que as pessoas jurídicas não têm poder de voto (direitos políticos) e muito menos ideologia política<sup>13</sup>. Portanto, acredita-se que há sim uma vinculação positiva entre os doadores empresariais - que representavam a maior parte das cifras (astronômicas) doadas<sup>14</sup> - e os parlamentares, de modo que esta doação representava um fator importante de influência por parte desses grupos de interesse.

Quanto à *segunda* hipótese, acredita-se que houve alteração na atuação parlamentar com o fim das doações empresariais pois, sem esta forma relevante e concreta de influência, perde-se importante mecanismo de pressão para fazer valer determinada pauta de grupos de interesse. Evidente que, como discutido no **Capítulo I**, há outras formas de influência legítima, como é o caso do *lobby*, que podem servir de mecanismos de pressão do setor privado. Contudo, dificilmente estes podem ser tão efetivos quanto as doações, que podem até

---

<sup>13</sup> Cumpre frisar, mais uma vez, que não se trata de argumentação sob a ótica da integridade/legitimidade, ou seja, não se discute a idoneidade de empresas que doam para campanhas políticas. Assim como o *lobby*, esta prática pode ser vista como forma legítima de influência do setor privado sobre o público. Portanto, como será melhor demonstrado no **Capítulo I**, o que se questiona é se deve o setor privado poder influir desta maneira no processo eleitoral. Com isso, investiga-se, neste estudo, se esta influência era observável na atuação parlamentar e se ela sofreu alguma alteração com a posterior proibição das doações empresariais.

<sup>14</sup> "No total dos recursos externos de R\$ 3,1 bilhões arrecadados na campanha de 2010, 75% são provenientes de empresas, 14% de doações de cidadãos e 11% são recursos próprios dos candidatos. Esses valores apresentam certa variação, dependendo dos cargos disputados. Há uma clara linha crescente em relação ao peso do financiamento pelas empresas dos cargos com menos poder político para os cargos de maior importância. Enquanto os deputados estaduais financiam 44% das suas campanhas com recursos próprios, os candidatos disputando a Presidência recebem 91% de empresas." (SPECK, 2015, pp. 253-255)

determinar o próprio resultado eleitoral, ou seja, definir se um(a) candidato(a) será (re)eleito(a) ou não<sup>15</sup>. Outra consideração importante diz respeito à capacidade de empresas que já doavam anteriormente terem maior (ou a mesma) influência mesmo após a proibição das doações empresariais, o que pode significar tanto que estão sendo utilizadas outras formas de pressão (lícitas e/ou ilícitas), quanto que o poder de influência das doações é tão forte que se mantém mesmo após uma legislatura inteira. Quanto a esse ponto, faz-se necessária breve análise com relação à prática do *lobby* e sua regulamentação ao final deste estudo.

Feitos esses esclarecimentos necessários acerca da metodologia deste trabalho, passemos agora à metodologia de pesquisa e análise propriamente ditas, isto é, como foi feito o levantamento de informações e como elas foram desenvolvidas ao longo de cada parte deste estudo.

### 1.3. Metodologia de análise

Este trabalho buscou reunir tanto elementos mais teóricos, como a doutrina, legislação e jurisprudência sobre o tema, quanto uma análise verdadeiramente empírica para poder construir uma sólida proposta de estudo sobre a influência do financiamento empresarial de campanhas - e, em última análise, da influência do dinheiro empresarial em todas as suas possíveis acepções - sobre a atuação dos parlamentares brasileiros. Dito isso, o presente estudo é organizado a partir de: **(i)** revisão bibliográfica acerca do entendimento da doutrina sobre o financiamento de campanhas no Brasil, mais especificamente sobre o financiamento empresarial e sua influência na política; **(ii)** análise do julgamento da ADI nº 4.650 e de sua relevância como marco para o financiamento eleitoral no país; **(iii)** levantamento empírico de **(iii.1)** dados referentes às doações empresariais feitas a candidatos ao cargo de deputado federal pelo Rio de Janeiro; e **(iii.2)** PLs, PLPs e PECs apresentadas pelos(as) deputados(as) estudados; e, por fim, **(iv)** breves conclusões e novas hipóteses acerca da influência privada na política, com enfoque para o papel crucial que a atividade do *lobby* passa a ter no Brasil. A partir dessa estrutura de análise, que contempla diferentes ferramentas metodológicas para

---

<sup>15</sup> "Certamente um dos efeitos mais observados do impacto do dinheiro sobre a competição política é o desequilíbrio causado pelas presenças díspares de recursos em campanhas. Quer dizer, portanto, que candidatos mais bem financiados são aqueles que apresentam maiores números de votos em eleições proporcionais e majoritárias (Samuels, 2001; Peixoto, 2010; Figueiredo Filho et al., 2013; Speck e Mancuso, 2012; Speck e Cervi, 2013; Eduardo, 2014). Mas mais do que bem votados, um grande volume de receitas afeta positivamente a chance de sucesso eleitoral dos competidores (Cervi, 2010; Speck, Sacchet e Santos, 2012; Cervi, 2013; Mancuso e Figueiredo Filho, 2014)." (SILVA & CERVI, 2017, p. 78)



buscar uma melhor compreensão sobre o tema, passa-se agora a explicitar cada uma a partir de sua característica metodológica, ou seja, agrupando-se as análises teóricas e as empíricas.

#### *Do levantamento teórico*

De início, foi de extrema relevância para o estudo do tema em questão a realização de revisão bibliográfica acerca do financiamento eleitoral. Para tanto, realizou-se um levantamento dos principais trabalhos sobre o assunto, para contextualizar o objeto de estudo, e identificou-se os entendimentos centrais com relação aos diferentes tipos de financiamento, mais especificamente, sobre o financiamento empresarial e suas possíveis influências no pós-eleições. Somado a esta etapa inicial de mapeamento dos principais pontos, fez-se, também, uma análise mais concreta da atuação parlamentar, a partir da doutrina e do próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Trata-se de etapa fundamental para permitir uma melhor compreensão desse universo da influência econômica sobre os parlamentares, uma vez que indica outros possíveis objetos de análise para serem testados em pesquisas futuras, para além do estudo dos PLs, PLPs e PECs.

Posteriormente, fez-se uma análise crítica do julgamento do STF na ADI nº 4.650, de modo a viabilizar uma compreensão acerca do que motivou e fundamentou a decisão da Suprema Corte de proibir o financiamento empresarial de campanhas políticas. Esta etapa foi relevante, também, para confirmar o entendimento majoritário sobre o tema - tanto na doutrina quanto na jurisprudência - e para a elaboração de hipóteses que partem de uma decisão concreta, com fundamentações e premissas específicas. Por fim, a partir da análise do julgamento do STF, foi possível delimitar no tempo os marcos mais relevantes no que diz respeito ao financiamento de campanhas no país.

Por último, fez-se um levantamento da doutrina nacional e internacional sobre *lobby* para agregar informações sobre o tema às conclusões do trabalho. Como será indicado, o debate sobre a regulamentação do *lobby* pode ter um papel crucial para a identificação e equalização das influências econômicas sobre o setor político no país em virtude da possibilidade de crescimento desta prática como "substituição" ao financiamento empresarial de campanhas políticas. É dizer, os resultados obtidos podem ter indicado que, com o fim das doações empresariais, a academia deve focar suas análises na influência exercida pelo setor privado através do *lobby*, de modo que as discussões em torno de sua regulamentação podem ser cruciais para a compreensão da influência privada sobre a política e para orientar futuras análises sobre o tema.

### *Do levantamento empírico*

Para apurar a influência do financiamento empresarial de campanhas sobre a atuação legislativa da Câmara dos Deputados, este trabalho se propôs a analisar e correlacionar dados empíricos tanto do lado das doações quanto da própria atividade legiferante - atuação fim do Parlamento. Com efeito, frente à impossibilidade fática de análise das doações empresariais e da atuação legislativa referente a todos os parlamentares, nas três esferas federativas do país, e em todas as eleições realizadas até o momento, optou-se pelo estudo aprofundado de deputados federais do Rio de Janeiro eleitos e reeleitos nos três últimos pleitos, quais sejam, 2010, 2014 e 2018.

A escolha do Rio de Janeiro se deu pelo simples fato de ser o estado de registro eleitoral do autor. Quanto ao marco temporal escolhido, este deve-se ao intuito deste trabalho de, também, analisar se houve alguma alteração na influência empresarial sobre a atuação legislativa dos deputados federais após o julgamento da ADI nº 4.650, que proibiu o financiamento empresarial de campanhas. Isto é, buscou-se apurar se, mesmo sem as doações empresariais, a atividade legislativa se manteria, em termos de temáticas das propostas apresentadas, e, se for o caso, se a influência dos diferentes setores empresariais permaneceria visível na atividade legiferante. Também, importante frisar que os dados referentes a eleições mais antigas, especialmente anteriores a 2004, não são tão acessíveis e facilmente manipuláveis quanto os que dizem respeito aos pleitos mais recentes.

Ainda, com o objetivo de manter o rigor metodológico da pesquisa, optou-se por analisar apenas os(as) deputados(as) federais do Rio de Janeiro que foram eleitos e reeleitos nos três últimos pleitos para que se pudesse comparar diretamente a influência de seus doadores e a alteração em sua atividade legiferante. Cabe destacar que a atuação legislativa estudada foi restrita ao primeiro ano de cada mandato, ou seja, 2011, 2015 e 2019, o que se deu pelo fato de que o vínculo com os doadores estaria ainda recente e, também, pois os(as)



deputados(as) costumam apresentar mais propostas no início das legislaturas<sup>16</sup>. Feitos esses esclarecimentos iniciais, passemos à metodologia utilizada para o levantamento dos dados.

*Inicialmente*, a partir dos dados obtidos no *site* do Tribunal Superior Eleitoral ("TSE")<sup>17</sup>, criou-se uma planilha com todos os(as) candidatos(as) ao cargo de deputado federal eleitos nos pleitos de 2010, 2014 e 2018<sup>18</sup> e filtrou-se pelos nomes dos(as) candidatos(as) do Rio de Janeiro que se repetem três vezes. Para tanto, foi necessário não apenas reunir os dados disponibilizados em planilhas diferentes para cada eleição em uma única, mas também corrigir eventuais erros de digitação (especialmente relacionados à não identificação de acentos) nos nomes dos candidatos. Com isso, chegou-se ao espaço amostral preliminar de 9 (nove) deputados(as) federais, quais sejam: **Alessandro Lucciola Molon; Aureo Lidio Moreira Ribeiro; Benedita Souza da Silva Sampaio; Glauber de Medeiros Braga; Hugo Leal Melo da Silva; Jandira Feghali; Jean Wyllys de Matos Santos; Pedro Paulo Carvalho Teixeira; e Rodrigo Felinto Ibarra Epitácio Maia**. Contudo, como o deputado federal **Jean Wyllys** renunciou ao seu mandato referente às eleições de 2018 ainda antes de tomar posse em 2019<sup>19</sup>, ele foi excluído da análise, restando apenas os demais 8 (oito) supracitados.

A *segunda etapa* para o levantamento dos dados foi a uniformização das informações disponibilizadas pelo TSE sobre as doações de cada candidato em cada um dos pleitos estudados. Dessa forma, foram importados os dados do *site* do TSE<sup>20</sup> referentes ao nome do candidato, ano, partido, nome do doador, CNPJ, valor doado e espécie de recurso (forma

<sup>16</sup> Nesse sentido, confira análise com relação às PECs: "Observa-se que, em geral, o número de PECs teve picos de apresentação nos primeiros anos das Legislaturas, tanto na Câmara quanto no Senado. Esse comportamento já foi observado anteriormente pela equipe do Congresso em Números." Sganzerla, Rogerio; Vasconcellos, Fábio; Scovino, Fernanda; e Castro, Matheus. Introdução. Parte 1 - Trinta anos de propostas e modificações constitucionais. p. 42. In: Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição 1988. Org. Pablo Cerdeira, Fábio Vasconcellos & Rogerio Sganzerla. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. Sobre as observações apontadas acerca de análises anteriores do projeto, cf. CERDEIRA, Pablo de Camargo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogério; CUNHA, Brenda; CARABETTA, João; SALES, Alifer; SCOVINO, Fernanda. Congresso em números: a produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/24019>>. Acesso em: 10.10.2020.

<sup>17</sup> Especialmente <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/> e [https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/candidatos\\_anos/2010.html](https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/candidatos_anos/2010.html).

<sup>18</sup> Dados disponibilizados na plataforma "Github", como será explicado ao final desta **Introdução**. Nesse sentido, confira p. 17, nota de rodapé nº 23.

<sup>19</sup> Fernanda Vivas e Fernanda Calgaro (29 jan. 2019). **Renúncia de Jean Wyllys ao terceiro mandato é oficializada na Câmara**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/29/renuncia-de-jean-wyllys-ao-terceiro-mandato-e-oficializada-na-camara.ghtml>. Acesso em: 17.10.2020.

<sup>20</sup> Confira nota de rodapé de nº 14.

como foi feita a doação). Como se pode ver na planilha das doações<sup>21</sup>, as pessoas físicas não foram nem incorporadas à tabela para facilitar a análise, de modo que restaram somente doadores com a numeração correspondente a um CNPJ<sup>22</sup>. Com isso, foram mantidas tanto doações feitas pelos Diretórios Nacionais/Estaduais/Distritais e Comitês Financeiros dos partidos dos(as) deputados(as), quanto doações realizadas por outras candidaturas. Essas doações partidárias foram identificadas e destacadas para que fossem diferenciadas das demais.

Entretanto, cumpre salientar que, em alguns casos, foi disponibilizado o nome da empresa que fez a doação originalmente, isto é, o nome e o CNPJ de quem fez a doação ao partido ou à outra candidatura que, posteriormente, repassou a um dos candidatos em análise. Nesses casos, os CNPJs foram alterados para os CNPJs das empresas doadoras (e não dos partidos), mas foi preservada a informação de que se trata de doação de certa forma indireta, uma vez que, no nome do doador, foi mantida a entidade partidária ou candidatura, criando-se uma coluna a mais para indicar o "doador originário", a qual foi utilizada em todas as análises. Ainda, para facilitar o estudo, criou-se outra planilha com as doações agregadas por doador, pois os dados do TSE correspondem a cada doação feita, ou seja, há diversos casos em que um mesmo doador - geralmente outra candidatura ou órgão partidário - realizou várias doações pequenas, de modo que seria interessante também ter este dado compilado em uma versão mais condensada da planilha para facilitar a visualização das informações.

Após a organização dos dados obtidos, foram criadas duas colunas para análise, quais sejam, "Setor (macro)" e "Setor (micro)", com as quais se buscou classificar o setor a que pertencia cada doador. Foram feitas duas colunas distintas para classificação devido à grande variedade de doadores e à dificuldade de agregar diferentes doadores em um mesmo setor. Assim, foi possível realizar uma dupla filtragem das classificações para que se aumentasse o grau de objetividade da análise e, também, para que classificações indevidas fossem menos prováveis. Para realizar as classificações, foi utilizado o CNPJ de cada empresa doadora como termo de busca na *internet*, que indicou diferentes *sites* que compilam informações cadastrais das empresas, especialmente sobre a atividade principal e as atividades secundárias (os que

---

<sup>21</sup> Dados disponibilizados na plataforma "Github", como será explicado ao final desta **Introdução**. Nesse sentido, confira p. 17, nota de rodapé nº 23.

<sup>22</sup> Esta é, inclusive, a justificativa para o fato de as doações de 2018 não terem sido analisadas, uma vez que já era aplicável a decisão do STF de proibir o financiamento empresarial de campanhas. Portanto, não caberia reunir os dados de 2018 se só haveria doação pública e/ou de pessoas físicas (CPF's).

com mais frequência disponibilizavam esses dados eram: "CNPJ Rocks", "CNPJ Biz", "CNPJ Brasil" e "Compras Dados Fornecedores" (Governo Federal).<sup>23</sup>

*Por último*, fez-se um levantamento da produção legislativa de cada um dos 8 (oito) deputados(as) analisados(as) nos anos de 2011, 2015 e 2019. Para tanto, utilizou-se a ferramenta de busca de propostas legislativas da Câmara dos Deputados<sup>24</sup> e filtrou-se pelos anos e deputados(as) desejados, bem como pelos tipos de proposições definidas para o estudo, quais sejam, PLs, PLPs e PECs. Evidente que não se trata da totalidade da atuação legislativa e nem se pretendeu realizar um estudo completo sobre as influências econômicas no mandato dos(as) deputados(as). Como será visto no **Capítulo I**, há diversos mecanismos de atuação dos parlamentares que podem ser possíveis "gargalos" para a influência do setor privado. Contudo, nem todos são observáveis ou facilmente acessíveis, além de que os escolhidos representam as proposições legislativas mais relevantes no âmbito do Legislativo.

De maneira análoga ao levantamento das informações referentes às doações, foi mantida grande parte das informações disponibilizadas com o intuito de criar uma base de dados que pode ser utilizada para demais pesquisas, posteriormente, e também foram criadas duas classificações para análise, as mesmas "Setor (macro)" e "Setor (micro)". Nesse caso, o fator utilizado para a análise foi a leitura das propostas legislativas e constitucionais, sob a ótica tanto do tema da proposição (macro) quanto do setor propriamente afetado (micro). Portanto, assim como no caso dos dados referentes às doações, deve-se levar em conta as duas categorias de análise interligadas para uma correlação mais completa e precisa. Para realizar a correlação das informações levantadas, utilizou-se a linguagem de programação "R", que possibilitou a criação de gráficos específicos para cada deputado(a) em cada ano de análise, facilitando a visualização dos resultados obtidos - os quais estão disponíveis no **Capítulo III**. Todos os dados levantados - que foram organizados nas três planilhas utilizadas como base -, assim como o código elaborado para a formulação dos gráficos utilizados neste trabalho, estão disponíveis na plataforma Github<sup>25</sup>, de forma aberta, para que todos os interessados possam acessar e utilizar os dados. Trata-se não apenas de compromisso ético com a transparência das informações utilizadas neste estudo, mas também de parte do objetivo deste trabalho, qual seja, fomentar o aumento da produção acadêmica sobre o tema.

<sup>23</sup> Disponíveis, respectivamente, em: <https://cnpj.rocks/>; <https://cnpj.biz/>; <https://www.cnpjbrasil.com/>; e <http://compras.dados.gov.br/docs/home.html>.

<sup>24</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>.

<sup>25</sup> Disponível em: [https://github.com/Rodrigo-Roll/TCC\\_Rodrigo\\_Roll/](https://github.com/Rodrigo-Roll/TCC_Rodrigo_Roll/).

Como já brevemente adiantado, este estudo tem uma série de desafios metodológicos em virtude de seu ineditismo. É dizer, embora grande parte da doutrina e até da jurisprudência - como será demonstrado no **Capítulo I** - concorde que há influência do setor econômico na seara política, esta relação ainda não foi propriamente demonstrada, salvo por estudos pontuais e com perspectivas distintas<sup>26</sup>. Evidente que isso não ocorre ao acaso: há uma série de fatores envolvidos na influência do setor privado sobre a atuação parlamentar que não são facilmente observáveis - como é o caso da corrupção e do caixa 2, do lado das doações em si, e das inúmeras formas que um parlamentar dispõe para poder "compensar" a empresa por sua doação, do lado da atuação legislativa. Ademais, para além da dificuldade de levantar e "limpar" os dados, a classificação de doadores e de propostas legislativas exige um tremendo esforço para se criar um denominador comum passível de análise e de comparação. Como também já adiantado, a própria escolha de analisar PLs, PLPs e PECs enseja um enviesamento do estudo, omitindo informações que poderiam ser encontradas em outros *loci* de influência. E o mesmo ocorre com a necessária filtragem dos(as) deputados(as) que serão objeto de estudo, uma vez que os resultados podem não representar a Câmara dos Deputados como um todo.

Todavia, este trabalho não tem a pretensão de dar uma resposta final à questão da influência empresarial sobre a política. Trata-se de um primeiro passo para buscar tanto a compreensão empírica quanto teórica de um fenômeno pouco explorado. Assim, acredita-se que seja possível colaborar para o debate em questão com a metodologia utilizada, com os dados levantados, com as conclusões obtidas e com os aprendizados que se extraem deste estudo, pois, a partir dele, a academia pode compreender que o foco não deve ser a análise de PLs, PLPs e PECs, mas sim de outras formas de atuação parlamentar, por exemplo.

## 2. CAPÍTULO I - O FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL

### 2.1. As diferentes formas de financiamento eleitoral e seu papel no jogo democrático

O financiamento das campanhas políticas representa uma parte vital do processo democrático. Embora haja uma série de questionamentos<sup>27</sup> quanto às cifras que são

<sup>26</sup> Para um levantamento sobre os estudos neste ponto, cf. MANCUSO (2012). Cf. também FIGUEIREDO FILHO (2009); ABRAMO (2014); NUNES (2019); e SANTOS (2011).

<sup>27</sup> Cf. trecho do voto do Min. Relator (Luiz Fux) da ADI nº 4.650/DF: "*Na mesma Audiência, o expositor e professor Geraldo Tadeu demonstrou que o gasto per capita nas campanhas eleitorais no Brasil é bastante superior aos da França, da Alemanha e do Reino Unido. No Brasil, essa cifra atinge o montante de \$10,93,*

movimentadas nesse processo, especialmente no Brasil, é inegável que o acesso a recursos financeiros seja indispensável para a ampla disseminação de ideias e para a apresentação dos(as) mais variados(as) candidatos(as) em um determinado pleito eleitoral<sup>28</sup>. É dizer, a possibilidade de competir por recursos faz parte das regras do jogo democrático e, inclusive, fomenta o que Przeworski (1994)<sup>29</sup> chama de "institucionalização da incerteza", atributo essencial de uma democracia, a saber:

Numa democracia, várias forças políticas competem entre si dentro de estruturas institucionais. Os participantes da competição democráticas investem recursos econômicos, organizacionais e ideológicos desiguais na disputa. Alguns grupos têm mais dinheiro do que outros para gastar na política. Alguns dispõem de mais competência e vantagens organizacionais do que outros. Uns possuem recursos ideológicos melhores, isto é, argumentos mais convincentes. Se as instituições democráticas são universalistas - isto é, neutras em relação à identidade dos participantes -, os que detêm maiores somas de recursos têm mais probabilidade de sair vencedores nos conflitos submetidos ao processo democrático. Tenciono defender a tese de que os resultados desse processo são determinados conjuntamente pelos recursos e pelas instituições e, portanto, a probabilidade de um grupo qualquer, identificado por sua posição na sociedade civil, chegar a realizar seus interesses de uma determinada forma e dentro de um determinado grau é, de um modo geral, distinta da de outros grupos. (pp. 26-27)

(...) Resumindo, numa democracia todas as forças devem lutar continuamente pela satisfação de seus interesses. Nenhuma delas encontra refúgio em suas posições políticas. **Ninguém pode esperar pelos resultados para modificá-los depois; todos devem subordinar seus interesses à competição e à incerteza. O momento crucial da transição do regime autoritário para o regime democrático é a**

---

*enquanto que na França é de \$0,45, no Reino Unido, de \$0,77, e na Alemanha chega a 2,21. Quando comparado proporcionalmente ao PIB, o Brasil também se encontra no topo do ranking dos países que mais gastam com campanhas eleitorais: 0,89% de toda a riqueza gerada no país se presta a financiar candidaturas a cargos representativos. Aqui, ultrapassamos, inclusive, os Estados Unidos, em que apenas 0,38% do PIB vai para as campanhas eleitorais.*" (p. 2 do voto, grifou-se).

<sup>28</sup> Nesse sentido, cf. *"Nesse processo, partidos políticos e candidatos precisam de acesso a dinheiro para poder alcançar o eleitorado e explicar seus objetivos e políticas, além de receber 'inputs' da população sobre suas propostas. Campanhas eleitorais dinâmicas podem engajar cidadãos no processo eleitoral, e partidos políticos ativos podem envolver as pessoas no diálogo democrático entre eleições. Portanto, o financiamento de campanhas tem um papel positivo nas democracias: ele pode ajudar a fortalecer os partidos políticos e candidatos, além de providenciar oportunidades para que haja uma competição mais igualitária. De fato, o acesso suficiente ao financiamento que é providenciado sem amarras é crucial para a 'overall vibrancy' de um sistema democrático e eleitoral - o qual ajuda os cidadãos a acreditar na (e confiar) política e nos políticos."* (Tradução livre de: *"In this process, political parties and candidates need access to money in order to reach out to the electorate and explain their goals and policies, and receive input from the people about their views. Dynamic election campaigns can engage citizens in the electoral process, and active political parties can involve people in the democratic dialogue between elections. Thus political finance has a positive role to play in democracies: it can help strengthen political parties and candidates, and provide opportunities to compete on more equal terms. Indeed, sufficient access to funding that is provided with no strings attached is crucial to the overall vibrancy of an electoral and democratic system—which helps citizens believe in (and trust) politics and politicians."*). OHMAN, Maguns. Introduction to Political Finance. In: Funding of political parties and election campaigns - A Handbook on Political Finance (Org. Elin Falguera, Samuel Jones & Magnus Ohman). IDEA, 2014. p. 1. Grifou-se)

<sup>29</sup> PRZEWORSKI, Adam. (1994), Democracia e Mercado: Reformas Políticas e Econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro, Relume Dumar, pp. 25-31.

passagem daquela limiar além do qual ninguém pode intervir para reverter os resultados do processo político formal. A democratização é um ato de submissão de todos os interesses à competição, é uma ação de institucionalização da incerteza. O passo decisivo em direção à democracia é dado pela transferência do poder de um grupo de pessoas para um conjunto de regras. (p. 31, grifou-se)

Dito isso, cumpre agora elucidar de que maneiras esse financiamento de campanhas políticas pode se dar em um regime democrático. Basicamente, são três opções: **(i)** exclusivamente público; **(ii)** exclusivamente privado<sup>30</sup>; ou **(iii)** misto. Na *primeira hipótese*, os partidos políticos recebem subsídios unicamente do Estado, isto é, as campanhas políticas são financiadas pelo dinheiro do contribuinte, que é repassado às candidaturas pelos partidos. Nesse ponto, importante destacar que a transferência de recursos estatais pode se dar não apenas de forma direta, mas também indireta, ou seja, "*(...) pode ser direto, implicando a transferência de dinheiro a partidos ou candidatos, ou indireto, na forma de subsídios, isenções tributárias ou cessão de recursos públicos, tais como espaços, funcionários ou materiais.*" (SPECK & DOLANDELI, 2014, p.13). Ainda, no que diz respeito à forma indireta de financiamento estatal, há o acesso "gratuito" à mídia, viabilizado pela compra de tempo de exposição dos candidatos nos canais televisivos por parte do Estado<sup>31</sup>.

Há fatores relevantes que devem ser considerados quando se discute o financiamento público de campanhas políticas, como a elegibilidade/critérios de acesso a esses recursos e a alocação deles entre aqueles que são elegíveis<sup>32</sup>. Diante de inúmeras e complexas variáveis, há diversos modelos de financiamento público possíveis, conforme aprofundado por SPECK & DOLANDELI (2014, pp. 17-25). Já os objetivos principais dessa forma de financiamento de campanhas foram muito bem resumidos por OHMAN (2014, pp. 22-23):

Às vezes o propósito de fornecer um financiamento público é para garantir que todas as forças políticas relevantes tenham acesso a recursos suficientes para alcançar o eleitorado, encorajando, assim, o pluralismo e proporcionando ao eleitorado uma variedade maior de políticos e políticas para serem escolhidos. Outro objetivo pode ser o de limitar a vantagem de competidores com acesso a recursos significativos ao garantir a todos o acesso a fundos de campanha. (...) Há uma terceira vantagem potencial de se fornecer financiamento público de campanhas: a ameaça de retê-lo

<sup>30</sup> Cabe destacar, aqui, que a problemática central deste tipo de financiamento gira em torno das doações empresariais, e não das doações de pessoas físicas, como será melhor discutido.

<sup>31</sup> Amplamente conhecida no Brasil como a propaganda eleitoral obrigatória, considerada como fator relevante (ao lado dos debates eleitorais, no caso de cargos majoritários, via de regra) para a ampla exposição de ideias e propostas dos candidatos durante o período eleitoral.

<sup>32</sup> OHMAN, Maguns. Getting the Political Finance System Right. In: Funding of political parties and election campaigns - A Handbook on Political Finance (Org. Elin Falguera, Samuel Jones & Magnus Ohman). IDEA, 2014. p. 23.)



caso os partidos políticos (ou candidatos) não cumpram outras regras, como o limite de gastos ou requerimentos que devem ser cumpridos, pode ser um incentivo altamente efetivo para fazer com que respeitem as regras.<sup>33</sup>

Com relação ao *financiamento exclusivamente privado*, este se dá a partir de doações feitas por pessoas físicas e/ou jurídicas, bem como por doações do próprio candidato. Dessa forma, evita-se que todos os candidatos, principalmente os menos populares entre o eleitorado, tenham acesso a recursos de forma quase que automática, isto é, faz-se com que os candidatos tenham que atrair financiadores a partir de sua imagem e propostas. Esta forma de financiamento preserva recursos do erário público - e, indiretamente, do contribuinte - ao mesmo tempo em que incentiva a competição política entre os candidatos pela busca de financiadores. Trata-se, também, de maneira de aproximar e engajar ainda mais o eleitorado com relação ao processo democrático, uma vez que os(as) candidatos(as) efetivamente dependem do suporte financeiro do maior número possível de eleitores - o que vai além do voto em si, especialmente em países em que o voto é obrigatório.

Por último, reunindo elementos dos dois extremos anteriormente citados, há o *financiamento misto*. Nesse caso, pode-se optar pelas mais distintas conformações presentes nas variedades de cada um dos modelos, público e privado. Assim, é possível que seja imposto um teto para as doações privadas, ou que o financiamento público esteja condicionado a determinados requisitos, entre outras inúmeras possibilidades. Ademais, pode-se proibir determinadas doações por se entender que estas prejudicam o processo democrático, como é comum ocorrer com entidades estrangeiras, sindicatos, doadores anônimos, entidades públicas e empresas de forma geral<sup>34</sup>. Para dados a respeito das regulamentações acerca desses tipos de doações ao redor do mundo, confira a base de dados do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA)<sup>35</sup>.

Cabe, ainda, destacar que há diversas formas inovadoras sendo testadas, em caráter

<sup>33</sup> Tradução livre de: "Sometimes the purpose of providing public funding is to ensure that all relevant political forces have access to enough resources to reach the electorate, thereby encouraging pluralism and providing the electorate with a wider choice of politicians and policies. Another goal can be to limit the advantage of competitors with access to significant resources by giving everyone access to funds for campaigning. (...) There is a third potential advantage of providing public funding: the threat to withhold it if political parties (or candidates) fail to follow other rules such as spending limits or reporting requirements can prove a highly effective incentive to obey the rules."

<sup>34</sup> Ibid, p. 21, tabela 2.1 "The rationale behind different types of donations bans".

<sup>35</sup> Political Finance Database, IDEA. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>. Acesso em: 10/09/2020.

experimental, para aprimorar as formas existentes de financiamento eleitoral<sup>36</sup>. Tais iniciativas não se restringem a um dos modelos específicos de financiamento, o que ressalta o fato de não haver mecanismo ideal, apenas conformações mais eficientes e melhor adequadas ao espírito democrático. Apenas a título de exemplo, citarei dois casos: *(i)* o *crowdfunding*; e *(ii)* os *democracy vouchers*. O primeiro busca incentivar as doações de pessoas físicas por meio de plataformas de doação coletiva, isto é, cria-se uma campanha arrecadatória para que os eleitores que se identificam com a campanha de seu respectivo candidato possam doar pequenas quantias que, somadas, representam uma cifra considerável<sup>37</sup>. O financiamento coletivo já é realidade nos EUA, tendo sido muito relevante para as eleições presidenciais de 2008 e 2012<sup>38</sup>, e também no Brasil<sup>39</sup> - embora não haja uma definição regulatória clara sobre o ponto no ordenamento jurídico brasileiro.

Quanto ao segundo, os *democracy vouchers*, eles buscam aumentar o engajamento da sociedade com o processo eleitoral a partir do envio de *vouchers* para as casas dos eleitores. Cada *voucher* tem o mesmo valor - de maneira que cada eleitor tem direito a "doar" a mesma quantia - e representa uma parte do fundo público disponível para campanhas políticas, de modo que os eleitores podem escolher qual(is) candidato(s) deve(m) receber uma maior parte da cifra pública para financiar sua(s) campanha(s) política(s) - e, conseqüentemente, qual(is) deve(m) receber menos. Essa inovação foi utilizada em Seattle, nos anos de 2017 e 2019, para as eleições do Legislativo municipal<sup>40</sup>. Após esses esclarecimentos acerca do funcionamento das diferentes formas de financiamento eleitoral e de suas inovações, passemos, de forma mais específica, aos impactos do financiamento empresarial de campanhas.

<sup>36</sup> Nesse sentido, cf. MOHALLEM, Michael; COSTA, Gustavo. "Crowdfunding e o futuro do financiamento eleitoral no Brasil." Revista Estudos Eleitorais, vol. 10, no 2, maio/ago. 2015 & MOHALLEM, Michael. Doação ou investimento? Alternativas ao financiamento desigual de campanhas eleitorais. In: Reforma Eleitoral no Brasil - Legislação, Democracia e Internet em debate. Joaquim Falcão (Org.). 1ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

<sup>37</sup> Para mais, cf. MOHALLEM & COSTA, *Ibid*, pp. 164-171.

<sup>38</sup> *Ibid*, pp. 164-165.

<sup>39</sup> Cf. MELLO, Bernardo (24 set. 2020). 'Vaquinhas' em apoio a candidatos já somam R\$ 4,5 milhões; veja quem recebeu mais contribuições. SONAR - A escuta das redes, O Globo. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/sonar-a-escuta-das-redes/post/vaquinhas-em-apoio-candidatos-ja-somam-r-45-milhoes-veja-quem-recebeu-mais-contribuicoes.html>. Acesso em: 02/11/2020.

<sup>40</sup> Cf. BEEKMAN, Daniel (11 fev. 2019). *Seattle mailing out 'democracy vouchers' ahead of 2019 City Council elections.* The Seattle Times. Disponível em: <https://www.seattletimes.com/seattle-news/politics/seattle-mailing-out-democracy-vouchers-ahead-of-2019-city-council-elections/>. Acesso em: 10/10/2020.



## 2.2. A influência do dinheiro privado na política: um desvirtuamento da poliarquia?

O conceito de "poliarquia" foi cunhado por Robert Dahl (1997)<sup>41</sup> para teorizar acerca de uma democracia "perfeita". Para ele, uma poliarquia deveria ser responsiva, isto é, seus cidadãos deveriam ter oportunidades plenas de: (1) Formular suas preferências; (2) Expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo, de forma individual e coletiva; e (3) Ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Além do direito de voto, elegibilidade para cargos públicos e eleições livres e idôneas, a responsividade também se subdivide em outros direitos<sup>42</sup>, que hoje consideramos como básicos em um Estado Democrático de Direito. Acredito que este conceito basilar da Ciência Política pode ajudar a demonstrar a importância do voto para um regime democrático, de modo que as críticas ao poder/consequências do financiamento empresarial de campanhas que serão apresentadas sejam analisadas sob essa perspectiva, ou seja, como problemas centrais de uma democracia.

Dito isso, cumpre trazer trecho do prefácio do já citado relatório IDEA (2014)<sup>43</sup>, escrito pelo ex-Secretário-Geral da ONU e ex-Presidente da Comissão Global sobre Eleições, Democracia e Segurança<sup>44</sup>, Kofi Annan, para elucidar a relevância da preocupação com o impacto do dinheiro privado sobre eleições:

Durante o curso de minha carreira, eu presenciei o impacto negativo do dinheiro na política e na governança. Há evidências crescentes de que corrupção e doações desreguladas estão exercendo uma influência indevida na política e minando a integridade das eleições. Em alguns países, o dinheiro do crime organizado já infiltrou a política para ganhar controle sobre os oficiais eleitos e as instituições públicas. Essas ameaças à política democrática ajudam a explicar porque um grande número de pessoas ao redor do mundo estão perdendo a esperança nos políticos e nos processos democráticos.<sup>45</sup>

O diplomata não destaca apenas preocupações com o impacto negativo do dinheiro na política, ele também relaciona essas consequências com a descrença dos cidadãos com políticos e com a própria democracia em si, como adiantado na **Introdução** deste trabalho.

<sup>41</sup> DAHL, Robert. Poliarquia. São Paulo, EDUSP, 1997.

<sup>42</sup> *Ibid*, p. 27.

<sup>43</sup> Funding of political parties and election campaigns - A Handbook on Political Finance (Org. Elin Falguera, Samuel Jones & Magnus Ohman). IDEA, 2014. p. 23.)

<sup>44</sup> *Global Commission on Elections, Democracy & Security* (tradução livre do inglês).

<sup>45</sup> Tradução livre de: "Over the course of my career, I have witnessed the negative impact of money on politics and governance. There is increasing evidence that corruption and unregulated donations are exercising undue influence on politics and undermining the integrity of elections. In some countries, money from organized crime has infiltrated politics to gain control over elected officials and public institutions. These threats to democratic politics help explain why large numbers of people around the world are losing faith in politicians and democratic processes."

Assim, surgem questionamentos relevantes com relação à influência do dinheiro privado, especialmente empresarial, nas eleições, conforme leciona SPECK (2015, p. 257, grifou-se):

Além das tendências de financiamento no decorrer do tempo, outras preocupações se referem à relação entre financiamento e o voto. **Os recursos influenciam o sucesso eleitoral? Novamente, uma primeira análise gráfica da relação entre a proporção de recursos arrecadados e a proporção dos votos conquistados mostra que os dois dados são intimamente vinculados. Quanto mais recursos um partido conseguir arrecadar, mais votos ele terá.**

A partir dos dados apresentados pelo autor, percebe-se que o financiamento privado não é apenas necessário para a ampla divulgação das candidaturas e propostas de campanha, mas sim verdadeiramente decisivo para a eleição. Com isso, questiona-se a isonomia entre os candidatos e o livre convencimento dos eleitores. É dizer, caberia ao setor empresarial (CNPJs) - que não tem poder de voto - este poder de decidir um pleito eleitoral? Seria esse enorme poder de influência desejável em uma poliarquia? Trata-se de questionamentos relevantes e que serão melhor explicitados no **Capítulo II**, contudo, não são o foco deste trabalho.

O objetivo aqui, como já repisado, é ir além: busca-se analisar de que forma essa influência do dinheiro privado ocorre e se ela é observável, indo além do processo eleitoral *per se*. Embora o impacto no desempenho eleitoral dos(as) candidatos(as) seja uma questão crucial para a democracia - já que pode representar uma possível distorção artificial da vontade popular -, a capacidade de influência de grupos econômicos específicos sobre o mandato como um todo a partir dessas doações é ainda mais preocupante. Trata-se de possível deturpação do próprio processo legislativo, ou seja, do próprio serviço prestado pelos candidatos eleitos, que poderia estar direcionado a interesses específicos em detrimento do interesse público. Para esclarecer o ponto, cabe citar, mais uma vez, passagem de SPECK (2015, pp. 260-261, grifou-se):

*Influenciar o processo legislativo ou conceder favores ilegais*

**Uma das suspeitas centrais em relação ao financiamento privado é a de que os políticos eleitos respondam mais às demandas dos financiadores do que às dos seus eleitores. Os interesses dos doadores influenciariam a atuação dos políticos em cargos eletivos. Há duas versões diferentes para esta suspeita (Fleischer, 1997; Speck, 2012). Na primeira, os mandatários políticos dariam atenção especial aos financiadores**, tipicamente segmentos econômicos, como bancos ou construtoras, **como grupo de pressão**. Na formulação de políticas públicas, na elaboração de leis e em outras decisões políticas, os financiadores teriam mais acesso a políticos e administradores, em função das contribuições de campanha. O

financiamento político, ao lado de outros canais de influência, como *lobbying* ou redes pessoais, garantiria o acesso privilegiado de representantes de grupos de pressão aos legisladores ou governantes, quando estes tomam decisões importantes para o setor. **O financiamento seria um meio de acesso aos tomadores de decisão, ressaltando os interesses coletivos de determinados segmentos econômicos.**

**Na segunda versão os representantes eleitos se mobilizariam para que os seus financiadores, agora tipicamente empresas individuais, obtenham vantagens financeiras nas suas transações econômicas com o Estado.** Essas transações englobam **contratos com o Estado, benefícios tributários, acesso a financiamentos públicos e processos de fiscalização, entre outros.** As vantagens seriam tipicamente conhecidas pela administração pública e frequentemente envolveriam a transgressão de regras, como leis de licitação e procedimentos para concessão de financiamentos, entre outros. **Neste caso, o financiamento de campanhas e partidos seria uma alternativa à corrupção de agentes da administração pública. Tendo a mesma finalidade do pagamento de um suborno, ele se diferencia pelos mecanismos adotados. O contato com a esfera política pode ser um caminho mais eficiente para a obtenção de vantagens ilegais pela administração pública.**

Este trabalho pretende analisar a primeira versão apresentada pelo autor supracitado, qual seja, a de que os candidatos eleitos acabam sendo, de certa forma, mais influenciados em sua produção legislativa pelos setores que os financiaram. Como já adiantado, trata-se de uma análise do financiamento empresarial de campanhas como forma de "pré-lobby", isto é, como mecanismo facilitador da influência do setor privado sobre a atuação política. Cumpre ressaltar que, como explicitado nos trechos seguintes à última passagem trazida de SPECK (2015)<sup>46</sup>, o financiamento era forma legítima de grupos de pressão acessarem os legisladores, diferentemente da segunda versão evidenciada pelo autor, que retrata verdadeiras vantagens ilegais. Reitera-se a todo momento a distinção entre corrupção e influência legítima ("*lobby*"), pois o senso comum tende a confundir os dois<sup>47</sup>. Ainda, por mais que possamos classificar a corrupção como uma forma de influência do setor privado sobre a atuação política, trata-se de interferência de difícil observação empírica e que, portanto, não cabe ser objeto deste estudo.

Dito isso, há autores que já buscaram mapear essa influência das doações empresariais

<sup>46</sup> "O que separa as duas modalidades mais claramente são os mecanismos de influência e as avaliações do ponto de vista normativo. Nas democracias representativas contemporâneas os representantes e governos eleitos respondem não somente às suas próprias convicções políticas e aos programas pelos quais foram eleitos, mas estão sujeitos à influência e pressão por eleitores na sua base eleitoral, de grupos de interesse que fazem lobby e dos partidos políticos que tentam exercer controle sobre os seus representantes, além dos financiadores de campanhas. Diferentes concepções de democracia atribuem diferentes graus de legitimidade a esses canais de influência. Para alguns o financiamento político é uma forma legítima de exercer pressão; para outros ela favorece os interesses de grupos abastados. Um desafio adicional é que a atribuição de determinada decisão de um representante eleito a um canal específico de influência resulta difícil. Na política o debate público e as urnas são as arenas para justificar ou condenar as relações entre decisões tomadas por políticos eleitos e os financiadores de campanha."

<sup>47</sup> Nesse sentido, cf. KIM, Suyani (07 abr. 2016). Lobby e corrupção: Entenda a diferença. Politize!. Disponível em: <https://www.politize.com.br/lobby-ou-corrupcao/>. Acesso em: 07/09/2020.

sobre os políticos eleitos<sup>48</sup>. Algumas dessas análises já feitas envolvem estudos sobre: *(i)* o acesso ao financiamento e bancos públicos (sobretudo o BNDES); *(ii)* a obtenção de contratos com o governo; *(iii)* o desempenho econômico das empresas de acordo com suas doações; *(iv)* o aumento da proteção comercial em termos de desvios da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul; *(v)* benefícios tributários concedidos; e *(vi)* benefícios em geral. Contudo, como já adiantado na **Introdução** deste trabalho, percebe-se uma lacuna nos estudos sobre eventuais vínculos entre as doações e a atuação parlamentar. Para além de MANCUSO (2012), FIGUEIREDO FILHO (2009), em suas considerações finais, também indica para uma ausência de análises referentes à correlação entre doações empresariais e a atividade legislante: "(...) *Todavia, o fato de ter chamado a atenção para a ausência de um debate mais aprofundado sobre grupos de interesse, financiamento de campanha e comportamento congressual já me deixa com uma certa sensação de dever cumprido.*".

Antes de traçar um histórico da legislação sobre as doações no país, cumpre evidenciar de que forma é possível analisar a relevância da atuação parlamentar sobre o setor econômico. Dito de outra forma, acredito ser importante trazer, brevemente, alguns elementos principais do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para dar maior concretude ao que a doutrina já indica como sendo um campo promissor de observação para se traçar a correlação entre o dinheiro empresarial e sua influência na política. Com efeito, é indiscutível que o Legislativo tenha um papel fundamental sobre o funcionamento do setor econômico, afinal, são os deputados e senadores que definem as regras aplicáveis a uma série de áreas, vide as competências legislativas privativas da União previstas no art. 22 da Constituição Federal de 1988. No entanto, há diversos instrumentos que podem ser utilizados pelos parlamentares nesse sentido, o que torna ainda mais complexa a análise dos *loci* de poder na atuação legislativa.

Com isso, pode-se apontar tanto para características que dizem respeito ao papel que certos(as) deputados(as) têm em virtude de suas funções na Câmara, quanto para as ferramentas de produção legislativa. Nesse sentido, cumpre destacar as prerrogativas que têm os líderes (art. 10, RICD), os membros da Mesa (art. 15, RICD), a Presidência (art. 17, RICD) e os membros das Comissões (art. 24, RICD), especialmente seus Presidentes (art. 41, RICD). Trata-se de distinção importante pois pode indicar que esses(as) deputados(as) devem receber maior atenção do setor privado quando da realização de doações, isto é, embora essas funções

---

<sup>48</sup> Cf., por exemplo, MANCUSO (2012) para um levantamento bibliográfico sobre o tema.

sejam atribuídas apenas com o início dos trabalhos legislativos - e, portanto, muito após o período de campanha - parlamentares que desempenhavam essas atividades na legislatura anterior podem representar maiores focos do financiamento privado.

Por fim, quanto às ferramentas legislativas disponíveis, cabe salientar que, não obstante sejam os PLs, PLPs e PECs os instrumentos principais (arts. 108 e 201, RICD) - acompanhados das Propostas de Decreto Legislativo ou de Resolução, que têm escopo menor do que os demais (cf. art. 109, II e III, RICD) -, há também formas de atuação indireta dos parlamentares no processo legislativo. É dizer, a atividade legislativa dos parlamentares não se resume a projetos próprios, uma vez que desempenham papel importante as Indicações (art. 113, RICD), os Requerimentos (art. 114, RICD), os Pareceres (art. 126 e seguintes, RICD) e, sobretudo, as Emendas (art. 118 e seguintes, RICD). Com efeito, essas ferramentas legislativas, somadas aos votos dos parlamentares quando da apreciação das matérias propostas, também devem ser consideradas quando em análise a influência do setor privado sobre a atuação parlamentar. No entanto, como adiantado na metodologia deste trabalho, o levantamento e estudo de todas essas formas de desempenho da função legislativa exigiria um esforço analítico enorme, o que foge ao escopo deste estudo.

Após explicitadas (1) as formas de financiamento de campanhas; (2) os entendimentos doutrinários acerca da influência das doações empresariais sobre a política; e (3) os mecanismos legislativos disponíveis e relevantes para a observação dessa possível influência na atuação parlamentar, cumpre agora traçarmos breve histórico das regulamentações dessas questões no cenário brasileiro para que possamos situar a alteração promovida pelo STF.

### 2.3. Um breve histórico dos marcos legais sobre financiamento de campanhas no Brasil

Com base nos levantamentos de BACKES (2001)<sup>49</sup>, SPECK & DOLANDELI (2014) e SANTANO (2018)<sup>50</sup> podemos ter uma boa noção acerca da evolução da legislação eleitoral sobre financiamento de campanhas políticas no Brasil. Segundo BACKES (2001, p. 5), a questão da política financeira parece apenas surgir com o Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164/1950), que previu, entre outros pontos: (a) a obrigatoriedade de os partidos

<sup>49</sup> BACKES, Ana Luiza. Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados. Dez./2001.

<sup>50</sup> SANTANO, Ana Claudia. Uma análise econômica da legislação referente ao financiamento da política no Brasil: reformas e efeitos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Constitucional Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. pp. 515-541. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 1.) ISBN 978-85-450-0496-7.

estabelecerem parâmetros para controlarem suas finanças; (b) a fiscalização das contas por parte da Justiça Eleitoral; e (c) vedações para determinados tipos de doações, quais sejam, as provenientes de entidades estrangeiras, autoridades públicas, sociedades de economia mista e concessionárias.

Em 1965, aparece no ordenamento jurídico uma preocupação com o abuso de poder econômico, veiculado pela Emenda Constitucional nº 14 e pelo Código Eleitoral de 1965. Ainda, com o advento da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971), foram implementadas outras vedações, tais como: a proibição de doações por empresas privadas com fins lucrativos e por sindicatos/entidades de classe. A Lei nº 5.682/1971 também previu a necessidade de um limite de gastos para as campanhas eleitorais, a ser estabelecido por cada partido político, e, pela primeira vez, dispôs sobre o financiamento público de partidos, criando-se o Fundo Partidário.

Com a Constituição de 1988 e o gradual aumento do eleitorado, passou-se a ter previsões mais detalhadas sobre o abuso do poder econômico e o acesso aos recursos do fundo partidário. Especialmente após o *impeachment* do ex-presidente Collor, as doações ilegais e a influência indevida do dinheiro privado ganharam relevância nas discussões legislativas e no apelo popular, tendo sido gerado um relatório a partir da CPI que discutiu o impedimento do ex-presidente<sup>51</sup>. Frente ao escândalo político que circundou o processo de *impeachment*, foi criada a Lei nº 8.713/1993 - em caráter temporário para regular o pleito de 1994 -, que considerou recomendações do relatório da CPI, tais como um aumento na fiscalização das despesas eleitorais e a possibilidade de doações empresariais, com um teto estipulado. Em seguida, com base nessa legislação temporária, promulgou-se a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos) e a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), agora de forma perene. Todavia, como indica SANTANO (2018, p. 522, grifou-se):

Apesar destes importantes avanços, o sistema de financiamento da política fixado nas leis nos 9.096/95 e 9.504/97 sofreu muitas críticas, além de constantes intervenções oriundas das “minirreformas” eleitorais e das resoluções do TSE. De fato, tratava-se de regras com diversos problemas de aplicabilidade, o que, de certa forma, comprometia a dinâmica econômica das eleições. **No entanto, no afã de combater a corrupção e de somente reagir a escândalos, a legislação terminou sendo costurada como uma “colcha de retalhos”, tanto por parte do Poder Legislativo como pelo Poder Judiciário, perdendo, inclusive, a sua coerência em alguns pontos, bem como permitindo o significativo aumento da judicialização**

---

<sup>51</sup> Inteiro teor do relatório em BRASIL. Congresso Nacional. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Brasília, 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/88802/CPMIPC.pdf?sequence=4>> Acesso em: 04/10/2020.



de suas disposições, já que durante este tempo também se presenciaram mudanças no modo de se julgar questões eleitorais. A judicialização das causas eleitorais conferiu um poder desmedido – e muitas vezes muito mal utilizado – aos juízes eleitorais, produzindo-se resultados pouco democráticos, como a substituição do legislador ou, em algumas situações, a substituição do eleitor.

Como indicado, algumas alterações relevantes nas normas referentes ao financiamento de campanhas se deram por meio de resoluções do TSE. Pertinente destacar uma dessas alterações - que é, inclusive, observável na análise empírica feita no **Capítulo III** -, qual seja, a Resolução nº 23.406/2014<sup>52</sup>. Conforme indica MANCUSO et al. (2018)<sup>53</sup>, essa resolução viabilizou um aumento na transparência com relação aos dados do financiamento de campanhas. Isso se deu pois a norma obrigou os prestadores de contas - partidos e campanhas políticas/as - a informarem a origem dos recursos que recebiam de terceiros e repassavam para outrem. A título de exemplo, podemos supor um caso em que uma empresa "A" doou um valor "X" para um partido "B", e este partido "B" repassou esse valor doado a uma campanha "C". É dizer, antes dessa norma, uma análise das doações recebidas pela campanha "C" não permitiria identificar a origem empresarial do valor "X", o que dificultava ainda mais qualquer estudo acerca da influência das doações empresariais sobre os parlamentares.

Portanto, até o julgamento da ADI nº 4.650, e a subsequente alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.165/15, as regras sobre financiamento eleitoral no Brasil previam que<sup>54</sup>: (1) as doações deveriam ser, obrigatoriamente, efetuadas por cheque cruzado em nome

<sup>52</sup> Nesse sentido, cf. também a Resolução TSE nº 23.406/2014 (art. 20).

<sup>53</sup> MANCUSO, Wagner; HOROCHOVSKI, Rodrigo; & CAMARGO, Neilor. Financiamento eleitoral empresarial direto e indireto nas eleições nacionais de 2014. Revista Brasileira de Ciência Política, no 27. Brasília, setembro - dezembro de 2018, pp 9-36. DOI: 10.1590/0103-335220182701.

<sup>54</sup> Também sobre o ponto, confira o seguinte trecho do voto do Min. Fux na ADI nº 4.650: "1. As pessoas jurídicas podem fazer doações e contribuições até o limite de 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição, ressalvados os casos definidos em lei (Lei nº 9.504/97, art. 81, § 1o);  
2. As pessoas jurídicas também podem realizar doações diretamente a partidos políticos, hipóteses em que as agremiações poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos a candidatos, observados os limites impostos pela legislação (Lei nº 9.096/95, art. 39, caput, e § 5o; e Resolução TSE nº 23.376/2012, art. 20, § 2o, II c/c art. 25, caput e inciso II);  
3. As pessoas naturais podem fazer doações e contribuições em dinheiro para campanhas eleitorais, limitadas a até 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito (Lei nº 9.504/97, art. 23, caput, e § 1o, I);  
4. As pessoas naturais podem fazer doações e contribuições "estimáveis em dinheiro", relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) - (Lei nº 9.504/97, art. 23, caput, e § 7o);  
5. Se o candidato utilizar recursos próprios, o limite de gastos equivalerá ao valor máximo estabelecido pelo seu partido, na forma da lei (Lei nº 9.504/97, art. 23, caput, e § 1o, II);  
6. As pessoas naturais também podem realizar doações diretamente para partidos políticos, hipótese em que as agremiações poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos, observados os limites impostos pela legislação (Lei nº 9.096/95, art. 39, caput, e § 5o; e Resolução TSE nº 23.376/2012, art. 20, § 2o, II c/c art. 25, caput e inciso I)." (Voto do Min. Fux na ADI nº 4.650, pp. 9-10)

do partido político ou por depósito bancário diretamente na conta do partido político (art. 39, §3º, Lei nº 9.096/1995); (2) os recursos do Fundo Partidário (que eram da ordem de R\$ 25 milhões de reais em 2014<sup>55</sup>) deveriam ser aplicados na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total (art. 44, V, Lei nº 9.096/1995); (3) os candidatos só poderiam utilizar na campanha o limite de 50% de seu patrimônio declarado na Receita Federal; (4) as "doações ocultas", repassadas pelos partidos políticos e/ou campanhas, eram proibidas; (5) as doações empresariais eram permitidas, até o limite de 2% de seu faturamento, e as físicas também, até o limite de 10% do rendimento bruto no ano anterior; e, por fim, (6) eram vedadas as doações eleitorais por parte de (6.1) Entidade ou governo estrangeiro, (6.2) Órgão da administração pública direta ou indireta, (6.3) Empresa que tem concessão para realizar serviço público, (6.4) Entidade de classe ou sindical, (6.5) Pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recurso do exterior, (6.6) Entidades beneficentes e religiosas, (6.7) Entidades esportivas e (6.8) Organizações não governamentais que recebem recursos públicos.

Passemos agora à análise do julgamento da ADI nº 4.650 e às subseqüentes alterações que ocorreram nas normas referentes ao financiamento de campanhas no Brasil.

### **3. CAPÍTULO II - ADI Nº 4650: O FIM DA INFLUÊNCIA DO INTERESSE PRIVADO SOBRE OS AGENTES POLÍTICOS?**

#### **3.1. O julgamento da ADI nº 4.650 e as teses apresentadas**

Diante dos questionamentos suscitados com relação à influência do dinheiro privado, especialmente empresarial, nos pleitos eleitorais - bem como em virtude do anseio popular por reformas políticas -, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ("OAB") impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal em face de diversos dispositivos das Leis nºs 9.504/97 ("Lei das Eleições") e 9.096/95 ("Lei dos Partidos Políticos"). É dizer, pugnou-se pela inconstitucionalidade (i) das doações empresariais de campanhas eleitorais; e (ii) da ausência de limites claros para as doações de pessoas físicas ou para o uso de recursos dos próprios candidatos. Em sua inicial<sup>56</sup>, a OAB parte de premissas

<sup>55</sup> Cf. Partidos dividem mais de R\$ 25 milhões do Fundo Partidário (05 jun. 2014). TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Junho/partidos-dividem-mais-de-25-milhoes-do-fundo-partidario>. Acesso em: 13/10/2020.

<sup>56</sup> Para mais, cf. Sarmento, D., & Osorio, A. (2014). Eleições, dinheiro e democracia. Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça, 8(26), 15-38. <https://doi.org/10.30899/dfj.v8i26.233>. Trabalho desenvolvido



doutrinárias já evidenciadas no **Capítulo I** deste trabalho, quais sejam, (a) o financiamento é essencial para a democracia; (b) contudo, o seu encarecimento torna a política dependente do poder econômico; (c) o modelo de financiamento eleitoral vigente à época gerava distorções, uma vez que (c.1) o volume desigual doado afeta diretamente o desempenho eleitoral; e (c.2) as doações privadas criam uma vinculação perniciosa entre doador e político.

Com efeito, a OAB buscou a tutela do Judiciário para equalizar a competição eleitoral ao mesmo tempo em que impedia influências consideradas indevidas por parte de pessoas não naturais, isto é, pessoas que não têm direito de voto por serem meras ficções jurídicas. Para tanto, requereu que o STF reconhecesse as inconstitucionalidades aludidas e estipulasse um prazo máximo para que o Congresso Nacional fizesse as alterações necessárias para estipular limites às doações de pessoas naturais, de modo a impedir o que chamou de "lacuna jurídica ameaçadora"- caso a ADI fosse julgada procedente e o jogo eleitoral passasse a vigorar num limbo quanto às matérias impugnadas. Em suma, baseou seus argumentos jurídicos na violação dos princípios da igualdade (art. 5º, *caput*, c/c art. 14, ambos da CRFB/88), democrático (art. 1º, *caput* e parágrafo único, c/c art. 14, ambos da CRFB/88), republicano (art. 1º da CRFB/88) e da proporcionalidade.

Do outro lado, as Presidências da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a Advocacia-Geral da União ("AGU"), defenderam que a possibilidade de haver doações empresariais *per se* não afronta o equilíbrio do processo eleitoral. Sustentaram que se tratou de escolha política do legislador e que há uma série de mecanismos de fiscalização das contas que permitem a manutenção de um processo justo e sem influências indevidas. Sobretudo, o argumento principal das requeridas envolve o princípio da separação dos Poderes, uma vez que a intervenção do Judiciário proposta pela OAB seria uma extrapolação da atuação dos magistrados sobre uma função eminentemente legislativa.

Com efeito, o longo e complexo julgamento do STF resultou, por maioria - vencidos os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes -, na procedência, em parte, do pedido formulado pela OAB, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Cabe agora elucidar algumas das premissas adotadas pelos Ministros em seus votos, bem como suas

---

para dar subsídios adicionais aos argumentos e conclusões apresentados na petição inicial da Ação de Direta de Inconstitucionalidade 4650, Rel. Min. Luiz Fux, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face de diversos dispositivos das Leis 9.504/97 e 9.096/95, que dispõem acerca do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas naturais e jurídicas.

justificativas, que os fizeram chegar a diferentes conclusões sobre a constitucionalidade (e, em última análise, a influência) do financiamento empresarial e do limite às doações de pessoas físicas.

De início, o Ministro Relator (Luiz Fux), provocado pelos argumentos das Procuradorias das Presidências da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como pelas razões expostas pela AGU, suscita discussões relevantes sobre o papel e os limites do STF no que se refere ao tema em análise e, de modo geral, à Reforma Política. Confira-se trecho do voto do Ministro Relator (pp. 15-17 do voto, grifou-se) :

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

(...) Frise-se, ademais, que essa opção por uma postura mais particularista do Supremo Tribunal Federal não tem que ver com uma suposta *expertise* para tratar com processo eleitoral. **Na realidade, muitos membros da classe política detêm vasto conhecimento sobre a temática, além de conseguirem vislumbrar desenhos constitucionais muito efetivos em termos práticos. Contudo, o controle jurisdicional, aqui, decorre verdadeiramente da posição de maior insulamento de que desfruta o Poder Judiciário em face do poder político quando comparado com o Legislativo e o Executivo.**

Após superada a controvérsia referente ao limite de atuação do STF com relação ao tema, o voto do Ministro Relator passa a questionar a existência das doações empresariais de campanha como efetivamente um "direito" das pessoas jurídicas. É dizer, o Ministro ressalta que (p. 26 do voto, grifou-se):

**Deveras, o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas.** Por certo, uma empresa pode defender bandeiras políticas, como a de direitos humanos, causas ambientais etc., mas daí a bradar pela sua indispensabilidade no campo político, investindo vultosas quantias em campanhas eleitorais, dista uma considerável distância. É o que defende o saudoso filósofo norte-americano Ronald Dworkin: as **“empresas são ficções legais. Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política”** [Do original: “Corporations are legal fictions. They have no opinions of their own to contribute and no rights to participate with equal voice or vote in politics.”] (DWORKIN, Ronald. “The Devastating Decision”. In: The New York Times Review of Books, 25.02.2010, disponível em (<http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf>)). Assim é que autorizar que pessoas jurídicas participem da vida política seria, em primeiro

lugar, contrário à essência do próprio regime democrático.

Sobre o ponto, o Ministro apresenta uma premissa importante, qual seja, a de que as pessoas jurídicas não têm os mesmos direitos que as pessoas naturais no que se refere à participação política e ao papel no jogo democrático. Mas não é só. O Ministro Relator não apenas reconhece que a essência da democracia é composta de pessoas naturais - e apenas essas têm o direito ao voto -, mas também indica que o modelo de doações empresariais permite a captura do político pelos titulares do poder econômico. Com isso, conclui que as doações empresariais não se prestam a representar um corolário da liberdade de expressão, mas sim *"(...) denota um agir estratégico destes grandes doadores que visam a estreitar suas relações com o poder público, de forma republicana ou não republicana."* (p. 30 do voto).

O Relator ainda refuta os argumentos que defendem que tal proibição seria ineficaz, uma vez que os doadores continuariam doando através de "Caixa 2", pois sustenta que a doação empresarial é disfuncional *per se*, de modo que sua mera existência já é incompatível com a Constituição Federal. Ainda, destaca que a proibição das doações empresariais não impede um avanço do controle e da fiscalização das prestações de conta no âmbito eleitoral. Por fim, assevera que a possibilidade de manter-se doações empresariais enquanto estão vedadas as doações por entidades sem fins lucrativos e também pelos sindicatos seria anti-isonômico, ou seja, permitiria a perpetração de uma desigualdade injustificável entre diferentes tipos de pessoas jurídicas.

Pode-se constatar, de maneira ainda mais evidente, a incorporação das teses doutrinárias apresentadas no **Capítulo 1** pelo STF no seguinte trecho do voto do Ministro Joaquim Barbosa (p. 3, grifou-se), que aponta de maneira clara a relação entre os interesses regulatórios das empresas e as doações feitas a determinados atores políticos:

**Na medida em que o candidato constitui um potencial eleito apto a ocupar uma posição de poder, forte é a tentação por alguns empreendimentos econômicos interessados, evidentemente, na atuação econômica do Estado, nas regulações, as mais diversas que o Estado tem competência para promover e, naturalmente, esperam que essas regulações venham a se subordinar aos seus interesses. O financiamento de campanha pode apresentar para a empresa, assim, um meio de acesso no campo político suscetível de propiciar benefícios outorgados pela pessoa eleita. É o chamado "toma lá, dá cá", tão conhecido de todos aqueles que acompanham a vida política brasileira.**

Proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico significa, pois, impedir que o resultado das eleições seja norteador pela lógica do dinheiro e garantir que o valor político das ideias apresentadas pelo candidato não dependa do valor econômico do vetor comunicacional que as veicula.

Da mesma forma, e focando agora principalmente nos impactos da doação empresarial sobre a produção legislativa, o Ministro Marco Aurélio elucida, em seu voto (pp. 2-3, grifou-se), as preocupações do professor Timothy Kuhner com a influência do dinheiro privado nas eleições, confira:

(1o) O poder financeiro é distribuído desigualmente em todas as democracias; e como o poder econômico traduz-se em poder político, a igualdade política torna-se cada vez menor.

**(2o) Os doadores de campanhas veem o financiamento como um meio de obter acesso a e influência sobre os candidatos, agentes e partidos políticos, acabando o “dinheiro” por pautar todo o debate eleitoral.**

**(3o) Os interesses dos financiadores ultrapassam o processo eleitoral e alcançam o processo legislativo, de modo que a formulação das leis responderá a esses interesses em detrimento da sociedade como um todo.**

(4o) As atividades de financiamento privado eleitoral, de maneira geral, são controladas em grau insuficiente pelo poder público, incluído o Judiciário.

Os resultados da conjunção desses fatores, prossegue o autor, são inquietantes: **o poder financeiro acaba promovendo influências indevidas sobre as decisões políticas do país, os cidadãos médios não são levados em consideração – digo eu, são invisíveis – e o esforço de espírito público em obter o bem comum revela-se, na realidade, uma competição entre grupos de interesses que buscam maximizar ganhos. O sistema político mostra-se carente de transparência, dependente do dinheiro privado, vazio de ideologia partidária e marcado por um processo eleitoral injusto e corrompido. O dinheiro faz as vezes do eleitor.**

Diante disso, pode-se constatar que o entendimento do STF que prevaleceu no julgamento da ADI 4.650 também corrobora a percepção da literatura de que as doações privadas, precisamente o financiamento empresarial, exercem uma influência negativa tanto sobre a igualdade do pleito eleitoral, quanto sobre a posterior atuação dos representantes eleitos, já que estes acabam por representar os interesses de seus doadores em detrimento da sociedade, isto é, dos verdadeiros eleitores. Contudo, os votos vencidos também apresentam questões relevantes, especialmente sobre os efeitos do que restou decidido pelo colegiado.

### 3.2. O fim das doações empresariais: a solução do problema?

Com a decisão do STF, e a posterior edição da Lei nº 13.165/2015, os dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais foram declarados inconstitucionais e depois alterados para prever, no âmbito privado, apenas as doações de pessoas físicas, limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. Como o STF rejeitou a modulação dos efeitos da

declaração de inconstitucionalidade, a decisão aplicou-se apenas a partir do pleito de 2016. Todavia, sob a ótica da influência do dinheiro empresarial sobre os representantes eleitos, ainda restam questionamentos quanto à eficácia da proibição das doações empresariais.

É dizer, embora os Ministros do STF tenham deixado claro que a proibição das doações empresariais se deu não apenas devido aos seus efeitos no sistema político, como a captura dos candidatos pelo setor econômico, mas também por sua completa incompatibilidade com o regime democrático, em virtude dos impactos negativos no sistema eleitoral *per se*, criou-se muita expectativa sobre a eliminação da influência privada na política. Como já adiantado, o modelo de financiamento de campanhas representou objeto de discussão central na sociedade dentro da agenda da Reforma Política, e a proibição das doações empresariais foi recebida com muito entusiasmo.

No entanto, como alertaram os votos vencidos no julgamento da ADI 4.650, o fim das doações empresariais não significaria o término da influência do setor econômico sobre a política. O Ministro Gilmar Mendes, em seu voto (p. 68), ressaltou que o modelo de financiamento sem as doações empresariais já foi adotado no Brasil e, ainda assim, não impediu os escândalos do governo Collor, que culminaram em seu *impeachment*, confira: *"Relembro que já convivemos com a proibição de doação por parte de empresas privadas. Contudo, a história demonstrou que a proibição de contribuição por pessoas jurídicas não colocou fim aos abusos, aos gastos excessivos, tampouco à corrupção, conforme evidenciado por ocasião do impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello."*

Outro ponto, suscitado no voto do Ministro Teori Zavascki (p. 19, grifou-se), trata de uma visão cética quanto à relação entre o fim das doações empresariais e o término da influência privada sobre o sistema político. O Ministro não somente critica a proposta do que chama de "messianismo judicial" - que seria uma atuação excessiva do STF, indo além de seus limites constitucionais e interferindo nas competências de outros Poderes -, como também sugere que as doações não deixarão de ocorrer, pois se manteriam de forma ilegítima e sem fiscalização:

**Só por messianismo judicial se poderia afirmar que, declarando a inconstitucionalidade da norma que autoriza doações por pessoas jurídicas e, assim, retornar ao regime anterior, se caminhará para a eliminação da indevida interferência do poder econômico nos pleitos eleitorais. É ilusão imaginar que isso possa ocorrer, e seria extremamente desgastante à própria imagem do Poder Judiciário alimentar na sociedade, cansada de testemunhar práticas ilegítimas, uma ilusão que não tardará em se transformar em nova desilusão.**

Por outro lado, o antídoto para os gastos excessivos de campanha eleitoral não é declarar a inconstitucionalidade das fontes de financiamento, cuja eliminação formal provavelmente seria imediatamente substituída por suplementação informal e ilegítima, como também mostram os exemplos históricos. A solução mais plausível será a criação de limites de gastos, acompanhada de instrumentos institucionais de controle e de aplicação de sanções, em casos de excessos. E a definição dos limites adequados é questão que não encontra resposta imediata nas normas constitucionais.

A proposta deste trabalho é antes analisar os dados eleitorais e legislativos do que realizar uma leitura crítica do julgado do STF. Portanto, o objetivo de trazer os principais pontos dos votos dos ministros na ADI 4.650 foi complementar o levantamento doutrinário realizado no **Capítulo 1** para explicitar que as teses e premissas aqui expostas não se limitam a artigos acadêmicos, mas de fato prestaram-se a embasar uma decisão que promoveu alteração importante no modelo de financiamento eleitoral do país. Diante disso, torna-se ainda mais relevante uma investigação empírica para apurar como realmente a influência empresarial se expressa e, sobretudo, se a decisão do STF, e a consequente proibição das doações empresariais, alterou de alguma forma essa influência. É precisamente isso que passa-se a explicitar agora.

#### **4. CAPÍTULO III - ANÁLISE EMPÍRICA ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE DOAÇÃO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS E A ATUAÇÃO PARLAMENTAR**

##### **4.1. Raio-x dos(as) deputados(as) estudados**

Antes de adentrar nos resultados da pesquisa empírica, é pertinente fazer uma brevíssima introdução para destacar algumas informações acerca dos(as) deputados(as) estudados(as). De início, cumpre ressaltar que apenas Benedita da Silva (PT), Jandira Feghali (PC do B) e Rodrigo Maia (DEM) foram eleitos e reeleitos nas três últimas eleições (2010, 2014 e 2018) pelo mesmo partido, isto é, não mudaram de sigla nesses últimos anos. Por outro lado, Alessandro Molon (ex-PT, agora PSB), Aureo Ribeiro (ex-PRTB, agora SD), Glauber Braga (ex-PSB, agora PSOL) e Pedro Paulo (ex-MDB, agora DEM) se elegeram com duas siglas diferentes no período estudado. Por último, Hugo Leal (ex-PSC, ex-PROS, e agora PSD) se elegeu com uma sigla diferente em cada pleito analisado.

Outra questão relevante é que o filtro utilizado para a definição da amostra deste estudo foi o(a) candidato(a) ter sido eleito(a) nos três últimos pleitos (2010, 2014 e 2018), de modo

que a informação referente a eleições anteriores não foi considerada para a definição do coorte, mas pode ser pertinente para suscitar algumas questões ao longo da análise dos dados obtidos. Portanto, cabe elucidar que apenas os deputados Alessandro Molon, Aureo Ribeiro e Pedro Paulo foram eleitos pela primeira vez ao cargo de deputado federal no ano de 2011. Os demais já haviam sido eleitos em pleitos anteriores, tendo Glauber Braga e Hugo Leal quatro eleições ao cargo cada um, Benedita da Silva cinco, Rodrigo Maia seis e Jandira Feghali sete<sup>57</sup>.

Além disso, apenas os deputados Rodrigo Maia, Glauber Braga e Aureo Ribeiro não tiveram outros mandatos eletivos para além do mandato de deputado federal, os demais, em sua maioria, haviam sido, antes, deputados estaduais. Outro ponto importante é o fato de que apenas os(as) deputados(as) Pedro Paulo e Benedita da Silva ficaram licenciados de seus mandatos por períodos consideráveis, o primeiro por motivos políticos, e a segunda por motivos de saúde. Por fim, cumpre apontar que Rodrigo Maia foi o presidente da Câmara dos Deputados desde 2016 até 2020, enquanto os demais ocupam ou já ocuparam cargos de relevância em diferentes comissões parlamentares, permanentes e especiais.

#### 4.2. Os resultados obtidos com relação aos doadores

Como adiantado na **Introdução** deste trabalho, foi realizado um levantamento dos dados referentes às doações empresariais<sup>58</sup> feitas às campanhas políticas dos deputados federais **Alessandro Lucciola Molon, Aureo Lidio Moreira Ribeiro, Benedita Souza da Silva Sampaio, Glauber de Medeiros Braga, Hugo Leal Melo da Silva, Jandira Feghali, Pedro Paulo Carvalho Teixeira e Rodrigo Felinto Ibarra Epitácio Maia**, nos pleitos de 2010 e 2014. Os dados extraídos foram organizados em uma planilha<sup>59</sup> que representa, em cada linha, uma doação. Dessa forma, foi possível identificar, objetivamente: (i) o candidato que recebeu a doação (dentre os oito analisados); (ii) o ano do pleito (2010 ou 2014); (iii) o partido do candidato que recebeu a doação; (iv) o doador; (v) o doador originário; (vi) o CNPJ

---

<sup>57</sup> Todas essas informações foram extraídas do *site* da Câmara dos Deputados ([www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)), nas abas referentes às biografias de cada deputado.

<sup>58</sup> Cabe reiterar que, para fins de levantamento empírico dos dados, foram consideradas "doações empresariais" as doações identificadas com numeração referente a um CNPJ. Portanto, foram incluídas no levantamento as doações feitas por partidos políticos (Diretórios nacionais/estaduais/distritais e/ou Comitês Financeiros) e outras campanhas políticas. Naturalmente, os dados referentes a empresas privadas - foco principal deste trabalho - foram destacados e isolados nas análises feitas ao longo deste capítulo.

<sup>59</sup> Conforme adiantado, todos os dados levantados para este trabalho estão disponíveis em: Disponível em: [https://github.com/Rodrigo-Roll/TCC\\_Rodrigo\\_Roll/](https://github.com/Rodrigo-Roll/TCC_Rodrigo_Roll/).



do doador; (vii) o valor da doação; e (viii) a espécie do recurso utilizado para doar (cheque, transferência eletrônica ou depósito). Já a partir de uma análise subjetiva deste trabalho, foram criadas as variáveis "Setor (macro)" e "Setor (micro)", ambas com o objetivo de classificar o setor econômico a que corresponde a empresa doadora.

Após a organização dos dados na planilha, constatou-se a existência de 991 (novecentos e noventa e uma) doações, *i.e.*, durante as campanhas de 2010 e 2014 para as eleições de deputados federais, os oito candidatos analisados receberam, no total, 991 contribuições de CNPJs. No entanto, como diversos doadores realizaram mais de uma doação, foi necessário condensar os dados para facilitar a visualização, de modo que foi criada uma aba específica para apresentar os valores totais doados por cada CNPJ a cada candidato e a cada ano. Após essa concentração das informações levantadas, chegou-se a um total de 235 (duzentos e trinta e cinco) doações. Porém, essa informação pouco diz sobre as doações em si, apenas evidenciando que os doadores preferem realizar várias doações esparsas ao invés de concentrar as quantias doadas em uma ou poucas doações. O que de fato é relevante para o estudo em questão é antes o *valor* total das doações.

Acerca do valor, podemos observar pelo **Gráfico 1** ("Soma das doações recebidas por candidato") que o candidato Pedro Paulo foi quem mais recebeu doações (próximo de 5 milhões de reais), seguido de Rodrigo Maia (próximo de 4 milhões), Hugo Leal (aproximadamente 3 milhões e 200 mil reais), Jandira Feghali (aproximadamente 2 milhões e 800 mil reais), Aureo Ribeiro (aproximadamente 2 milhões e 600 mil reais), Benedita da Silva (aproximadamente 1 milhão e 200 mil reais), Alessandro Molon (aproximadamente 1 milhão de reais) e, por último, Glauber Braga (aproximadamente 700 mil reais). Pode-se perceber, também, que a maior parte dos valores recebidos foi doada durante as campanhas de 2014, que totalizou cerca de 12 milhões e 500 mil reais, enquanto as campanhas de 2010 contaram com cerca de 8 milhões de reais, o que já demonstra um encarecimento das campanhas dos deputados federais analisados, em linha com o que indica a doutrina estudada.



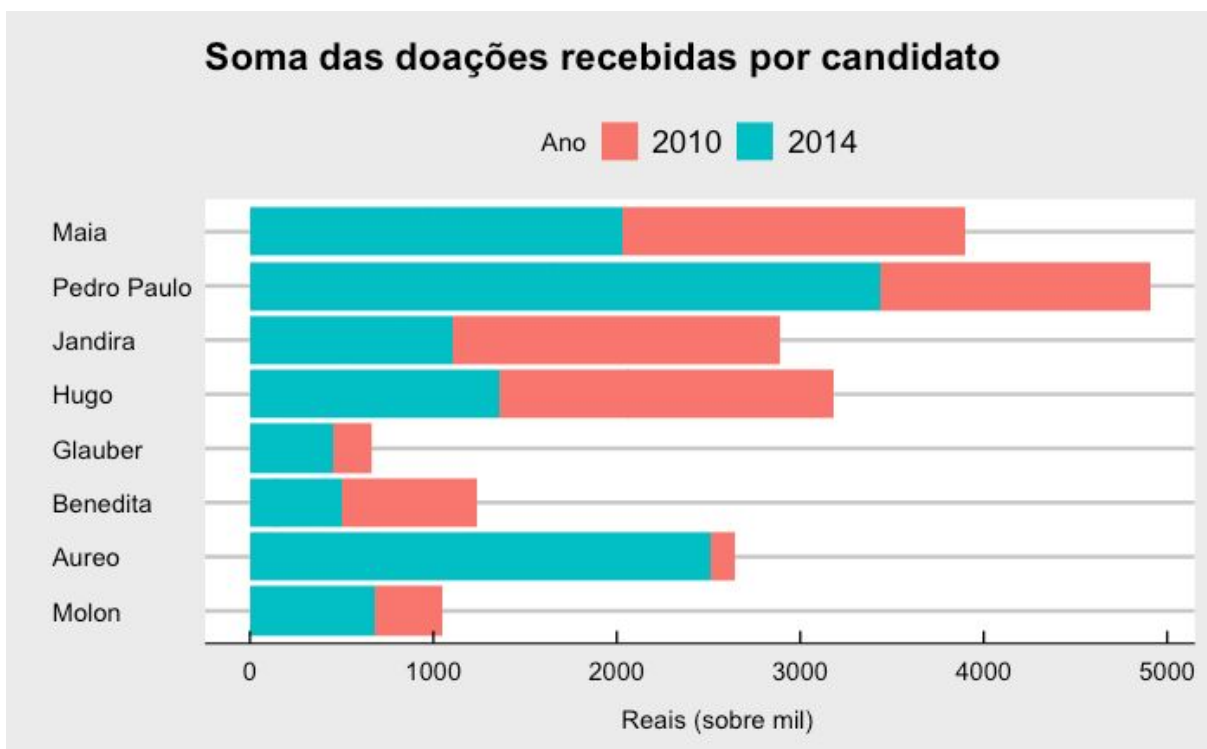


Gráfico 1; Fonte: próprio autor.

Relevante pontuar que, em 2010, apenas três dos candidatos analisados (Alessandro Molon, Aureo Ribeiro e Pedro Paulo) estavam disputando uma vaga na Câmara dos Deputados pela primeira vez, de modo que todos os demais já eram, de certa forma, figuras públicas conhecidas pelos eleitores. Diante disso, por mais que não se tenha aqui as informações referentes às doações feitas em pleitos anteriores, já é curioso notar o aumento no vulto das doações de 2010 para 2014, a despeito de se tratar de tentativa de reeleição por todos os analisados e, para a maioria, a segunda, terceira e até sexta reeleição. Apenas destaco esta questão pois, em linhas gerais, acreditaria que um candidato à reeleição deveria ter que gastar menos recursos com a divulgação de sua campanha uma vez que já fora eleito no pleito anterior. Evidente que há outras variáveis em jogo nesse debate, como o fato de que se há um aumento de gastos de outras candidaturas, a manutenção da quantidade de recursos utilizados em outra eleição pode não ser mais suficiente. No entanto, é um dado interessante pois ilustra uma das análises feitas pela doutrina especializada.

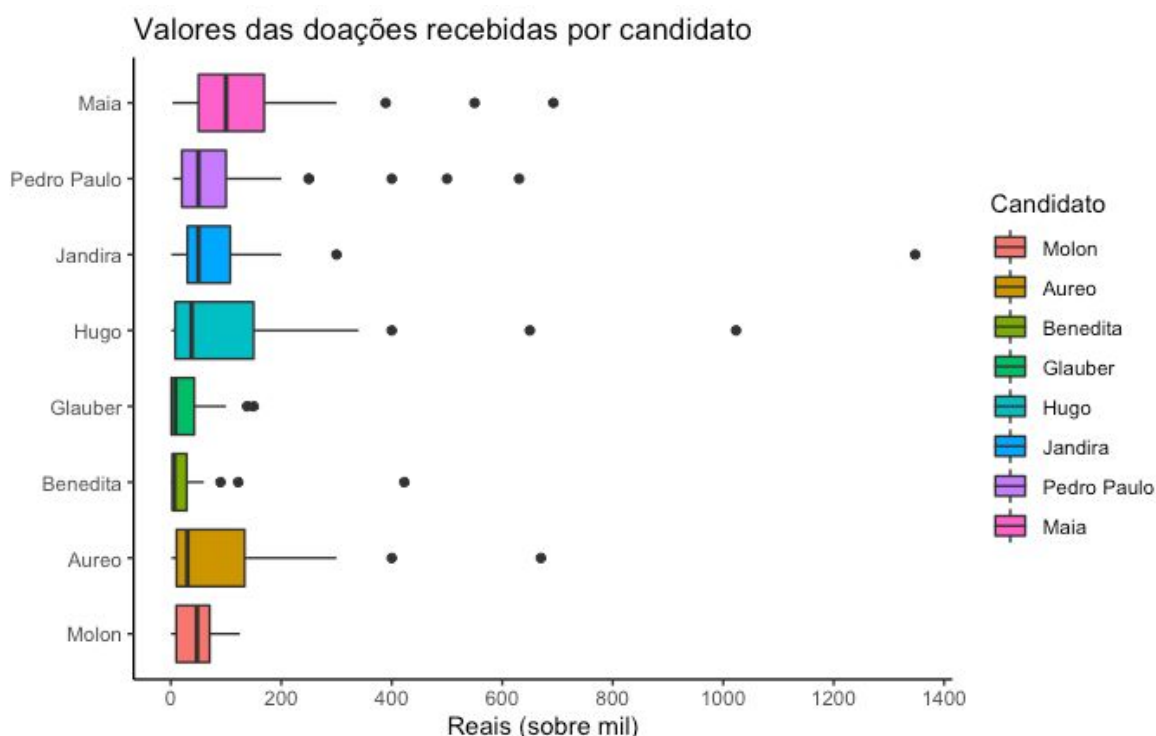


Gráfico 2; Fonte: próprio autor.

O **Gráfico 2** ("Valores das doações recebidas por candidato"), por sua vez, permite-nos identificar o valor de cada doação recebida por cada candidato. Podemos perceber que não há apenas uma dispersão das doações, como adiantado logo no início deste capítulo, mas que também há poucas doações que se destacam pelo elevado valor. As barras, coloridas de acordo com os dados de cada candidato, representam a região do eixo "x" (valor das doações em reais/1000) em que se concentram a maioria das doações, ou seja, podemos ver que, independentemente do candidato, a maior parte das doações se concentra entre algo próximo de 0 (zero) e 200 mil reais<sup>60</sup>. Contudo, é interessante notar que há algumas poucas doações que destoam muito, em termos de valor, dessa concentração (vide as bolas pretas isoladas ao longo das linhas de cada candidato). Por exemplo, a deputada Jandira Feghali recebeu uma doação de cerca de 1,4 milhão de reais e outra de aproximadamente 300 mil reais, enquanto grande parte de suas doações estão concentradas entre 0 (zero) e 200 mil reais. Os três candidatos que apresentam menor variação no valor das doações recebidas são também os três

<sup>60</sup> As linhas pretas que cruzam cada barra em um ponto específico representam as medianas dos valores doados, logo, é possível notar que a maior parte das doações recebidas pelo deputado federal Rodrigo Maia beiram 100 mil reais, enquanto as recebidas pela deputada federal Benedita da Silva beiram 0 (zero) reais. No entanto, dado o valor máximo de uma doação recebida (cerca de 1 milhão e 400 mil reais), podemos perceber que os valores das doações recebidas pelos candidatos estão altamente concentrados.

que receberam menos, em termos de valor (Glauber Braga, Alessandro Molon e Benedita da Silva).

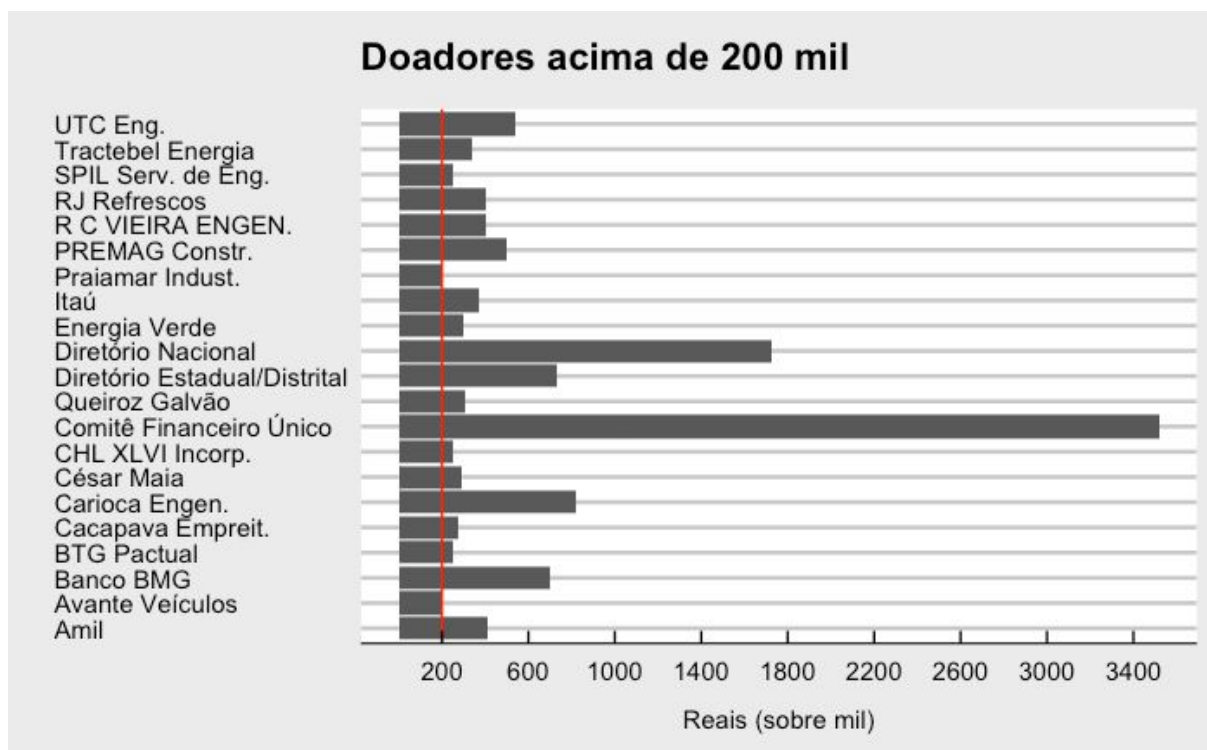


Gráfico 3; Fonte: próprio autor.

Para facilitar a visualização das empresas (e, conseqüentemente, dos setores econômicos) que mais doaram, em termos de valor total (reais), fez-se mais um corte para observar apenas os doadores que chegaram a um mínimo de 200 mil reais doados (vide **Gráfico 3**, "Doadores acima de 200 mil"). Foram 21 (vinte e um) CNPJs que se enquadraram nessa filtragem, sendo quatro deles referentes a partidos políticos ou demais campanhas eleitorais<sup>61</sup>. Curioso notar que a soma dos valores doados pelos partidos (por meio de seus Comitês Financeiros Únicos, Diretórios Estaduais/Distritais e Diretórios Nacionais) são as quantias mais elevadas - e que, portanto, mais se destacam no **Gráfico 3**. Com efeito, essa soma (incluindo o valor doado pela campanha do candidato César Maia) chegou a mais de 6 milhões de reais, ao passo que o segundo setor que mais doou, o setor de Construção, totalizou "apenas" algo em torno de 2 milhões de reais, conforme mostra o **Gráfico 4**

<sup>61</sup> A saber: Diretório Nacional; Diretório Estadual/Distrital; Comitê Financeiro Único; e a campanha de César Maia.

("Doadores acima de 200 mil (por setor macro)"<sup>62</sup>.

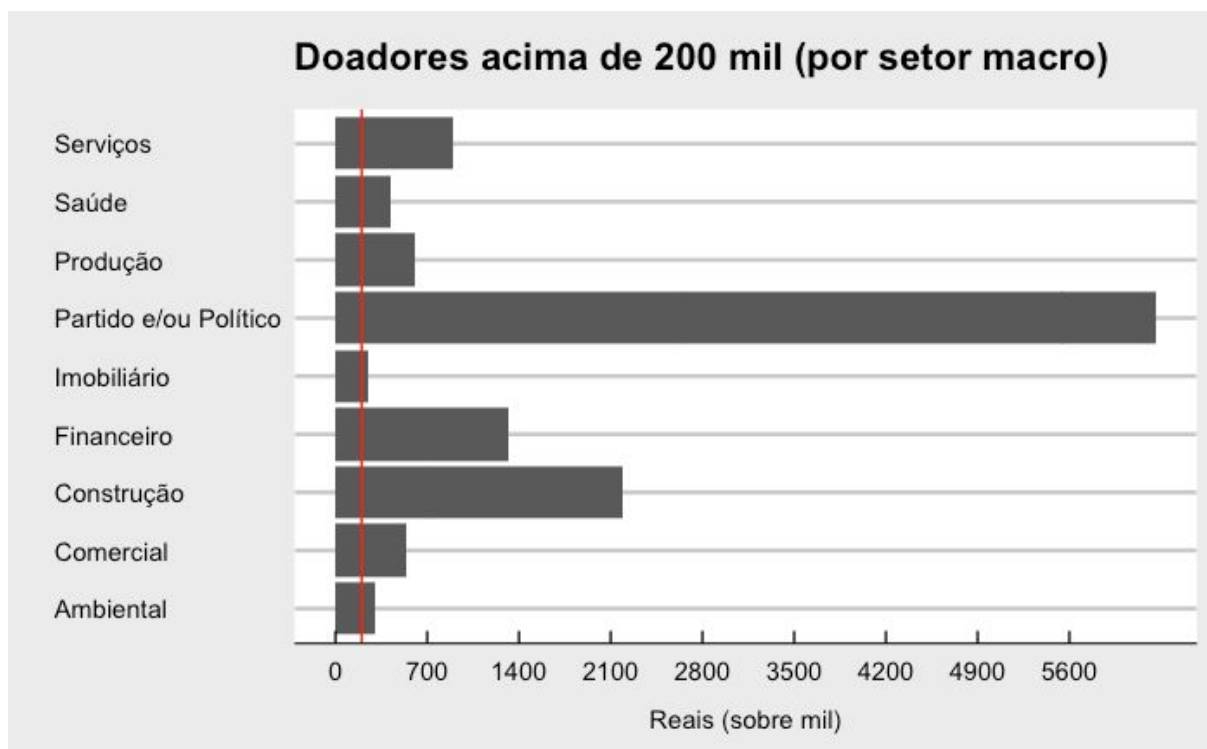


Gráfico 4; Fonte: próprio autor.

<sup>62</sup> Apenas para esclarecer a intersecção entre a classificação "Setor (macro)" e "Setor (micro)", apresento aqui os setores (micro) que correspondem aos doadores cujas somas doadas chegaram a um mínimo de 200 mil reais: Transportes; Serviços; Político; Plano de saúde; Partido; Obras; Incorporações; Engenharia; Energia; Bebidas não-alcoólicas; e Bancário.

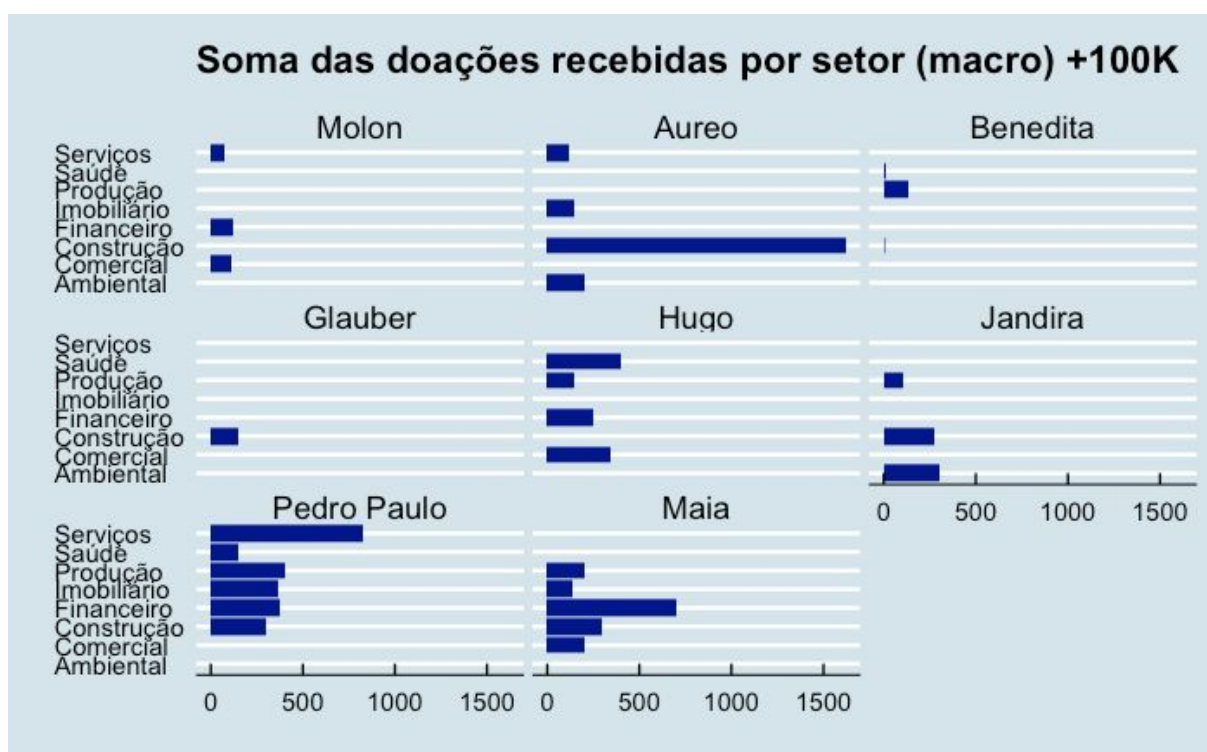


Gráfico 5; Fonte: próprio autor.

A partir desses dados, foi feito mais um corte para focar apenas nas doações de empresas privadas, ou seja, foi retirada a informação referente aos valores doados pelos partidos políticos e campanhas políticas. O resultado foi o **Gráfico 5** ("Soma das doações recebidas por setor (macro) + 100K"), que mostra, para cada candidato, o valor total doado por setor econômico - utilizando-se agora como limite mínimo da soma das doações o valor de 100 mil reais<sup>63</sup>. Com esse gráfico, é possível visualizar quais setores estão entre os que mais doaram para cada candidato e, assim, poderemos cruzar os dados com a classificação feita acerca dos setores afetados/correspondentes às propostas legislativas analisadas. Espera-se que, seguindo a hipótese deste trabalho, o(a) deputado(a):

**Alessandro Molon** tenha apresentado mais propostas legislativas voltadas aos setores "macro" de *Serviços* (composto, no caso das doações de maior valor feitas ao candidato<sup>64</sup>,

<sup>63</sup> Aqui o valor mínimo de corte foi reduzido para facilitar a visualização dos valores totais doados por cada setor (macro) para cada candidato. Essa redução foi necessária pois, caso contrário, os candidatos Alessandro Molon, Benedita da Silva e Glauber Braga apresentariam pouquíssimas (ou nenhuma) informação no gráfico, devido ao fato de eles terem recebido menos doações (em termos de reais doados).

<sup>64</sup> Apenas para reiterar que os setores "macro" de cada candidato podem ser compostos por setores "micro" distintos, uma vez que as variáveis são complementares e foram elaboradas justamente para que fosse possível uma dupla classificação. Dessa maneira, facilita-se a identificação do setor econômico do doador como, por exemplo, ao se identificar que as maiores doações recebidas pelo candidato Alessandro Molon que foram oriundas do setor "macro" de Serviços foram compostas por doações dos setores "micro" de Obras e de Telecomunicações. Ademais, por mais que haja uma certa correlação entre as duas classificações feitas através

majoritariamente pelos setores "micro" de Obras e Telecomunicações), *Financeiro* (composto pelo setor "micro" Bancário) e *Comercial* (composto, majoritariamente, pelos setores "micro" de Alimentos e de Bebidas Alcoólicas);

**Aureo Ribeiro** tenha apresentado mais propostas legislativas voltadas aos setores "macro" de *Serviços* (composto majoritariamente pelo setor "micro" de Obras), *Imobiliário* (composto pelo setor "micro" de Incorporações), de *Construção* (composto pelo setor "micro" de Obras) e *Ambiental* (composto pelo setor "micro" de Tratamento de resíduos não-perigosos);

**Benedita da Silva** tenha apresentado mais propostas legislativas voltadas aos setores "macro" de *Saúde* (composto pelos setores "micro" de Rede hospitalar, Plano de saúde e Medicamentos), de *Produção* (composto majoritariamente pelos setores "micro" de Plástico e de Bebidas alcoólicas) e de *Construção* (composto pelo setor "micro" de Obras);

**Glauber Braga** tenha apresentado mais propostas legislativas voltadas ao setor "macro" de *Construção* (composto pelo setor "micro" de Obras);

**Hugo Leal** tenha apresentado mais propostas legislativas voltadas aos setores "macro" de *Saúde* (composto pelo setor "micro" de Plano de saúde), de *Produção* (composto majoritariamente pelo setor "micro" de Plástico), *Financeiro* (composto pelo setor "micro" Bancário) e *Comercial* (composto pelos setores "micro" de Agricultura e Energia);

**Jandira Feghali** tenha apresentado mais propostas legislativas voltadas aos setores "macro" de *Produção* (composto pelos setores "micro" de Transportes, Minério e Medicamentos), de *Construção* (composto pelo setor "micro" de Obras) e *Ambiental* (composto pelo setor "micro" de Serviços);

**Pedro Paulo** tenha apresentado mais propostas legislativas voltadas aos setores "macro" de *Serviços* (composto pelos setores "micro" de Engenharia, Obras e TI), de *Saúde* (composto pelo setor "micro" de Rede hospitalar), de *Produção* (composto majoritariamente pelo setor "micro" de Bebidas não-alcoólicas), *Imobiliário* (composto majoritariamente pelo setor "micro" de Incorporações), *Financeiro* (composto pelo setor "micro" Bancário) e de *Construção* (composto pelo setor "micro" de Obras); e, por último,

**Rodrigo Maia** tenha apresentado mais propostas legislativas voltadas aos setores "macro" de *Produção* (composto pelos setores "micro" de Bebidas não-alcoólicas e

---

das variáveis "Setor (macro)" e "Setor (micro)", pode-se identificar setores "micro" que se correlacionam, também, com outro setor "macro", como é o caso da variável "Obras" no setor "macro" Serviços e, também, no setor "macro" Construção.

Alimentos), *Imobiliário* (composto pelo setor "micro" de Incorporações), *Financeiro* (composto pelos setores "micro" de Investimentos e Bancário), de *Construção* (composto pelo setor "micro" de Obras) e *Comercial* (composto pelos setores "micro" de Bebidas alcoólicas e Transportes).

#### 4.3. Os resultados obtidos com relação às propostas legislativas

Passemos agora aos dados levantados acerca dos Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar e Propostas de Emenda Constitucional apresentados pelos deputados estudados durante os anos de 2011, 2015 e 2019 (primeiros anos de cada uma das três últimas legislaturas). Como explicitado na **Introdução** deste trabalho, os dados obtidos também foram organizados em uma planilha<sup>65</sup>, na qual cada linha representa uma proposta legislativa apresentada. Dessa forma, foi possível identificar, objetivamente: (i) o deputado federal que apresentou a proposta, dentre os oito estudados; (ii) o ano de apresentação (2011, 2015 ou 2019); (iii) o número da proposição; (iv) sua ementa; (v) se a proposta foi apresentada em co-autoria ou apenas por aquele(a) deputado(a); (vi) a data de apresentação; (vii) a situação da proposição; e (viii) seu link de acesso no *site* da Câmara dos Deputados. Já a partir de uma análise subjetiva deste trabalho, foram criadas as mesmas variáveis utilizadas na planilha com os dados das doações, quais sejam, "Setor (macro)" e "Setor (micro)"<sup>66</sup>, com o objetivo de identificar o tema da proposta e o setor econômico impactado por ela, respectivamente.

---

<sup>65</sup> Conforme adiantado, todos os dados levantados para este trabalho estão disponíveis em: Disponível em: [https://github.com/Rodrigo-Roll/TCC\\_Rodrigo\\_Roll/](https://github.com/Rodrigo-Roll/TCC_Rodrigo_Roll/).

<sup>66</sup> Mais uma vez, cumpre salientar que as categorias "Setor (macro)" e "Setor (micro)" deste levantamento empírico não apresentam as mesmas variáveis que as categorias de mesmo nome no levantamento dos dados acerca das doações de campanha. Foram utilizados os mesmo nomes apenas para facilitar a correlação entre os dados dos dois levantamentos.



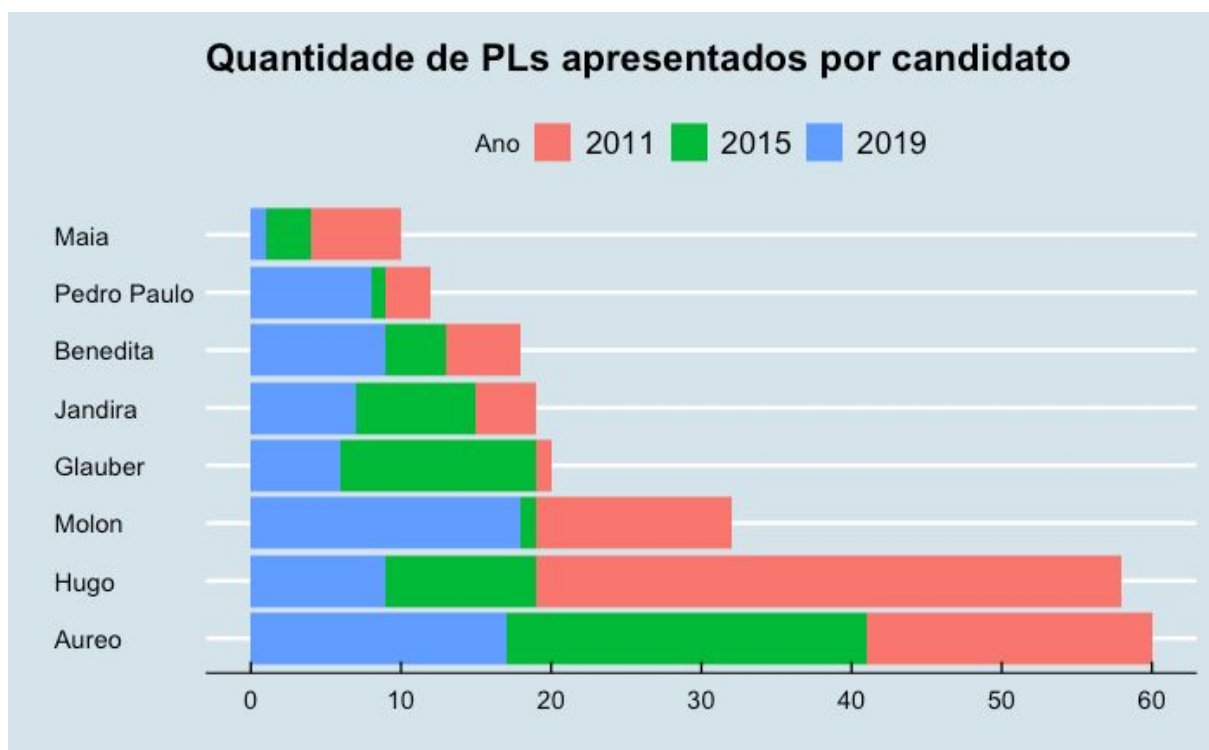


Gráfico 6; Fonte: próprio autor.

Após uma organização inicial da planilha, chegou-se a um total de 229 (duzentos e vinte e nove) propostas apresentadas ao longo desses três anos iniciais de cada legislatura. Como se vê pelo **Gráfico 6** ("Quantidade de PLs apresentados por candidato")<sup>67</sup>, o deputado Aureo Ribeiro foi quem mais apresentou propostas legislativas nesse período analisado (60), seguido dos deputados Hugo Leal (58), Alessandro Molon (32), Glauber Braga (20), Jandira Feghali (19), Benedita da Silva (18), Pedro Paulo (12) e, por último, Rodrigo Maia (10). Percebe-se, também, que no ano de 2011 foi apresentada a maior parte das proposições (cerca de 40%), seguido de 2019 (pouco mais que 30%) e, por último, 2015 (pouco menos de 30%), o que evidencia um certo equilíbrio entre os anos. Ainda, interessante notar que os dois deputados que receberam o maior número de doações (em termos de valor em reais), Rodrigo Maia e Pedro Paulo (cerca de 4 milhões de reais e 5 milhões de reais, respectivamente), foram também os que menos apresentaram propostas legislativas (10 e 12 propostas, respectivamente).

<sup>67</sup> Para fins de esclarecimento: onde se lê "PLs", considerar "PLs, PLPs e PECs". Foi utilizada a primeira abreviatura apenas para facilitar a visualização gráfica.

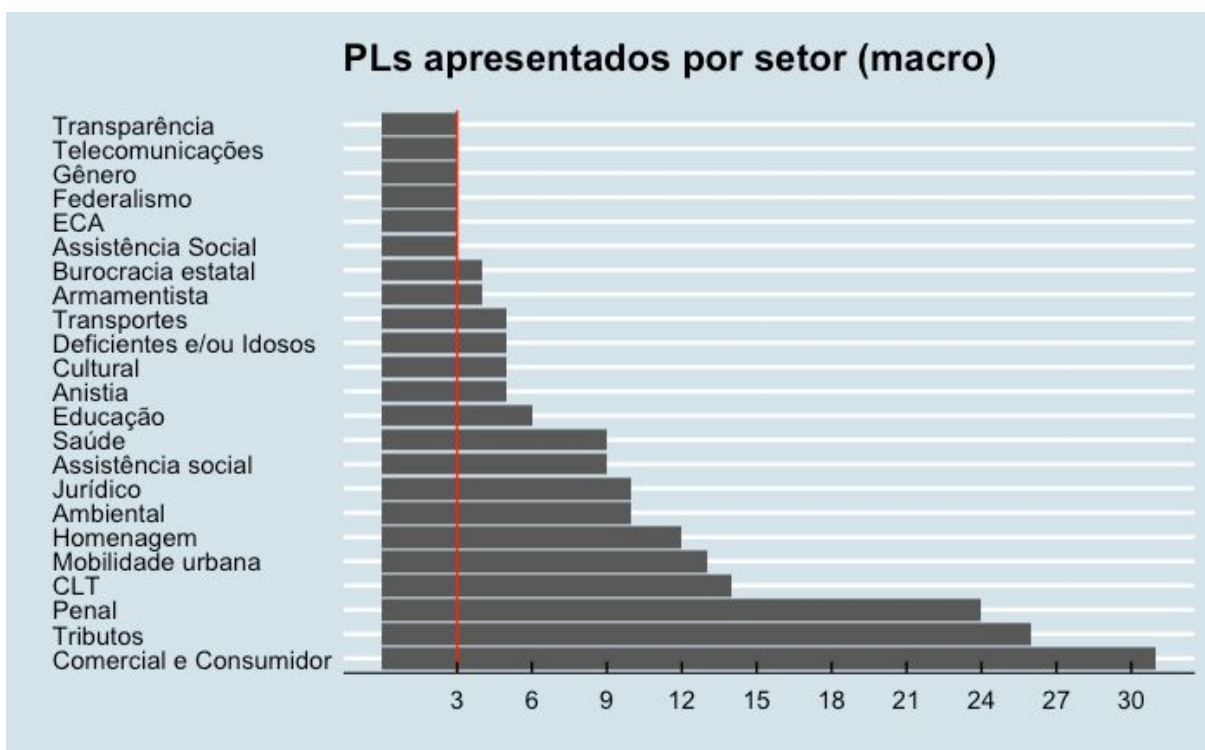


Gráfico 7; Fonte: próprio autor.

Para facilitar a visualização dos dados, também foi feito um corte para a apresentação das informações referentes ao levantamento das proposições legislativas. Neste caso, fez-se uma filtragem nos dados para selecionar apenas os setores "macro" que receberam um mínimo de três propostas, como se vê no **Gráfico 7** ("PLs apresentados por setor (macro)"). Com isso, percebe-se o setor que figurou mais vezes como assunto ou tema de proposições foi o Comercial e Consumidor (cerca de 30 vezes), seguido dos setores de Tributos (cerca de 25 vezes), Penal (24 vezes), CLT (cerca de 14 vezes), Mobilidade urbana (cerca de 13 vezes) e demais presentes no **Gráfico 7**. Contudo, como adiantado, no caso dos dados referentes às proposições legislativas apresentadas, a coluna "Setor (macro)" foi preenchida com base no tema/assunto da proposta, enquanto a coluna "Setor (micro)" foi preenchida com base no setor econômico que estaria sendo impactado pela proposição. Com isso, embora os dados referentes ao assunto/tema das propostas legislativas possam ser interessantes à análise, em caráter complementar, importante focar, principalmente, nas informações do "Setor (micro)".

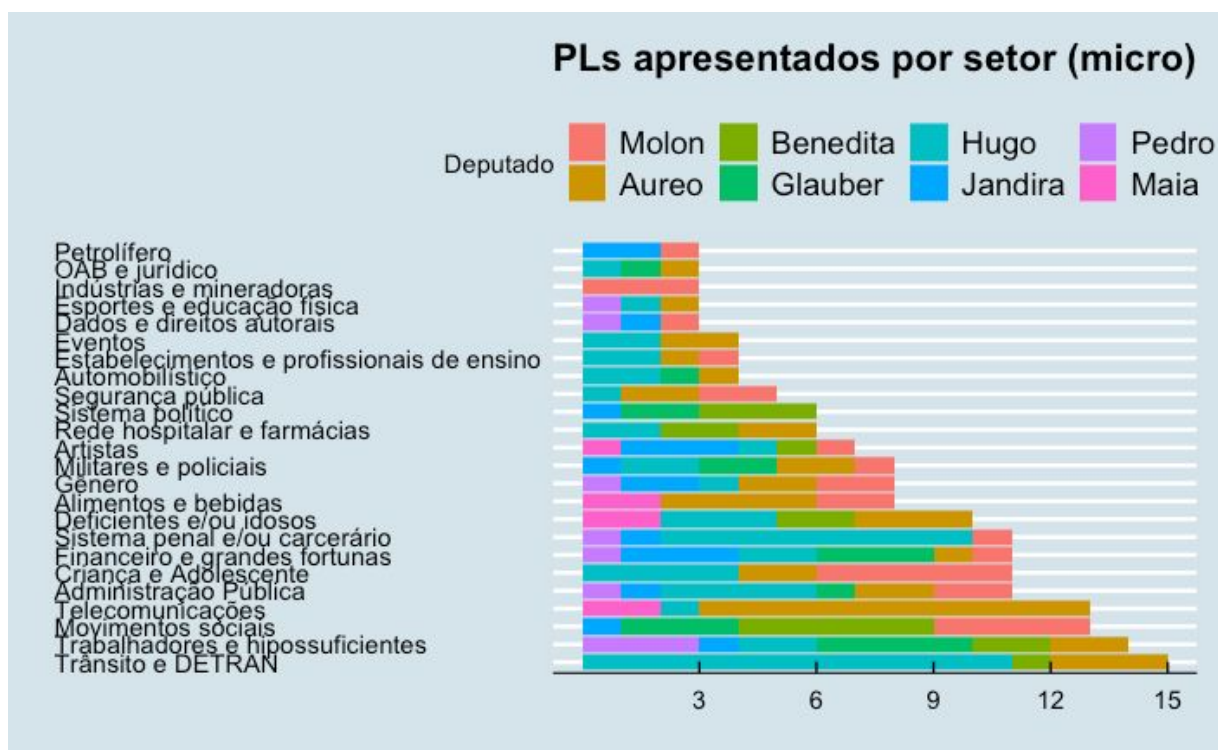


Gráfico 8; Fonte: próprio autor.

Dito isso, o **Gráfico 8** ("PLs apresentados por setor (micro)") explicita melhor os setores econômicos diretamente impactados pelas propostas legislativas apresentadas pelos(as) deputados(as)<sup>68</sup>. Nesse gráfico, já estão também indicados quais parlamentares apresentaram propostas relacionadas a quais setores "micro". Como se pode ver, o setor/grupo mais afetado (que foi mais vezes objeto de propostas legislativas) pelas propostas é o setor de Trânsito e DETRAN (15), seguido de Trabalhadores e hipossuficientes (14), Movimentos sociais (13), Telecomunicações (13), Administração Pública (11), Criança e Adolescente (11), Financeiro e grandes fortunas (11), Sistema penal e/ou carcerário (11), Deficientes e/ou idosos (10), Alimentos e bebidas (8) e demais presentes no gráfico. Uma das descobertas mais relevantes da pesquisa foi que, além de haver uma altíssima pluralidade nos temas das proposições legislativas e, consequentemente, nos setores/grupos afetados, percebe-se que a produção legislativa é mais voltada a grupos sociais, e não a grupos econômicos. Por essa razão, misturam-se setores econômicos, como os de Telecomunicações e Automobilístico, por exemplo, com grupos sociais, como Trabalhadores e hipossuficientes e Criança e Adolescente.

<sup>68</sup> Para fins de visualização e análise, foi excluído deste gráfico o setor "Outros", que representa setores isolados ou que não apresentaram dados significativos, isto é, tratam-se de proposições legislativas que não impactavam diretamente nenhum setor econômico ou grupo social de maneira clara. Este "setor" teve 16 ocorrências.

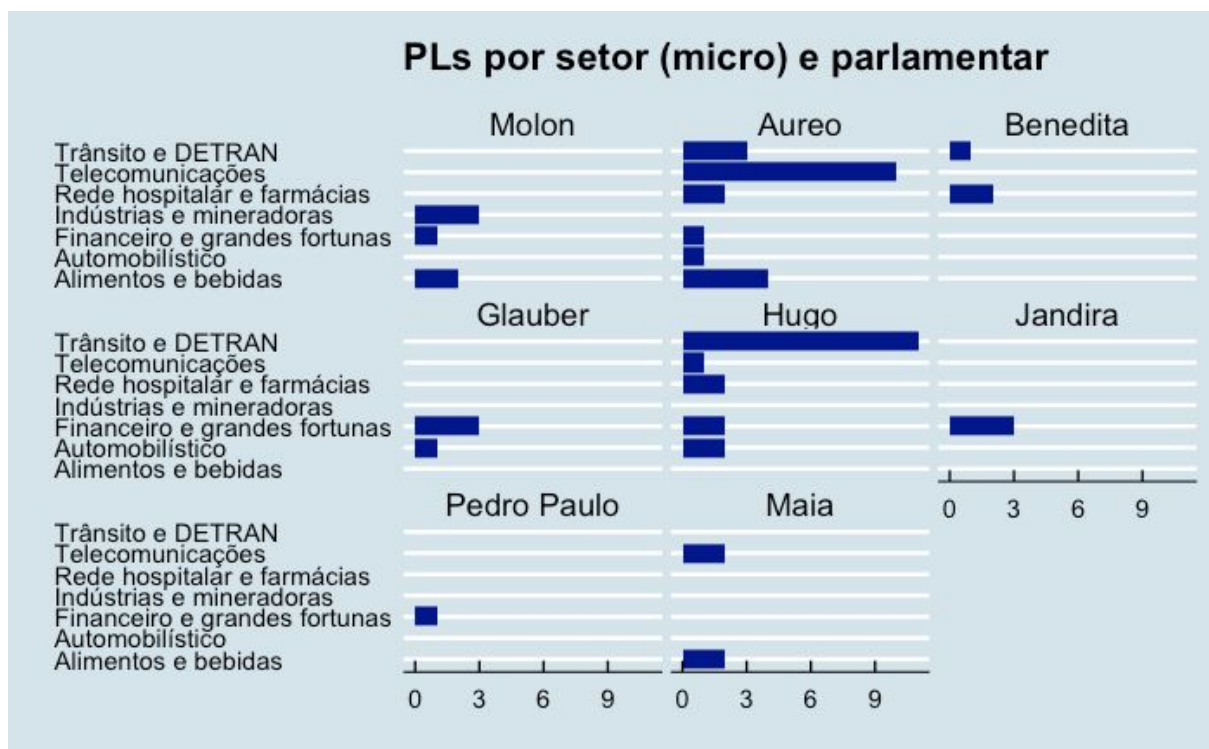


Gráfico 9; Fonte: próprio autor.

Para facilitar ainda mais a correlação entre os setores econômicos que mais doaram para as campanhas políticas e os setores que mais foram objeto das proposições legislativas, elaborou-se o **Gráfico 9** ("PLs por setor (micro) e parlamentar"). A exemplo do **Gráfico 5**, foram isolados, por parlamentar, os setores "micro" (da planilha das proposições legislativas) que mais se relacionam com os oito setores "macro" (da planilha das doações de campanha) que mais doaram e seus respectivos setores "micro" (também da planilha das doações de campanha)<sup>69</sup>. Apenas foram excluídos, para fins de visualização, os setores "micro" (da

<sup>69</sup> Com efeito, sabendo que nem todos os setores "micro" estão aqui representados pois foi realizado um filtro para tratar apenas dos dados referentes aos maiores doadores (e aos respectivos setores correspondentes na planilha de proposições legislativas), os setores "macro" (da planilha de doações) de **Construção e Imobiliário** podem ser identificados no setor "micro" (da planilha de propostas legislativas) **Imobiliário**; o setor "macro" de **Serviços** (subdividido nos setores "micro" de **Engenharia, Incorporações, Telecomunicações e TI**) pode ser identificado nos setores "micro" **Imobiliário e Telecomunicações**; o setor "macro" **Financeiro** pode ser identificado no setor "micro" de **Financeiro e grandes fortunas**; o setor "macro" de **Produção** (subdividido nos setores "micro" de **Plástico, Bebidas alcoólicas, Transportes, Minério, Medicamentos, Bebidas não-alcoólicas e Alimentos**) pode ser identificado nos setores "micro" de **Alimentos e bebidas, Rede hospitalar e farmácias, Trânsito e DETRAN, Automobilístico e Energia**; o setor "macro" **Comercial** (subdividido nos setores "micro" de **Alimentos, Bebidas alcoólicas, Energia e Transportes**) pode ser identificado nos setores "micro" de **Alimentos e bebidas, Trânsito e DETRAN, Automobilístico e Energia**; o setor "macro" de **Saúde** (subdividido nos setores "micro" de **Rede hospitalar, Plano de saúde e Medicamentos**) pode ser identificado no setor de **Rede hospitalar e farmácias**; e, por fim, o setor "macro" **Ambiental** (subdividido nos setores "micro" de **Tratamento de resíduos não-perigosos e Serviços**) pode ser

planilha das proposições legislativas) Energia, Imobiliário e Transportadores, uma vez que os dois primeiros apresentam somente duas ocorrências cada um e apenas nas proposições legislativas do deputado Aureo Ribeiro (sendo as do primeiro em 2019 e, as do segundo, uma em 2011 e outra em 2015), e o último apresenta apenas uma ocorrência, dentre as proposições legislativas de 2015 do deputado Rodrigo Maia. Feitos esses esclarecimentos, passemos à análise do **Gráfico 9**.

Como se vê, o que de fato ocorreu, em termos de comprovação da hipótese inicial de que haveria uma influência das doações empresariais de campanha sobre a apresentação de propostas legislativas, foi que o(a) deputado(a):

**Alessandro Molon** não apresentou mais propostas legislativas voltadas ao setor "macro" de *Serviços* (composto, majoritariamente pelos setores "micro" de Obras e Telecomunicações), embora tenha apresentado, no âmbito do setor "macro" *Financeiro* (composto pelo setor "micro" Bancário), uma proposta, e, no âmbito do setor "macro" *Comercial* (composto, majoritariamente, pelos setores "micro" de Alimentos e de Bebidas Alcoólicas), duas propostas. Ainda, em uma análise mais detida dessas propostas supostamente correlacionadas aos setores econômicos de seus maiores doadores, percebe-se que a proposta "financeira" impacta negativamente a distribuição de lucros dos bancos, de modo que acredito que a instituição da cobrança de imposto de IRPF sobre a distribuição de lucros e dividendos não estaria alinhada aos interesses do Banco BRJ ou do Banco Itaú (ambos doadores das campanhas de 2010 e 2014 do Molon, respectivamente). Aliás, a proposta em questão foi apresentada apenas em 2019, então até seria possível argumentar que o fato de ter havido doações do setor financeiro em 2010 e 2014 fez com que o deputado não apresentasse propostas nesse sentido nos anos de 2011 e 2015, mas me parece uma correlação ainda fraca pois há apenas uma proposta sobre o setor. O mesmo ocorre com relação às propostas relacionadas ao setor de "Alimentos e bebidas", vez que ambas impactam negativamente o setor pois propõem a criação da exigência de que se inclua alerta sobre riscos à gravidez nos rótulos e/ou embalagens de bebidas alcoólicas. No entanto, mais uma vez, as propostas são de 2011 e o deputado apenas recebeu doações do setor de bebidas alcoólicas em 2014, o que suscita os mesmo questionamentos feitos anteriormente.

**Aureo Ribeiro** não apresentou mais propostas legislativas voltadas aos setores "macro"

---

identificado no setor "macro" **Ambiental** (como se trata de tema de beneficiários/impactados não identificáveis, acredito que faz sentido que a comparação seja feita com a classificação do próprio tema/assunto das proposições legislativas).



de *Serviços* (composto majoritariamente pelo setor "micro" de Obras), *Imobiliário* (composto pelo setor "micro" de Incorporações), de *Construção* (composto pelo setor "micro" de Obras) e *Ambiental* (composto pelo setor "micro" de Tratamento de resíduos não-perigosos). Na verdade, o deputado foi o único a apresentar propostas diretamente ligadas ao setor imobiliário, mas o fez apenas em duas oportunidades (uma em 2011 e outra em 2015). Na primeira, propôs legislação para disciplinar a aplicação de multa às Construtoras e Incorporadoras por atraso na entrega de imóvel ao comprador-consumidor e, na segunda, propôs legislação para alterar a Lei nº 7.433/1985, que dispõe sobre os requisitos para lavratura de escrituras públicas. Ora, como foi evidenciado pelo Gráfico 5, o deputado Aureo apresenta uma enorme discrepância nos valores recebidos de doações por setor. É dizer, o setor de Construção somou doações em valores acima de 1,5 milhão de reais e, se considerarmos também os setores de Serviços (com o "micro" correspondente de Obras) e Imobiliário (com o "micro" correspondente de Incorporações) nessa conta, as campanhas do deputado foram basicamente financiadas por um setor. Dessa forma, por mais que seja interessante notar que ele foi o único deputado - dentre os estudados - a apresentar propostas especificamente voltadas a esse setor Imobiliário, não faria sentido sua atuação legislativa com relação ao setor de Telecomunicações, de Alimentos e bebidas e de Trânsito e DETRAN, haja vista que ele não recebeu grandes quantias desses setores;

**Benedita da Silva** não apresentou mais propostas legislativas voltadas aos setores "macro" de *Produção* (composto majoritariamente pelos setores "micro" de Plástico e de Bebidas alcoólicas) e de *Construção* (composto pelo setor "micro" de Obras), embora tenha apresentado duas proposições relacionadas ao setor "macro" de *Saúde* (composto pelos setores "micro" de Rede hospitalar, Plano de saúde e Medicamentos). Contudo, a maior parte da atuação legislativa da deputada é voltada a grupos sociais, conforme identificado nas análises dos setores impactados. Também, cumpre destacar que uma das duas propostas relacionadas ao setor de Saúde é apenas uma "Homenagem", pois institui a Semana Nacional de Conscientização Sobre as Doenças negligenciadas - sem um aparente impacto para seus doadores do setor, quais sejam, Amil, Nortecor Hospital de Clínicas, Laborvida Laboratórios Farmacêuticos e Eurofarma Laboratórios;

**Glauber Braga** não apresentou mais propostas legislativas voltadas ao setor "macro" de *Construção* (composto pelo setor "micro" de Obras). Na verdade, não há nenhuma proposta do deputado voltada para o setor. Sua atuação, a exemplo da deputada Benedita da Silva, se

voltou majoritariamente a questões sociais, sendo que o único setor impactado que se destacou em suas proposições foi o Financeiro, que foi negativamente afetado pela atuação legislativa do parlamentar;

**Hugo Leal** não apresentou mais propostas legislativas voltadas aos setores "macro" de *Saúde* (composto pelo setor "micro" de Plano de saúde), de *Produção* (composto majoritariamente pelo setor "micro" de Plástico), *Financeiro* (composto pelo setor "micro" Bancário) e *Comercial* (composto pelos setores "micro" de Agricultura e Energia). Contudo, o deputado apresentou algumas propostas voltadas ao setor de Rede hospitalar e farmácias e ao setor Financeiro, mas ainda representam pouco com relação às propostas voltadas ao setor de Trânsito e DETRAN, assim como demais setores não relacionados com os dos seus doadores. Ainda, as proposições em questão foram todas apresentadas em 2011, enquanto as doações recebidas desses setores ocorreram majoritariamente em 2014;

**Jandira Feghali** não apresentou mais propostas legislativas voltadas aos setores "macro" de *Produção* (composto pelos setores "micro" de Transportes, Minério e Medicamentos), de *Construção* (composto pelo setor "micro" de Obras) e *Ambiental* (composto pelo setor "micro" de Serviços). Na verdade, o único setor que se destacou nas proposições legislativas da deputada, dentre os que mais doaram aos candidatos analisados, foi o Financeiro, que, naturalmente, foi negativamente impactado pelas propostas da deputada federal pelo Partido Comunista do Brasil;

**Pedro Paulo** não apresentou mais propostas legislativas voltadas aos setores "macro" de *Serviços* (composto pelos setores "micro" de Engenharia, Obras e TI), de *Saúde* (composto pelo setor "micro" de Rede hospitalar), de *Produção* (composto majoritariamente pelo setor "micro" de Bebidas não-alcoólicas), *Imobiliário* (composto majoritariamente pelo setor "micro" de Incorporações), *Financeiro* (composto pelo setor "micro" Bancário) e de *Construção* (composto pelo setor "micro" de Obras). Inclusive, a análise dos dados referentes às propostas legislativas apresentadas pelo deputado foi ainda mais desafiadora pois ele teve pouquíssimas proposições apresentadas. Dentre essas, apenas um setor/grupo teve mais de uma proposta legislativa (3) apresentada em seu favor, qual seja, o de Trabalhadores e hipossuficientes. O único setor, dentre os que doaram valores mais expressivos às candidaturas do deputado, que foi objeto de proposta legislativa foi o Financeiro: um Projeto de Lei que dispõe sobre as normas de área de vigilância patrimonial de estabelecimentos financeiros. Não parece ser uma proposta o suficiente para estabelecer uma correlação, ainda



mais diante da ausência de proposições relacionadas aos demais setores que doaram para suas campanhas - que foram as que mais receberam recursos; e, por último,

**Rodrigo Maia** não apresentou mais propostas legislativas voltadas aos setores "macro" de *Produção* (composto pelos setores "micro" de Bebidas não-alcoólicas e Alimentos), *Imobiliário* (composto pelo setor "micro" de Incorporações), *Financeiro* (composto pelos setores "micro" de Investimentos e Bancário), de *Construção* (composto pelo setor "micro" de Obras) e *Comercial* (composto pelos setores "micro" de Bebidas alcoólicas e Transportes). Assim como o deputado Pedro Paulo, Maia apresentou pouquíssimas propostas legislativas (cerca de 10). Os únicos setores, que se correlacionam com os de seus doadores, representados em suas propostas foram o de Alimentos e bebidas e o de Telecomunicações. Todavia, assim como em outros casos, algumas dessas propostas apresentadas parecem afetar negativamente os setores, pois introduzem proibições e/ou encargos aos setores, como a vedação da utilização de gordura vegetal hidrogenada na composição de alimentos destinados ao consumo humano e a obrigatoriedade de os fabricantes de aparelhos de telefonia móvel informarem seus usuários acerca de eventuais riscos à saúde.

Quanto à análise da alteração da atuação legislativa pós ADI nº 4.650, não se verificou alterações relevantes. É dizer, quando observados os gráficos com as proposições legislativas de cada deputado(a) por setor "micro" e por ano (**Gráficos de 10 a 17**, anexados ao fim deste trabalho), percebe-se que não há uma mudança na atuação legislativa, pelo menos não de forma considerável. Os(as) deputados(as) Alessandro Molon, Benedita da Silva, Glauber Braga e Jandira Feghali<sup>70</sup> apresentaram distribuições bem equilibradas de suas propostas legislativas por ano, tendo os setores "micro" baixa correlação com seus maiores doadores, como demonstrando, pois esses parlamentares tiveram atuações legislativas mais voltadas a grupos sociais, e não a setores econômicos propriamente ditos.

Por sua vez, os deputados Pedro Paulo e Rodrigo Maia apresentaram pouquíssimas proposições se comparados aos demais, o que dificulta qualquer análise: Rodrigo Maia não teve nenhuma proposta apresentada em 2019 (N/A) e apenas três em 2015 e seis em 2011, relacionadas a setores diversos, enquanto Pedro Paulo apresentou oito propostas em 2019, bem dispersas em termos de setores (à exceção do setor "micro" Trabalhadores e hipossuficientes, que teve três propostas), apenas uma em 2015 e três em 2011, cada uma relacionada a um setor sem qualquer relação com seus doadores. Por fim, os deputados Aureo

<sup>70</sup> Cabe destacar que o deputado Alessandro Molon não apresentou nenhuma proposta legislativa no ano de 2015 (N/A).

Ribeiro e Hugo Leal apresentaram distribuições distintas pelos anos. No primeiro, observa-se uma altíssima dispersão de setores nas propostas apresentadas em 2019, sendo dezessete propostas e dezesseis setores "micro" diferentes, e uma maior concentração de alguns setores "micro" nos anos de 2015 e 2011, mas mantendo-se o equilíbrio com relação aos setores que mais doaram para suas campanhas. Já o segundo, teve alta concentração de setores em 2011 (também em virtude do maior número de propostas apresentadas nesse ano em relação aos demais) e relativo equilíbrio em 2015 e 2019, não sendo possível, assim como com os demais, identificar correlações claras com a alteração gerada pela ADI nº 4.650.

## 5. CONCLUSÃO

### 5.1. Considerações sobre os resultados obtidos

Antes de trazer aqui as reflexões finais deste estudo, cabe relembrar as perguntas de pesquisa e hipóteses iniciais do trabalho. Como amplamente discutido e tendo-se por base a revisão bibliográfica e a jurisprudência sobre o tema, este estudo buscou fazer uma investigação comparativa sobre como (ou se) ocorre a influência do financiamento de empresas na atuação dos deputados federais. Ou seja, procurou-se, *primeiro*, examinar empiricamente se é possível observar a influência das doações empresariais sobre a atuação dos parlamentares; e, *segundo*, se houve alguma alteração na produção legislativa dos deputados com o fim das doações empresariais.

De maneira mais específica, buscou-se traçar uma correlação entre os setores de atuação dos doadores empresariais e os setores impactados/beneficiados pela atuação legislativa dos deputados federais. Diante desses questionamentos, as hipóteses deste trabalho foram de que: (i) é possível observar a influência das doações empresariais sobre a atuação dos parlamentares a partir de uma correlação entre os setores econômicos dos doadores e aqueles objeto das proposições dos parlamentares; e (ii) houve alteração na atuação dos deputados federais após o fim das doações empresariais.

Ora, como evidenciado pela análise dos dados apresentados no **Capítulo III**, a resposta para as duas perguntas de pesquisa deve ser negativa, assim como as hipóteses iniciais formuladas não foram confirmadas. É dizer, (i) não foi possível observar uma influência clara das doações empresariais realizadas sobre a atuação dos(as) parlamentares a partir de uma correlação entre os setores econômicos dos doadores e aqueles objeto das proposições dos(as)

deputados(as); e (ii) não houve uma alteração significativa na atuação legislativa dos(as) parlamentares analisados com o fim das doações empresariais de campanha. No entanto, esses achados, definitivamente, não significam que as hipóteses doutrinárias não existam, isto é, não se pode afirmar que não há influência das empresas privadas doadoras sobre a atividade parlamentar.

Como amplamente discutido neste estudo, há diversas ressalvas metodológicas importantes que devem ser (e foram) feitas quando da análise dessa influência. Há múltiplas variáveis em jogo, sendo que nem todas são observáveis, como o dinheiro doado em forma de "Caixa 2", o *lobby* realizado durante o curso dos mandatos e as demais questões envolvendo o coorte realizado para esta pesquisa, *e.g.*, a seleção específica de deputados(as) federais do Rio de Janeiro, a definição de eleições e anos específicos de cada legislatura para análise e até a própria utilização das doações empresariais e de PLs, PLPs e PECs como parâmetros de correlação. Todavia, acredito que a relevância e validade deste levantamento empírico inédito realizado por este trabalho não devem ser descartadas. Trata-se de achados importantes para um compromisso de longo prazo da academia com a exploração do tema, de modo que os resultados podem indicar qual deve ser o melhor caminho a ser adotado para pesquisas que buscam examinar a influência do setor privado sobre o público (mais especificamente, a classe política). Explico.

Como minuciosamente apontado, tanto a escolha das doações empresariais para representar o possível mecanismo de pressão/influência adotado pelo setor privado, quanto a opção por verificar a existência dessa influência por meio da observação dos PLs, PLPs e PECs apresentados (representando aqui a atuação parlamentar) foram orientadas pelos apontamentos doutrinários e jurisprudenciais<sup>71</sup>, mas não são a única escolha possível e, de longe, a escolha "correta". O próprio caráter exploratório e, de certa forma, inédito desta análise fez com que fossem inúmeras as possibilidades de escolha de parâmetros para análise. Com isso, apesar das limitações metodológicas - exaustivamente repisadas - do trabalho em virtude dos cortes de tempo, parlamentar e UF, que fazem com que não se possa afirmar que os resultados obtidos sejam representativos para toda a Câmara dos Deputados, em todos os

---

<sup>71</sup> Cumpre apenas repisar que a decisão do STF na ADI nº 4.650 foi de extrema relevância para o aprimoramento da competição eleitoral no país. É dizer, embora os achados deste estudo indiquem que não há correlação clara entre as doações empresariais realizadas e a atuação parlamentar, com todas as ressalvas feitas, o fim do financiamento empresarial de campanhas políticas foi fundamental *per se*: a simples existência dessa forma de financiamento - como demonstrado pela doutrina nacional e internacional - era prejudicial à democracia e à competição eleitoral. Assim, as possíveis consequências do financiamento sobre a atuação parlamentar não representavam o único problema deste tipo de doação de campanhas políticas.

anos, acredito que este estudo tenha indicado que tanto as doações empresariais quanto as proposições legislativas não são parâmetros ideais para aferir a existência da influência debatida. Portanto, quais devem ser esses parâmetros? Acredito que a atividade de *lobby*, especialmente após o fim das doações empresariais, deverá ser esse *locus* de análise.

## 5.2. Uma nova proposta para a análise da influência privada na política: a prática do *lobby*

Diante dessas conclusões acerca dos dados analisados, cabe refletir sobre outras possíveis formas de influência do setor privado sobre o público, bem como outros *loci* de observação/manifestação dessa influência na atuação parlamentar. Começando por este último ponto, acredito que este trabalho tenha evidenciado que dificilmente pode-se identificar o setor econômico beneficiado/impactado pelos PLs, PLPs e PECs. Na verdade, grande parte dessa atuação legislativa dos(as) deputados(as) estudados(as) voltava-se para grupos ou questões sociais, e não necessariamente econômicas.

Assim, acredito que, em análises futuras, podem ser examinadas apenas as proposições legislativas que tenham, efetivamente, algum impacto econômico. Outra saída é promover uma investigação mais aprofundada da atuação parlamentar, ou seja, incluindo a análise da atuação dos(as) deputados(as) nas Comissões do CN e no Plenário, de modo a monitorar não apenas os posicionamentos dos parlamentares exarados em suas próprias proposições, como foi feito, mas também com relação a proposições relevantes dos demais parlamentares. Com efeito, pode ser feito um levantamento acerca dos votos proferidos pelos(as) deputados(as) em temas estratégicos das Comissões e do Plenário, além de uma análise das emendas apresentadas. Naturalmente, esse levantamento exigirá maior esforço, em virtude da maior quantidade de informações e da dificuldade de mapeá-las.

Todavia, gostaria de reiterar que a validade de análises com base em PLs, PLPs e PECs não deve ser descartada; deve-se apenas atentar para as questões suscitadas neste estudo, como a possível filtragem das propostas focadas em grupos sociais e a maior frequência de propostas que impactam negativamente determinados setores econômicos. Até pode-se considerar, como debatido em alguns casos, que a ausência de proposta(s) legislativa(s) voltada(s) a afetar um determinado setor seja um dado relevante, uma espécie de influência de setores econômicos altamente e frequentemente regulados para que se evite um aumento no número de propostas voltadas a eles. Dessa forma, a influência poderia estar em um "não-fazer", ao invés de em uma atuação propositiva.

Quanto ao primeiro ponto, referente às diferentes formas de influência, acredito que seja a principal reflexão a ser feita a partir dos resultados obtidos e do fim do financiamento empresarial de campanhas com a ADI nº 4.650. Com efeito, como não ficou clara a correlação feita partindo-se das doações empresariais - e tendo-se em mente que esta já não foi uma possibilidade em 2018 e, até o momento, não será em pleitos futuros -, deve-se buscar outros parâmetros para investigar a questão da influência do dinheiro privado, tão debatida pela doutrina e pela jurisprudência. Como adiantado, mesmo considerando os resultados deste trabalho, a decisão final do STF não deve ser questionada, haja vista que o financiamento empresarial representava um problema democrático e, sobretudo, eleitoral *per se*. No entanto, talvez o argumento utilizado pela maioria do Plenário - e, repise-se, amparado na doutrina especializada sobre o tema -, no que diz respeito aos impactos das doações empresariais sobre a atuação do(s) candidato(s) já eleito(s), deveria ter problematizado outra forma de influência: o *lobby*. E não digo isso para buscar a criminalização desta atividade legítima, como já explicitado, mas para viabilizar um debate sobre seus contornos.

Ora, se há dúvidas acerca dos interesses dos empresários, à época, com as doações feitas a candidaturas políticas, bem como questionamentos sobre a correlação entre as doações e possíveis benefícios aferidos por meio da atuação do candidato eleito - como demonstrado por este estudo e outros já citados -, então o foco da influência pode estar em outro mecanismo. Evidente que há uma série de possibilidades dentro dessa questão, sendo muitas delas de difícil investigação pois são práticas ilegais, como o "Caixa 2", e que já são combatidas pelos órgãos de fiscalização, dentro do limite do possível. No entanto, esse não é o caso do *lobby*.

Trata-se de mecanismo legítimo - como já discutido - para que os diferentes setores da sociedade possam pressionar os tomadores de decisão<sup>72</sup>. Como se pode ver, o *lobby* tem como objetivo principal viabilizar a influência de determinado grupo sobre o processo de tomada de decisão, portanto, diferentemente do financiamento empresarial de campanhas - que era justificado, como visto, sob o pretexto de facilitar a divulgação de propostas e ideias de determinado candidato(a) -, este pode ser tomado como parâmetro explícito e incontestável da influência exercida por determinado(s) setor(es). Dito de outra forma, o *lobby* pode ser tomado como "termômetro" perfeito da influência exercida sobre parlamentares (ou quaisquer outros cargos eletivos ou públicos que envolvam a tomada de decisões no âmbito público) por

---

<sup>72</sup> Ou, segundo MULCAHY (2015, p.6), "qualquer comunicação, direta ou indireta, com agentes públicos, tomadores de decisão ou representantes com o propósito de influenciar no processo de tomada de decisão, conduzido por ou em nome de qualquer grupo organizado" (tradução livre do inglês).

grupos organizados.

Além disso, se havia preocupação, durante a vigência do financiamento empresarial, de que as doações poderiam influenciar os candidatos mesmo após eleitos, não há motivo para que esse receio tenha desaparecido apenas devido ao fim dessas doações. Como analisado nos **Capítulos I e III**, as cifras doadas apenas aumentavam - até mesmo nas eleições de 2018, em que essa possível forma de influência já estava com seus dias contados - e, como levantado pelos próprios votos divergentes no julgamento da ADI nº 4.650, essa tentativa de influência não desapareceria automaticamente. Portanto, com essas alterações no jogo eleitoral, a atividade de *lobby* apenas ganhou mais relevância como um dos poucos mecanismos legítimos de influência que permanecera no cenário brasileiro.

Diante disso, acredito que a proibição do financiamento empresarial de campanhas representou, de fato, um marco importante para o aprimoramento do processo eleitoral brasileiro. No entanto, penso que o julgamento da ADI nº 4.650 não eliminou a influência do setor privado sobre o público, seja porque ela se mantém por outros mecanismos, seja porque as próprias doações empresariais não representavam a forma principal de exercer e analisar esta influência. Ainda, entendo que qualquer tentativa de acabar com a influência do setor privado sobre o público seja infrutífera. Afinal, a influência *per se* não deve ser criminalizada ou combatida, uma vez que faz parte do jogo democrático. O que deve ser combatido são os meios indevidos de influência, como o "Caixa 2", a corrupção, entre outros.

Por fim, espero que os resultados obtidos e as reflexões feitas neste trabalho contribuam para que o *lobby* passe a ser o foco das discussões a respeito da influência do setor privado sobre o público. Dito de outra forma, a proibição do financiamento empresarial de campanhas - e os resultados que indicam que as doações não representam influência clara sobre os candidatos posteriormente eleitos - torna ainda mais urgente o amadurecimento do debate sobre o *lobby* no Brasil. Em última análise, sem uma regulamentação sólida do *lobby* no país, fica ainda mais difícil delimitar o exercício da influência legítima por parte do setor privado, bem como fica impraticável o avanço exploratório da academia sobre o tema, buscando sua compreensão a partir das mais variadas acepções da influência.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Claudio. **Poder econômico e financiamento eleitoral no Brasil, Parte 2: Concentração e efetividade das doações privadas**. Transparência Brasil, Jan. 2014.

ARGUELHES, Diego & RIBEIRO, Leandro. **Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro**. Dossiê STF em discussão, CEBRAP, São Paulo, 2018, v. 37, pp. 13-32, jan./abr.

BACKES, Ana Luiza. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados. Dez./2001.

CAMPOS, N. & GIOVANNONI, F. **Lobbying, corruption and political influence**. Public Choice, 2007.

CERDEIRA, Pablo de Camargo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogério; CUNHA, Brenda; CARABETTA, João; SALES, Alifer; SCOVINO, Fernanda. **Congresso em números: a produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/24019>>. Acesso em: 10.10.2020.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo, EDUSP, 1997.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson. **O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral**. Dissertação apresentada como requisito indispensável à obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), sob a orientação do Professor PhD. Flávio da Cunha Rezende. Recife, 2009.

MANCUSO, Wagner. **Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa**. Trabalho apresentado no 8o. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em Gramado/RS entre os dias 01 e 04 de agosto de 2012. Este trabalho contou com o apoio da CAPES/PROEX.

MANCUSO, Wagner; HOROCHOVSKI, Rodrigo; & CAMARGO, Neilor. **Financiamento eleitoral empresarial direto e indireto nas eleições nacionais de 2014**. Revista Brasileira de



Ciência Política, nº 27. Brasília, setembro - dezembro de 2018, pp 9-36. DOI: 10.1590/0103-335220182701.

MOHALLEM, Michael & COSTA, Gustavo. **Crowdfunding e o futuro do financiamento eleitoral no Brasil**. Revista Estudos Eleitorais, vol. 10, no 2, maio/ago. 2015 & MOHALLEM, Michael. Doação ou investimento? Alternativas ao financiamento desigual de campanhas eleitorais. In: Reforma Eleitoral no Brasil - Legislação, Democracia e Internet em debate. Joaquim Falcão (Org.). 1ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

MOHALLEM, Michael et al. **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

MULCAHY, S. **Lobbying in Europe - Hidden Influence, Privileged Access**. Transparency International, 2015.

NOWNES, A. **Lobbying: The preconditions of an anti-corruption promise**. Anti-Corruption Resource Centre (U4) and CMI, 2017.

NUNES, M. **Doações eleitorais podem comprar influência? Estudo de evento sobre o efeito da proibição de doações por pessoas jurídicas em campanhas eleitorais brasileiras**. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

OHMAN, Maguns. **Introduction to Political Finance**. In: Funding of political parties and election campaigns - A Handbook on Political Finance (Org. Elin Falguera, Samuel Jones & Magnus Ohman). IDEA, 2014.

OHMAN, Maguns. **Getting the Political Finance System Right**. In: Funding of political parties and election campaigns - A Handbook on Political Finance (Org. Elin Falguera, Samuel Jones & Magnus Ohman). IDEA, 2014.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado: Reformas Políticas e Econômicas no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro, 1994. Relume Dumará, pp. 25-31.

ROLL, Rodrigo. **Brasil: Uma Democracia Doente - Rousseau e a Crise de Representatividade**. In: Justiça na Contemporaneidade: Como os Clássicos nos Ensinam a Entender e Questionar a Realidade. Org. Daniel Vargas. Curitiba: Juruá, 2018. Pp. 135-140.

SANTANO, Ana Claudia. **Uma análise econômica da legislação referente ao financiamento da política no Brasil: reformas e efeitos.** In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Constitucional Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. pp. 515-541. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 1.) ISBN 978-85-450-0496-7.

SANTOS, Manoel Leonardo Wanderley Duarte. **O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados.** Tese de doutorado em Ciência Política. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

SARMENTO, Daniel, & OSORIO, Aline. **Eleições, dinheiro e democracia.** *Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça*, 8(26), 2014, pp. 15-38. <https://doi.org/10.30899/dfj.v8i26.233>. Trabalho desenvolvido para dar subsídios adicionais aos argumentos e conclusões apresentados na petição inicial da Ação de Direta de Inconstitucionalidade 4650, Rel. Min. Luiz Fux, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face de diversos dispositivos das Leis 9.504/97 e 9.096/95, que dispõem acerca do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas naturais e jurídicas.

SGANZERLA, Rogerio; VASCONCELLOS, Fábio; SCOVINO, Fernanda; e CASTRO, Matheus. **Introdução, Parte 1 - Trinta anos de propostas e modificações constitucionais.** p. 42. In: *Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição 1988*. Org. Pablo Cerdeira, Fábio Vasconcellos & Rogerio Sganzerla. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018

SILVA, Bruno Fernando da & CERVI, Emerson Urizzi. **Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014.** *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 23. Brasília, maio - agosto de 2017, pp 75-110. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220172303>.

SPECK, Bruno & DOLANDELI, Rodrigo. **A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral** – Edição 2014. Benjamin Gonçalves, Caio Magri e Marina Martins Ferro (coord.). São Paulo: Instituto Ethos, ago/2014.

SPECK, Bruno. **Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil.** *In*: Lúcia Avelar, Antônio Octavio Cintra (org.). Sistema político brasileiro: uma introdução, 3<sup>a</sup>.ed. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo, Editora UNESP, 2015, p. 247-270.

STF, ADI nº 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julg. 17/09/2015, DJe 24/02/2016.

VIEIRA, Oscar. **Supremocracia.** Revista Direito GV, São Paulo, 2008, pp. 441-464, jul./dez.

## 7. ANEXOS

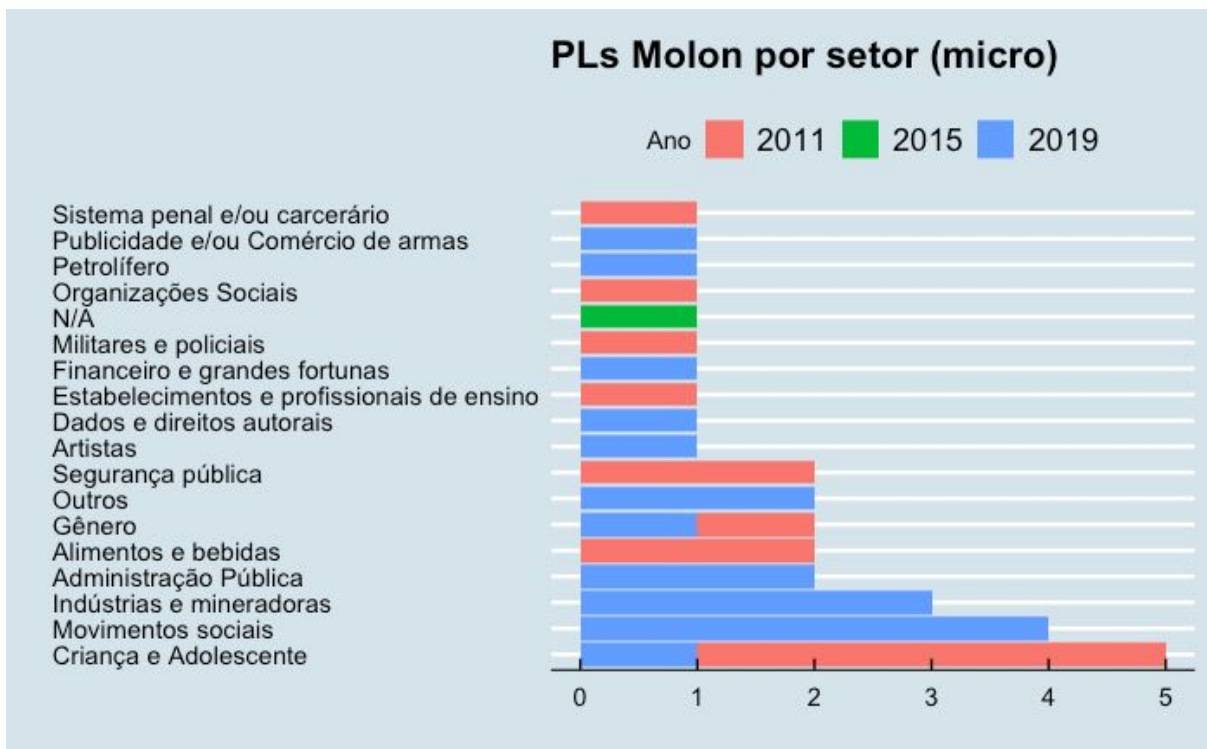


Gráfico 10; Fonte: próprio autor.

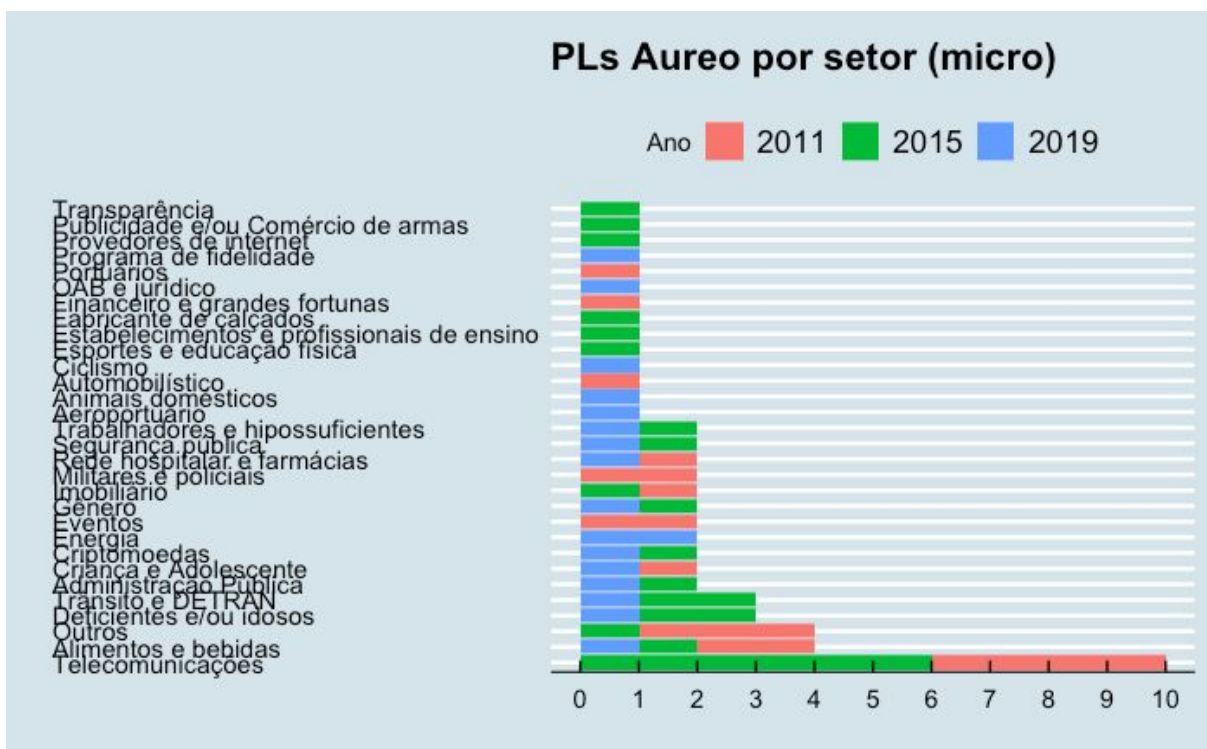


Gráfico 11; Fonte: próprio autor.

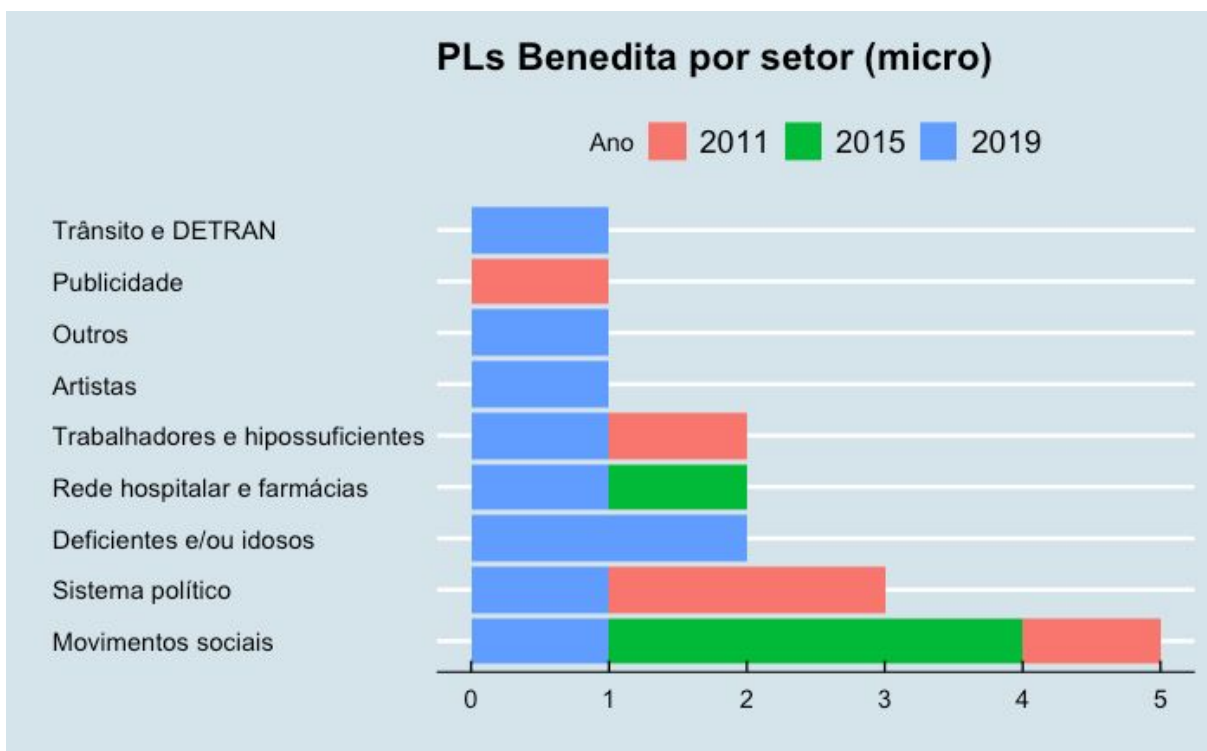


Gráfico 12; Fonte: próprio autor.



Gráfico 13; Fonte: próprio autor.

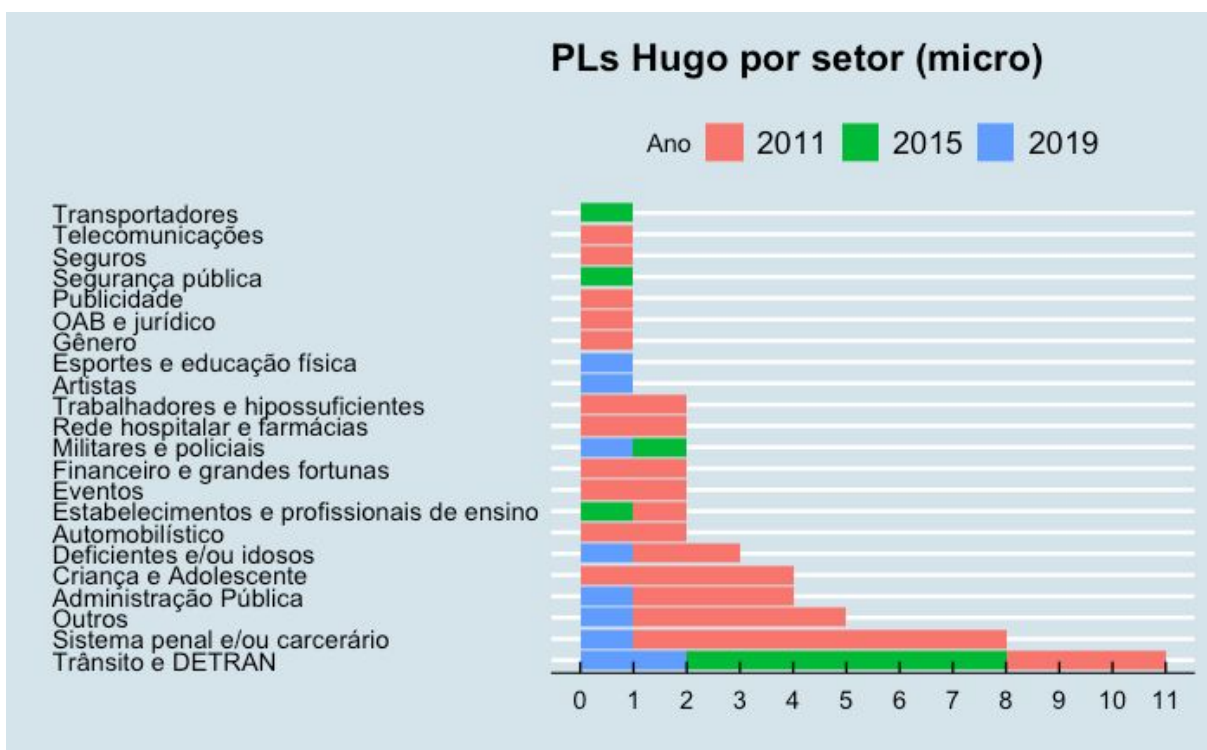


Gráfico 14; Fonte: próprio autor.



Gráfico 15; Fonte: próprio autor.





Gráfico 16; Fonte: próprio autor.

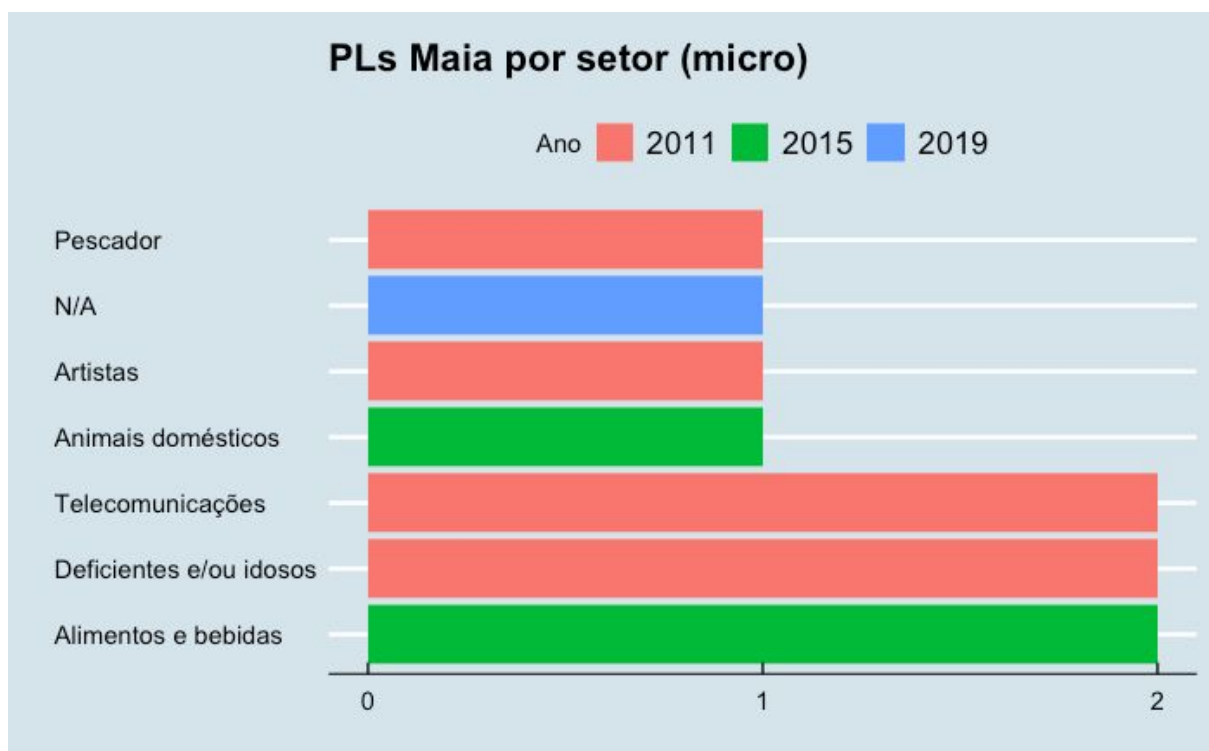


Gráfico 17; Fonte: próprio autor.