

FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA: ANÁLISE DOS EFEITOS DA PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES EMPRESARIAIS PELO STF

José Paulo Martins Junior¹

Priscila Schmitz Duarte²

RESUMO

O artigo analisa os impactos jurídicos e políticos da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 4.650 (2015), que proibiu doações de empresas a partidos e campanhas eleitorais no Brasil. A pesquisa combina análise documental do julgamento, da tramitação legislativa subsequente e dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre financiamento de campanhas para deputado federal em 2018 e 2022. Argumenta-se que a proibição redesenhou o financiamento político ao substituir o modelo dominado por grandes doadores empresariais por um sistema baseado em fundos públicos (FEFC) e financiamento coletivo. Os resultados indicam que a decisão reduziu o volume total de recursos em campanhas (queda de 60% entre 2014 e 2018), mas consolidou a centralização do poder nas lideranças partidárias, que passaram a controlar a distribuição dos recursos. Paradoxalmente, as desigualdades persistiram: candidatos com mandato ou capital político prévio continuaram privilegiados. A reação legislativa foi intensa, com dezenas de projetos buscando consolidar ou reverter o novo modelo, mas apenas a Minirreforma de 2015 e a criação do FEFC em 2017 foram aprovadas. Emergiram movimentos suprapartidários (RenovaBR, MBL) como alternativas de financiamento para candidatos outsiders, embora com alcance limitado a perfis específicos. Conclui-se que a reforma eliminou distorções do financiamento empresarial, mas não alterou estruturalmente as assimetrias do sistema eleitoral, apenas reconfigurou os mecanismos de concentração de recursos.

PALAVRAS-CHAVE: financiamento eleitoral; STF; democracia; corrupção; movimentos suprapartidários.

¹ Universidade Federal Fluminense (UFF) | [ORCID](#)

² Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ) | [ORCID](#)

CAMPAIGN FINANCE AND DEMOCRACY: EFFECTS OF THE BRAZILIAN SUPREME COURT'S BAN ON CORPORATE DONATIONS

ABSTRACT

This article analyzes the legal and political impacts of the Brazilian Supreme Federal Court's (STF) ruling in ADI 4.650 (2015), which prohibited corporate donations to political parties and electoral campaigns. The research combines documentary analysis of the judicial proceedings, subsequent legislative activity, and data from the Superior Electoral Court (TSE) on campaign financing for federal deputy elections in 2018 and 2022. The argument is that the ban reshaped political financing by replacing a model dominated by large corporate donors with a system based on public funds (the Special Campaign Financing Fund – FEFC) and crowdfunding. The findings indicate that the ruling reduced the total volume of campaign resources (a 60% decline between 2014 and 2018) but consolidated power in the hands of party leaders, who came to control resource distribution. Paradoxically, inequalities persisted: incumbents and candidates with pre-existing political capital remained advantaged. Legislative reaction was intense, with dozens of bills seeking either to consolidate or reverse the new model, but only the 2015 Minor Electoral Reform and the creation of the FEFC in 2017 were approved. Suprapartisan movements (RenovaBR, MBL) emerged as alternative financing channels for outsider candidates, albeit with limited reach to specific profiles. The study concludes that while the reform eliminated distortions associated with corporate funding, it did not structurally alter the electoral system's asymmetries; it merely reconfigured the mechanisms of resource concentration.

KEYWORDS: campaign finance; Brazilian Supreme Court; democracy; judicialization of politics suprapartisan movements.

1 INTRODUÇÃO

O financiamento eleitoral constitui um dos principais mecanismos estruturantes da competição política em democracias contemporâneas. A literatura tem demonstrado que o acesso a recursos financeiros influencia diretamente a visibilidade das candidaturas, a capacidade de mobilização e, em última instância, o desempenho eleitoral. Nesse sentido, a distribuição de recursos de campanha não apenas condiciona a disputa eleitoral, mas também reflete e reproduz desigualdades políticas mais amplas.

No Brasil, o modelo de financiamento eleitoral passou por diversas transformações, mas a mais significativa ocorreu em 2015, quando o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650, declarou inconstitucional a doação de pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais. A decisão representou uma ruptura com o arranjo institucional vigente desde a redemocratização, marcado pela forte presença de financiamento empresarial e pela elevada concentração de recursos em poucos doadores. A proibição das doações empresariais foi justificada com base em princípios como igualdade política, moralidade administrativa e proteção do regime democrático, ao reconhecer que o poder econômico exercia influência desproporcional sobre o processo eleitoral.

A decisão do STF não apenas alterou as regras do jogo eleitoral, mas também desencadeou intensa atividade legislativa no Congresso Nacional, que passou a discutir tanto a consolidação quanto a reversão do novo modelo. Em meio a esse debate, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), que passou a ser a principal fonte de recursos para as disputas eleitorais, agora sob controle das lideranças partidárias. Paralelamente, emergiram movimentos suprapartidários — como RenovaBR, MBL e Acredito — que passaram a atuar como alternativas de financiamento, formação e visibilidade para candidatos outsiders.

No entanto, como sugere a literatura sobre financiamento político, mudanças nas regras institucionais nem sempre eliminam desigualdades estruturais, podendo apenas reconfigurar os mecanismos por meio dos quais elas se manifestam. Diante desse cenário, este artigo busca responder à seguinte pergunta: em que medida a proibição das doações empresariais alterou a estrutura de financiamento eleitoral e as condições de competição política no Brasil? O argumento central é que, embora a decisão do STF tenha eliminado uma fonte central de financiamento e reduzido o volume total de recursos no curto prazo, ela não alterou substantivamente as desigualdades no acesso ao financiamento eleitoral. Em vez disso, houve uma reconfiguração dos mecanismos de concentração, com o deslocamento do poder de alocação de recursos das empresas para as lideranças partidárias. Nesse novo contexto, movimentos suprapartidários emergem como estratégias alternativas de viabilização eleitoral, ampliando possibilidades de acesso a recursos para alguns candidatos, mas com alcance limitado.

Para desenvolver essa argumentação, o trabalho combina análise documental do julgamento da ADI n. 4.650 e da tramitação de projetos de lei sobre financiamento de campanhas no Congresso Nacional com análise empírica de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com foco nas eleições para deputado federal em 2018 e 2022. A estratégia analítica baseia-se na comparação entre candidaturas com e sem apoio de movimentos suprapartidários, buscando identificar diferenças na composição das receitas, no volume de recursos e no grau de dependência do financiamento partidário.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução, das considerações finais e das referências bibliográficas. A segunda seção reconstitui a evolução normativa do financiamento eleitoral no Brasil, com ênfase nas transformações ocorridas a partir da redemocratização e nos marcos legais que antecederam a ADI 4.650. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, detalhando as fontes

documentais, os critérios de seleção dos casos e a estratégia de comparação entre candidaturas. A quarta seção analisa o debate judicial no STF, examinando os argumentos dos ministros e as clivagens que marcaram o julgamento. A quinta seção examina a reação legislativa à decisão da Corte, mapeando os projetos de lei apresentados no Congresso Nacional entre 2015 e 2024 e identificando os padrões de atuação partidária. A sexta seção discute os impactos da proibição sobre o volume e a distribuição dos recursos eleitorais, com base em dados do TSE. A sétima seção analisa o papel dos movimentos suprapartidários como estratégias alternativas de financiamento e sua capacidade de oferecer vias de entrada para candidatos outsiders, contrastando seus padrões de arrecadação com os de candidatos tradicionais. Por fim, as considerações finais sintetizam os principais achados e apontam direções para futuras pesquisas sobre financiamento eleitoral e democracia no Brasil.

2 FINANCIAMENTO POLÍTICO ELEITORAL NO BRASIL

Para compreender o contexto normativo em que a ADI 4.650 foi proposta, esta seção analisa seletivamente os marcos legais que moldaram o financiamento eleitoral brasileiro, com ênfase nas transformações ocorridas a partir da redemocratização de 1988. A análise concentra-se em três dimensões: a progressiva burocratização do controle financeiro das campanhas; a sucessiva ampliação do papel do Estado como financiador; e as tentativas de restrição ao poder econômico. Não se trata de uma história institucional exaustiva, mas de uma reconstituição orientada pelo problema da pesquisa: como chegamos ao modelo vigente em 2011, quando a OAB propôs a ação.

A seleção dos marcos legais analisados seguiu dois critérios: a relevância para a estruturação do sistema de financiamento (Código Eleitoral de 1932, Lei dos Partidos de 1971, Constituição de 1988, Leis n. 9.096 de 1995 e n. 9.504 de 1997); e a capacidade de iluminar as tensões entre poder

econômico e igualdade eleitoral que antecederam a ADI. As fontes documentais utilizadas foram a legislação original, disponível nos sites oficiais do Planalto e do TSE, e a literatura especializada (Lorencini & Gundim, 2022; Speck, 2016).

A legislação sobre financiamento de partidos e campanhas passou por diversas alterações ao longo dos anos. Não faz muito sentido discutir financiamento político em regimes não democráticos, como os que vigoraram durante o Império e a República Velha. Somente a partir de 1930 o processo eleitoral brasileiro passou a ter alguma credibilidade, com a decretação do Código Eleitoral de 1932. Entre as inovações do código estão o voto feminino, a adoção de eleições proporcionais nas disputas legislativas e a criação da Justiça Eleitoral. Ele não faz qualquer menção ao financiamento de partidos e campanhas, mas traz regras de transparência e procedimento que representaram um avanço significativo em relação ao que existia anteriormente. O Código de 1932, no entanto, durou pouco: em seguida veio uma ditadura que suspendeu eleições e dissolveu os partidos políticos.

Após a ditadura do Estado Novo, encerrada no final de 1945, o Brasil ingressa em uma etapa de inédito avanço democrático. Partidos políticos foram organizados e eleições gerais voltaram a ser disputadas. A Constituição promulgada em 1946 retomou o processo de modernização eleitoral, iniciado e encerrado no período Vargas, restabelecendo a Justiça Eleitoral. Em 1950 é promulgado um novo código eleitoral que pela primeira vez irá regulamentar, no seu Capítulo V, artigos n. 143, 144, 145 e 146, sobre o tema do financiamento de partidos políticos. Além disso, o código também estabeleceu a tipificação penal da conduta de corrupção eleitoral, como oferecer, solicitar ou receber dinheiro para obtenção de votos.

Já no regime militar, tanto o Código Eleitoral de 1965 quanto a Constituição de 1967 ampliaram a preocupação com a influência do poder econômico sobre o processo eleitoral. O código trouxe a distinção entre financiamento eleitoral e partidário. Este último passou a ser

regulamentado pela Lei dos Partidos Políticos de 1971, que estabeleceu o Fundo Partidário público. O código eleitoral manteve a preocupação com o abuso do poder econômico e tornou crime a compra de votos, assim como o oferecimento gratuito de transporte e alimentação com o intuito de fraudar o exercício do voto. A preocupação com a influência econômica sobre o processo eleitoral foi expressa no artigo 148 da Constituição Federal de 1967, que tornou passível de inelegibilidade candidatos que abusassem do poder econômico.

A partir da redemocratização, as disputas político-partidárias passaram a se tornar cotidianas para o maior contingente de eleitores de nossa história. O novo arcabouço institucional democrático estabeleceu a impugnação de mandato eletivo por abuso de poder econômico, corrupção ou fraude. A Constituição também trouxe o direito aos partidos ao fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão. Abaixo da Constituição no ordenamento jurídico brasileiro estão as leis partidária (Lei 9.096, 1995) e eleitoral (Lei 9.504, 1997). Ambas já foram alvo de diversas emendas ao longo dos quase trinta anos em que estão em vigor, muitas das quais referentes ao financiamento. Para Lorencini e Gundim (2022) e Lorencini (2014), as alterações nas leis buscaram sistematizar um microsistema jurídico próprio do financiamento político-partidário, composto por três princípios, a limitação dos gastos eleitorais, a restrição às fontes de financiamento de partidos e campanhas eleitorais e o controle na arrecadação e despesas de recursos eleitorais e partidários.

Ao longo do tempo, especialmente após a decisão pela inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais, a legislação partidária e eleitoral aumentou o controle e a responsividade nas campanhas. A burocratização do financiamento eleitoral foi um tema central nas alterações legais ao longo dos anos. Entre outros aspectos, a lei determinou a criação de comitês financeiros e contas bancárias específicas para campanhas e ampliou a responsabilização dos agentes envolvidos, buscando garantir a transparência na prestação de

contas. Além disso, a legislação brasileira tem buscado restringir o volume de recursos disponíveis para campanhas eleitorais, notadamente após o crescimento significativo dos custos das campanhas entre 2002 e 2014. Dados do Tribunal Superior Eleitoral consolidados pelo Cepesp-FGV indicam que os gastos totais declarados saltaram de R\$ 1,6 bilhão em 2002 para R\$ 5,3 bilhões em 2014, um aumento de mais de 230% no período, com destaque para as campanhas presidenciais, cujos custos cresceram cerca de 15 vezes no mesmo intervalo (Fisch & Avelino, 2018).

Em 2015, com a Lei n. 13.165, foi introduzido o teto para gastos de campanha. Ficou estabelecido que todos os competidores de uma mesma eleição tivessem o mesmo teto definido pelo TSE. A lei autorizou o tribunal a estabelecer a referência de 70% da campanha mais cara para o mesmo cargo da eleição anterior. De acordo com Speck (2016), “o principal impacto esperado de um teto para os gastos nas campanhas é tornar a competição mais equitativa. A solução também cumpre o objetivo de reduzir o custo das campanhas” (p. 131).

Com a Constituição de 1988, acabaram as restrições ao voto, aumentaram a quantidade de pleitos (que passaram a ocorrer a cada dois anos) e se multiplicaram os partidos políticos. Paralelamente, escândalos de corrupção relacionados ao processo eleitoral tornaram-se cada vez mais frequentes. Esses sucessivos escândalos alimentaram a atuação do Judiciário e do Legislativo no sentido de regular o fluxo financeiro para partidos e candidatos, movimento que culminou, em 2011, com a propositura da ADI 4.650 pelo Conselho Federal da OAB.

Em síntese, a evolução normativa do financiamento eleitoral no Brasil revela uma tensão recorrente entre a necessidade de recursos para viabilizar campanhas e o risco de captura do sistema político pelo poder econômico. As sucessivas reformas, desde o Código de 1932 até a Lei 13.165 (2015), ampliaram o controle estatal sobre o fluxo financeiro, mas não eliminaram as assimetrias entre candidatos. Foi nesse contexto de crescente judicialização da regulação eleitoral que a OAB propôs, em 2011, a ADI 4.650.

A seção seguinte examina a tramitação da ação no STF, os argumentos dos ministros e as clivagens que marcaram o julgamento.

3. METODOLOGIA

O artigo adota uma estratégia de pesquisa que combina análise documental e análise empírica de dados eleitorais. A análise documental concentra-se na ADI n. 4.650, incluindo petição inicial, votos dos ministros e acórdão, com o objetivo de identificar os principais argumentos que fundamentam a decisão e compreender seu enquadramento institucional, e na tramitação de Projetos de Lei sobre financiamento de campanhas eleitorais no Congresso Nacional após a decisão do STF.

A análise empírica baseia-se em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com foco nas eleições para deputado federal após a decisão (2018 e 2022). A escolha desse cargo se justifica por sua centralidade no sistema político brasileiro e pela disponibilidade de dados comparáveis. A unidade de análise são as candidaturas individuais.

Para examinar os impactos da mudança institucional no financiamento eleitoral, são comparados dois grupos: candidatos com apoio de movimentos suprapartidários e candidatos sem esse tipo de vínculo. Os critérios de análise incluem: a composição das receitas (público, privado e coletivo), o volume total de recursos e grau de dependência de financiamento partidário.

A identificação dos candidatos vinculados a movimentos suprapartidários foi realizada com base nas informações públicas disponíveis pelos próprios movimentos e pelos candidatos. A seleção dos casos não tem pretensão de representar o universo total de candidaturas às eleições para deputado federal, tratando-se de uma amostra intencional constituída a partir da disponibilidade de informações públicas desses vínculos. Nesse sentido, os resultados devem ser interpretados como indicativos de padrões e dinâmicas de financiamento, e não como

estimativas generalizáveis para o conjunto das candidaturas. Ainda assim, a estratégia adotada permite identificar diferenças relevantes na composição e nas formas de mobilização de recursos entre os grupos analisados.

A construção dos pares comparativos seguiu um critério de similaridade entre as candidaturas. Para cada candidato selecionado identificado como vinculado a movimentos suprapartidários, foram selecionados casos com perfil semelhante, mas sem esse tipo de vínculo, em termos de partido, trajetória política, posição ideológica ou contexto eleitoral. Essa estratégia de comparação controlada busca reduzir diferenças estruturais entre os casos, permitindo observar de forma mais precisa os efeitos associados às distintas formas de acesso ao financiamento. Trata-se, portanto, de uma comparação internacional e analiticamente orientada, e não de uma amostra probabilística do universo de candidaturas.

A estratégia analítica é descritiva e comparativa, buscando identificar padrões de financiamento e diferenças estruturais entre os grupos, sem pretensão de estabelecer relações causais estritas.

4. O DEBATE JUDICIAL

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650, peticionada em setembro de 2011 pelo Conselho Federal da OAB contra dispositivos da Lei das Eleições (Lei 9.504, 1997) e da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096, 1995), foi apresentada em uma situação em que as campanhas eleitorais no país se tornavam progressivamente mais dispendiosas. Entre 2002 e 2012, os gastos de candidatas e candidatos passaram de menos de um bilhão de reais para mais de 4 bilhões de reais. Eleger um deputado federal em 2010 custava, em média, mais de um milhão de reais e uma candidatura presidencial poderia gastar dezenas de milhões de reais. Na eleição presidencial de 2010, 98% dos recursos utilizados por Dilma e Serra vieram de empresas. Como vimos na seção anterior, o dinheiro é muito influente

nas decisões eleitorais e na formulação de políticas públicas, privilegiando o interesse dos grandes doadores empresariais, quem doa exige reciprocidade.

Esse foi o cenário no qual a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) foi peticionada. Para a OAB, em sua petição inicial, eleições e poder econômico formam uma mistura tóxica e produzem resultados desastrosos. A entidade ressalta que o poder econômico favorece os mais ricos e prejudica os candidatos que não possuem patrimônio expressivo, inclusive redundando no afastamento de pessoas das candidaturas. Vários princípios seriam feridos com a doação de empresas para partidos e candidaturas, entre eles, o princípio de igualdade, já que a influência do poder econômico amplia as desigualdades sociais, o princípio democrático, com a diferença entre os eleitores, conferindo vantagens aos detentores do poder econômico, e o princípio republicano, uma vez que estimula o patrimonialismo e o favorecimento de interesses privados pelos agentes públicos.

A relatoria coube ao Ministro Luiz Fux ainda no começo de setembro de 2011 que logo decidiu pela adoção do rito expresso no artigo 12, da Lei 9.868 (1999) com o entendimento de que a decisão deveria ser do plenário do STF e que não haveria decisão liminar. Ao longo dos primeiros meses de tramitação, a ADI recebeu pareceres da Advocacia Geral da União (AGU), do Ministério Público Federal – (MPF), do Senado Federal (SF) e da Câmara dos Deputados (CD), além de pedidos para ingressar como *amicus curiae* na ação. As manifestações da AGU, do SF e da CD foram pela improcedência da ação, já o MPF se posicionou pela validade jurídica dos pedidos.

Após o recebimento de todas as manifestações, já em 2013, o ministro-relator convocou uma audiência pública e abriu edital para que interessados, pessoas jurídicas com ou sem fins lucrativos, mas representativas, e pessoas físicas de notório conhecimento nas áreas envolvidas, pudessem manifestar seu desejo de participar e de indicar expositores. A audiência pública ocorreu nos dias 17 e 24 de junho de 2013 e

contou com a participação de 30 expositores, dentre advogados, estudiosos, jornalistas, políticos, empresários e religiosos, a maioria dos quais se posicionou favorável à ação da OAB. A repercussão na imprensa foi mínima, uma vez que o país estava convulsionado pelas manifestações de junho de 2013 e por seus desdobramentos que praticamente monopolizaram o noticiário político do Brasil na ocasião.

Três questões principais nortearam o debate nas audiências públicas e os votos dos ministros. A primeira foi a possibilidade de doações eleitorais a pessoas jurídicas. A segunda dizia respeito à imposição de limite à doação por pessoas físicas ou naturais. E a terceira questão dizia respeito à inexistência de limitação para o uso de recursos próprios pelos candidatos. Alguns meses após a realização de audiência pública, em dezembro de 2013, o Ministro-relator Luiz Fux votou pela inconstitucionalidade das doações empresariais para as campanhas eleitorais. Seus argumentos foram na direção de que as empresas não têm status de cidadãos e por esse motivo não podem participar do processo político eleitoral. De acordo com Fux em seu voto, “autorizar que pessoas jurídicas participem do processo político seria contrariar a própria essência do regime democrático” (Superior Tribunal Federal, 2015, p. 26). Ele também defendeu a ideia de que a participação das empresas torna mais caro o processo eleitoral sem que haja contrapartidas, como a melhora do debate público. O Ministro-relator também considerou inconstitucional o percentual de 10% sobre o rendimento que pode ser doado por pessoa física e o fato de os próprios candidatos poderem se financiar sem limite rígido.

O Presidente do STF, Ministro Joaquim Barbosa, na mesma sessão, acompanhou o voto do relator considerando nefasta a participação de empresas na disputa eleitoral. Em seu voto, Barbosa declarou que

a permissão dada às empresas para contribuírem ao financiamento é manifestamente inconstitucional por exercer influência nefasta,

perniciosa, no resultado do pleito, apta, portanto, a comprometer a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, bem como de comprometer seriamente a independência dos representantes. (Superior Tribunal Federal, 2015, p. 3)

O voto do Ministro Dias Toffoli seguiu o relator. Ele afirma que a pessoa jurídica não pode votar ou ser votada, que “não existe princípio constitucional que justifique a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral brasileiro, em qualquer fase ou forma, já que não podem exercer a soberania pelo voto direto e secreto” (Superior Tribunal Federal, 2015, p. 12). Ainda na mesma sessão, o Ministro Barroso, em seu voto, declarou que “o sistema eleitoral brasileiro tem um viés antidemocrático e antirrepublicano como consequência da conjugação de dois fatores: o sistema eleitoral proporcional com lista aberta somado à possibilidade de financiamento privado por empresas” (Superior Tribunal Federal, 2015, p. 15).

Após o pedido de vista do Ministro Teori Zavascki, o julgamento foi retomado em abril de 2014. Teori afirmou em seu voto que

não é a norma, e sim o seu descumprimento, que propicia fenômenos sobejamente conhecidos da nossa história política, dos tipos eufemisticamente chamados, em tempos recentes, de “recursos não contabilizados” (AP 470), mas que, em todo o tempo, se conhece popularmente como contribuições de “caixa dois” e que, no passado, deu origem às malsinadas “sobras de campanha” (CPI do governo Collor de Mello). A solução, conseqüentemente, não é eliminar a norma, mas estabelecer e aplicar mecanismos de controle e de sanções que imponham a sua efetiva observância. (Superior Tribunal Federal, 2015, p. 12)

Teori proferiu o primeiro voto contrário do julgamento. Na sequência de Teori, o Ministro Gilmar Mendes pediu vista já sinalizando voto contrário. Apesar disso, os Ministros Marco Aurélio Mello e Ricardo Lewandowski decidiram adiantar seus votos e formaram uma maioria de seis entre os onze ministros pela proibição do financiamento das campanhas pelas empresas. Marco Aurélio Mello defende em seu voto que o financiamento privado

tem comprometido a igualdade política entre cidadãos, possibilitando que os mais ricos exerçam influência desproporcional sobre a esfera pública. Além disso, ela prejudica a paridade de armas entre candidatos e partidos, que é essencial para o funcionamento da democracia. Não bastasse, o modelo legal vigente alimenta a promiscuidade entre agentes econômicos e a política, contribuindo para a captura dos representantes do povo por interesses econômicos dos seus financiadores, e disseminando com isso a corrupção e o patrimonialismo, em detrimento dos valores republicanos. (Superior Tribunal Federal, 2015, p. 6)

Ricardo Lewandowski afirmou em seu voto que

as doações milionárias feitas por empresas a políticos, que vieram a lume ao longo dos debates, desfiguram esse princípio multissecular, pois as pessoas comuns, a toda a evidência, não têm como contrapor-se ao poder econômico, visto que somente podem expressar sua vontade política mediante uma manifestação pessoal, singularíssima, periodicamente depositada nas urnas em épocas de eleições. (Superior Tribunal Federal, 2015, p. 1)

Em setembro de 2015, o julgamento, já com maioria a favor da inconstitucionalidade, o Ministro Gilmar Mendes pronunciou o seu voto. Após reter o processo por quase um ano e meio, o voto do Ministro foi contrário à proibição do financiamento privado de campanhas e foi um libelo antipetista. Gilmar Mendes disse que o veto às doações representava um golpe com o objetivo de perpetuar o partido no poder e que a proposta da OAB de

{

vedar o financiamento de pessoas jurídicas e permitir o de pessoas naturais, a partir de limite per capita e uniforme, significa criminalizar o processo político-eleitoral, além de ser um convite à prática reiterada de crimes de lavagem de dinheiro". Para Mendes, os pedidos não encontram guarida em quaisquer dispositivos constitucionais e "o que se pretende é manipular a Suprema Corte para aplicar um golpe no processo democrático-eleitoral brasileiro, à revelia do Congresso Nacional, que tem resistido a tais investidas. (Superior Tribunal Federal, 2015, p. 72)

Comentado [PM1]: Revisar aspas.

Como vimos acima, o julgamento foi marcado por longo debate sobre a influência do poder econômico na democracia. Os principais fundamentos pelo lado vencedor, proferidos pelos Ministros Luiz Fux, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Roberto Barroso, Dias Toffoli, Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa foram o da Isonomia, assinalando que o poder econômico desiguala a disputa, transformando as eleições em jogo de cartas marcadas; o do Princípio Democrático, afirmando que a cidadania e a vontade popular são corrompidas quando quem financia passa a ser representado, não o povo; e a Prevenção à Corrupção, que procurou dar conta da noção de que a proximidade entre empresas e políticos gera um sistema de clientelismo e favorecimento. O voto vencido reuniu os Ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes, Celso de Mello. Os fundamentos de seus argumentos foram

baseados na Liberdade e Interesses Legítimos, ao entender que as empresas, como parte da sociedade, têm o direito de apoiar ideias e candidatos; na proposição de Focar no Abuso, apontando que a Constituição não veda a influência, mas sim o abuso do poder econômico. O caminho apontado no voto é coibir os excessos com regras claras e fiscalização, não a proibição total. Finalmente, os Ministros argumentaram pelo Risco de Efeito Contrário, cenário em que a proibição total poderia estimular o caixa dois, pois o dinheiro continuaria na política, mas de forma ilegal e sem controle.

Entre os políticos, Aécio Neves se manifestou contrário à interferência do judiciário em temas da disputa político-partidária. O presidente do PT à época, Rui Falcão, defendeu o financiamento de campanhas 100% público como caminho para acabar com o peso do poder econômico nas eleições. Já o MDB, na figura do Senador Eduardo Braga, defendeu a vedação das doações para as candidaturas, mas apoiou as doações empresariais para os partidos políticos. Na imprensa, especialmente na Folha de São Paulo, nas edições dos dias 12 de dezembro de 2013, 3 de abril de 2014 17 e 18 de setembro de 2015, houve a repercussão dos votos dos ministros e a manifestação de alguns políticos e comentaristas, dentre os quais, Marcelo Coelho, André Singer e Janio de Freitas que se posicionaram à favor da decisão e Reinaldo Azevedo que seguiu de perto o voto de Gilmar Mendes e se posicionou de forma radicalmente contrária à decisão. Na Presidência da Câmara dos Deputados, o deputado Eduardo Cunha mostrou preocupação com a decisão e os impactos sobre as futuras eleições, mas deu o caminho, o Congresso Nacional já estava se mobilizando para reagir à decisão judicial.

5. A REAÇÃO LEGISLATIVA

A decisão do STF na ADI 4.650, em setembro de 2015, não encerrou o debate sobre financiamento eleitoral no Congresso Nacional. Pelo contrário, intensificou a atividade legislativa sobre o tema. Entre 2015 e 2024, foram

apresentadas dezenas de proposições que buscavam desde consolidar o novo regime, com a vedação às empresas e a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), até revertê-lo ou modificá-lo substancialmente.

A análise da produção legislativa nesse período revela três movimentos principais: projetos que consolidaram o modelo pós-STF, regulamentando o financiamento público e o *crowdfunding*; projetos que buscaram reverter a proibição das doações empresariais ou extinguir o FEFC; e projetos voltados à redistribuição de recursos, especialmente para candidaturas femininas e minorias.

Ainda em 2015, poucos meses após a decisão do STF, foram apresentados projetos que buscavam adequar a legislação ao novo paradigma. O Projeto de Lei (PL) 1.202 (2015), de autoria do deputado Daniel Vilela (PMDB-GO), vedou expressamente o financiamento por pessoas jurídicas, estabeleceu limites para doações de pessoas físicas e criou mecanismos de estímulo a doações individuais. No mesmo sentido, o PL 6.077 (2013), do deputado Domingos Dutra (PT-MA), já em tramitação antes da decisão, ganhou novo fôlego ao propor a vedação das contribuições empresariais e limites mais rígidos para pessoas físicas.

A regulamentação do *crowdfunding* também ocupou espaço. O PL 6.022 (2016), do deputado Weverton Rocha (PDT-MA), instituiu regras para o financiamento coletivo de campanhas, modalidade que ganhou relevância após o afastamento das empresas. Esses projetos, em sua maioria, foram apresentados por parlamentares de partidos de centro-esquerda e esquerda, tais como PT, PSB, PDT, PCdoB, e refletiam a aposta na consolidação do modelo de financiamento público e na diversificação de fontes lícitas.

Paralelamente, emergiu um conjunto expressivo de proposições que questionavam abertamente a decisão do STF e propunham a volta do financiamento empresarial ou a extinção do Fundo Eleitoral. Destacam-se

os PLs 3.529 (2020) e 3.528 (2020), ambos do deputado Marcelo Moraes (PTB-RS), que extinguiriam o FEFC e permitiam novamente doações de pessoas jurídicas. O PL 484 (2019), do deputado Bibó Nunes (PSL-RS), seguiu na mesma direção ao propor a extinção do financiamento público de campanhas.

O partido NOVO também se fez presente nessa frente. O PL 14 (2019), assinado pelos deputados Marcel van Hattem, Adriana Ventura, Alexis Fonteyne, Gilson Marques, Vinicius Poit e outros, propôs a extinção do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, alinhado à plataforma partidária de redução do Estado e de defesa do financiamento exclusivamente privado. O PL 5.684 (2019), do deputado Júnio Amaral (PSL-MG), foi ainda mais amplo ao extinguir tanto o Fundo Partidário quanto o FEFC, instituindo o financiamento exclusivamente privado.

Esses projetos foram majoritariamente apresentados por partidos de direita e centro-direita, tais como PTB, PSL, NOVO, e refletem uma agenda de contestação ao protagonismo do STF na regulação eleitoral, bem como uma crítica ao volume de recursos públicos destinados às campanhas.

Um terceiro eixo da produção legislativa pós-2015 foi a tentativa de corrigir distorções na distribuição dos fundos públicos, especialmente em relação à participação feminina e de minorias. A PEC 18/2021, de autoria do Senador Carlos Fávaro (PSD-MT), impôs a aplicação mínima de 30% dos recursos do fundo partidário e do FEFC para candidaturas femininas, além da divisão proporcional do tempo de propaganda eleitoral. O PL 5.004 (2019), da deputada Margarete Coelho (PP-PI), alterou os critérios de distribuição do FEFC e do Fundo Partidário para ampliar o acesso de mulheres. A deputada Tábata Amaral (PSB-SP) apresentou o PL 1685/2021, que premiou partidos que investissem na participação política feminina.

No campo da transparência e controle, o PL 4.256 (2021), de Sanderson (PSL-RS), incluiu os partidos políticos no rol de organizações sujeitas à Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei 9.613, 1998), ampliando as obrigações de

manutenção de registros e comunicação de operações financeiras. O PL 2.051 (2019), do deputado Eli Borges (SOLIDARI-TO), criou sistema no TSE para detecção de contratos fictícios e fraudulentos em prestações de contas. Durante a pandemia, projetos como o PL 648 (2020), do deputado Jhc (PSB-AL), e o PL 649 (2020), de autoria de oito deputados do PSL, propuseram o redirecionamento de recursos do FEFC e do Fundo Partidário para o combate à Covid-19 — o que gerou debates sobre a flexibilidade na destinação desses recursos.

A análise das proposições revela padrões nítidos de atuação partidária. Partidos de centro-esquerda e esquerda (PT, PSB, PDT, PCdoB) concentraram-se na consolidação e no aperfeiçoamento do modelo pós-STF, com ênfase no financiamento público e na regulamentação de novas modalidades de arrecadação. Partidos de direita e centro-direita (PTB, PSL, NOVO) lideraram as propostas de reversão, defendendo a volta das doações empresariais ou a extinção dos fundos públicos.

No entanto, projetos estruturantes, especialmente as propostas de emenda constitucional, frequentemente reuniram dezenas ou centenas de coautores de diferentes partidos. Esses dados indicam que, embora existam clivagens ideológicas claras, o tema do financiamento eleitoral também mobiliza coalizões suprapartidárias que transcendem as linhas tradicionais.

A maior parte desses projetos não foi aprovada. As propostas de reversão do modelo, como a volta das doações empresariais, encontraram resistência no plenário da Câmara e no Senado, além de enfrentarem o risco de nova declaração de inconstitucionalidade pelo STF. Por outro lado, as propostas de aperfeiçoamento do modelo, especialmente as que tratavam de cotas para mulheres e transparência, avançaram parcialmente, resultando em alterações pontuais na legislação eleitoral ao longo dos anos seguintes.

Destaca-se, ainda, o elevado número de proposições apensadas para tramitação conjunta. O PL 5.924 (2016) e seus apensados, por exemplo,

reuniram mais de 50 projetos que tratavam de diferentes aspectos do financiamento eleitoral, demonstrando a complexidade e a fragmentação do debate legislativo sobre o tema.

A produção legislativa sobre financiamento eleitoral no período pós-ADI 4.650 revela que o Congresso Nacional se manteve ativo na regulação da matéria, ora buscando consolidar a decisão do STF, ora tentando contorná-la. A pluralidade de orientações, consolidação, reversão, redistribuição, reflete as diferentes interpretações sobre o papel do dinheiro na política e o grau de autonomia que o Legislativo pretendeu exercer em relação à Corte. Embora o núcleo da decisão do STF tenha se mantido, as tentativas de modificação e as articulações suprapartidárias demonstram que o financiamento eleitoral permaneceu como um campo de disputa entre os poderes e dentro do próprio Congresso.

Apesar da intensa movimentação legislativa, o Congresso aprovou apenas a Lei 13.165 (2015), conhecida como Minirreforma Eleitoral, que formalizou a vedação às doações de pessoas jurídicas, estabeleceu tetos de gastos e reduziu o tempo de campanha. Foi sancionada com vetos pela presidenta Dilma Rousseff. Também foi aprovada a Lei 13.487 (2017) que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e substituiu o modelo de doações empresariais por um grande fundo público. Os projetos que tentaram reverter a decisão do STF não avançaram, consolidando o desenho institucional do financiamento eleitoral como majoritariamente público.

A decisão do STF na ADI n. 4.650 pode ser interpretada, nesse sentido, como um caso de judicialização da política com efeitos diretos sobre a competição eleitoral. Ao intervir nas regras do financiamento de campanhas, o Tribunal não apenas resolveu uma controvérsia constitucional, mas também reconfigurou os incentivos e as condições de acesso a recursos no sistema político. No entanto, como indicam os resultados analisados nas seções seguintes, os efeitos dessa intervenção não implicaram uma transformação estrutural das desigualdades políticas, mas

sim uma reorganização dos mecanismos de concentração de recursos. Esse achado dialoga com a literatura que aponta para os limites da atuação judicial na promoção de maior equidade na competição democrática, especialmente quando estruturas institucionais mais amplas permanecem inalteradas.

6. IMPACTOS DA PROIBIÇÃO DAS DOAÇÕES EMPRESARIAIS

A decisão do STF, em 2015, de proibir as doações de empresas a campanhas eleitorais marcou a retirada do principal agente do financiamento de campanhas, que por duas décadas, de 1994 a 2014, ocupou posição central nesse processo.³ As empresas, nesse período, não apenas injetaram altos volumes de recursos nas campanhas, como também exerciam influência estratégica ao distribuir esses fundos entre partidos e candidatos que, ao final das eleições, figuravam entre os mais votados e eleitos. Speck (2016) observa que, durante a vigência do financiamento empresarial de campanhas, a distribuição desses recursos era marcadamente concentrada entre poucos doadores. Embora existissem cerca de cinco milhões de empresas no país, apenas 20 mil participaram do financiamento eleitoral, e, entre essas, as cem maiores foram responsáveis por mais da metade dos recursos doados nas eleições de 2010 (51%) e 2014 (57%).

Além da concentração entre doadores, também se verificava uma alocação assimétrica dos recursos entre os candidatos, o que favorecia diretamente o desempenho eleitoral daqueles que recebiam os maiores aportes. Havia, portanto, uma relação de dependência significativa entre candidatos e grandes doadores (Speck & Marciano, 2015). No caso das

³ Para compreender as características e as mudanças no desenho institucional do financiamento eleitoral, ver Campos (2009), Souza (2013) e Fisch e Mesquita (2022).

eleições legislativas proporcionais, por exemplo, estimativas indicam que cerca de 21% dos recursos provinham de doações empresariais, sendo esta uma das principais fontes de financiamento. Já nas eleições presidenciais, esse percentual chegava a 73% (Mancuso & Speck, 2014). De acordo com dados das prestações de contas de campanha de 2014, as empresas foram responsáveis por 76% do total de recursos destinados direta ou indiretamente aos candidatos (Silva & Codato, 2024). Em 2014, por exemplo, 239 grandes doadores empresariais foram responsáveis diretos pelo financiamento de 81% dos eleitos, incluindo 96% dos senadores, 91% dos deputados federais e 93% dos governadores (Junckes *et al.*, 2019).

A fim de evitar o desperdício de recursos com candidaturas pouco competitivas, era comum que as empresas optassem por direcionar parte significativa de suas contribuições diretamente aos partidos políticos (Speck, 2016). Estima-se que aproximadamente 40% do total das doações empresariais fosse canalizado por meio das legendas (Mancuso & Speck, 2014). Esse arranjo produziu dois efeitos importantes: por um lado, ampliou as possibilidades de as empresas estabelecerem vínculos duradouros de influência no sistema político; por outro, fortaleceu o papel dos partidos como gestores e distribuidores dos recursos, aumentando sua capacidade de controle sobre os candidatos (Speck, 2016). Considerando que o financiamento é um recurso central nas disputas eleitorais, estudos sobre o período de ouro do financiamento empresarial (Fisch & Mesquita, 2022) indicam que, sem esse tipo de apoio, as chances de uma candidatura ganhar visibilidade e alcançar êxito nas urnas eram significativamente reduzidas.

Com a saída desse ator privado do cenário eleitoral, transformaram-se as dinâmicas e os laços entre os participantes do processo político, cujas práticas haviam sido moldadas por décadas de relações estruturadas em torno da doação privada de campanha. Com o fim do financiamento empresarial, foi inaugurado o período dos fundos públicos (Fisch & Mesquita, 2022), estabelecido pela criação do Fundo Especial de Financiamento de

Campanhas (FEFC), provenientes da Lei n. 13.487 de 2017. Os recursos do FEFC são distribuídos entre os partidos, seguindo a proporção de votos que eles receberam na última eleição para a Câmara dos Deputados e a representação no Congresso Nacional. Do ponto de vista da arrecadação, a Lei n. 13.487 (2017) trouxe novidades com a permissão de doações realizadas através de financiamentos coletivos (*crowdfunding*), que podem ser iniciadas antes do período das campanhas eleitorais. A Lei n. 13.878 de 2019 determinou que os candidatos só poderiam ser utilizados 10% do limite total de gastos previstos para o cargo que disputam advindos de recursos próprios. Essas modificações geraram mudanças nas conexões e nas estratégias que sustentavam o financiamento eleitoral até então.

Um dos principais efeitos imediatos da proibição foi a redução do volume de recursos nas campanhas. Segundo dados do TSE, as receitas declaradas por candidatos e partidos caíram cerca de 60% entre as eleições de 2014 e 2018. Os dados analisados por Silva e Codato (2024), sobre os recursos investidos nas candidaturas a Deputado Federal entre os anos de 2010 e 2022 mostram que, apesar de haver um aumento no número de candidatos, os totais declarados por esses diminuíram entre 2010 e 2018. Esse encolhimento dos orçamentos eleitorais refletiu a ausência das grandes doações empresariais que, até então, compunham a maior parte do financiamento de campanhas, especialmente em disputas proporcionais e majoritárias em grandes colégios eleitorais. Contudo, nas eleições de 2022, Silva e Codato (2024) demonstram que houve um aumento de 90% nas arrecadações dos candidatos à Câmara dos Deputados. Esse crescimento é explicado pelo grande volume de recursos destinados aos partidos via Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC). Em 2018, o fundo eleitoral foi de 2,1 bilhões de reais, enquanto em 2022 foi 4,9 bilhões (Silva & Codato, 2024).

Tabela 1

Total de recursos recebidos por candidatos a deputado federal por eleição

Eleição	Total declarado	Variação
2010	1.901.985.869	
2014	1.868.145.084	- 1,8%
2018	1.685.817.659	-9,8%
2022	3.214.627.773	+ 90,7%

Fonte: Silva e Codato (2024).

Refletindo sobre as possíveis estratégias adotadas pelos atores políticos após a proibição das doações empresariais em 2015, Speck (2016) antecipou que os partidos buscariam compensar a perda de recursos privados por meio do financiamento público, além de se adaptarem à imposição de limites mais restritivos aos gastos de campanha – o que efetivamente se concretizou. A elevada concentração de recursos nas mãos de poucos doadores privados foi substituída por uma centralização semelhante no controle dos fundos públicos, agora distribuídos sob a responsabilidade das lideranças partidárias. Horochovski, Junckes e Camargo (2024) demonstram que a tríade empresa-partido-candidato é substituída pela díade partido-candidato. Em 2018, os partidos políticos financiaram cerca de 78% das campanhas e em 2022 esse número passou para 89%, onde o Fundo Partidário e o FEFC representam 98% desses recursos (Silva & Codato, 2024). Os partidos e os candidatos passaram a depender mais fortemente de recursos estatais e de estratégias digitais de arrecadação e visibilidade. Como apontam Fisch e Mesquita (2022), os partidos e os candidatos passaram a usar o fundo público como uma moeda em negociações partidárias e na construção de alianças. A distribuição dos recursos estava nas mãos das elites partidárias, que agora têm maior controle sobre os recursos de campanha dos candidatos, influenciando a

Comentado [PM2]: Criar versão editável das Tabelas 1, 2 e 3.

viabilidade de determinadas candidaturas. Houve um fortalecimento de candidaturas com maior visibilidade prévia – como mandatários, celebridades, militares ou influenciadores digitais – e um aumento na dificuldade de financiamento enfrentadas por campanhas de base popular ou independentes. Nesse sentido, candidatos que não têm carreiras políticas encontravam maiores dificuldades de acessarem o fundo.

Horochovski, Junckes e Camargo (2024) defendem que até a proibição do financiamento empresarial os partidos eram intermediadores dos grandes recursos para as campanhas; com o fim deste modelo de financiamento, os partidos passaram a concentrar recursos e escolher mais livremente quem recebe o dinheiro. Os autores demonstram que os partidos continuam a direcionar suas doações a fim de maximizar as possibilidades de sucesso eleitoral, apostando em candidatos mais competitivos e com mais chances de obter mais votos e, conseqüentemente, mandato. O perfil dos candidatos que são favorecidos com o direcionamento de recursos eleitorais continua sendo o mesmo das eleições anteriores: homens brancos, altamente escolarizados, detentores de capital político e mandato (Horochovski, Junckes, & Camargo, 2024). Essa estratégia de alocação de recursos eleitorais pode ser explicada pela forma com a qual o FEFC é distribuído, dependente da representação dos partidos no Congresso Nacional. Tal como acontece com o Fundo Partidário, o FEFC é distribuído de maneira desigual entre as agremiações partidárias: 48% divididos na proporção das bancadas na Câmara dos Deputados; 35% divididos pelos partidos com, pelo menos, um representante na Câmara dos Deputados, na proporção dos votos recebidos para esta Casa; 15% divididos na proporção da bancada do Senado Federal; e 2% divididos por todos os partidos.⁴ Nesse sentido, é de se esperar que os partidos apostem suas fichas em candidatos com maiores chances de sucesso eleitoral.

⁴ As cláusulas de desempenho introduzidas pela Emenda Constitucional 97 de 2017 também são pré-requisitos para acesso aos recursos.

Ainda que o novo modelo de financiamento tenha eliminado as doações diretas de empresas, as estratégias de alocação de recursos em campanhas seguem o mesmo modelo das eleições anteriores, reproduzindo os mesmos desequilíbrios do modelo anterior. Candidatos de partidos com maior representação no Congresso Nacional recebem fatias desproporcionais, consolidando a vantagem dos mandatários e dos grandes partidos. Nesse sentido, as desigualdades no acesso aos recursos eleitorais persistem. Candidatos com patrimônio elevado ou com apoio de grandes partidos continuam em posição vantajosa. Em muitos casos, as campanhas passaram a depender ainda mais de recursos próprios, ampliando o fosso entre políticos profissionais e candidatos com pouco capital político. Além disso, a dificuldade de arrecadar com pessoas físicas é muito maior para candidatos sem visibilidade prévia ou redes sociais já estruturadas. Mesmo com a consolidação de estratégias alternativas de arrecadação, como o *crowdfunding*, esses recursos ainda são pouco expressivos em volume total, mas relevantes para movimentos emergentes e candidaturas vinculadas a pautas renovadoras.

Nesse cenário, alguns movimentos suprapartidários ganharam destaque ao preencher o vazio deixado pelas empresas como mediadores de recursos, formação e capital político. O caso do Movimento Brasil Livre (MBL) é exemplar. Surgido em 2014 com pautas liberais e conservadoras, o grupo cresceu exponencialmente após 2015, articulando mobilizações de rua, ações em redes sociais e apoio a candidaturas *outsiders*, como a de Kim Kataguiri, eleito Deputado Federal em 2018 pelo Democratas e atualmente no União Brasil. O MBL adotou o *crowdfunding* como principal estratégia de arrecadação, utilizando plataformas de financiamento coletivo como a Catarse. Os recursos angariados para a própria candidatura de Kim Kataguiri na eleição de 2018 foram distribuídos da seguinte maneira: R\$ 225.538,99 de doação de pessoas físicas e R\$ 65.767,00 de origem de financiamento

coletivo.⁵ Outro exemplo de movimento suprapartidário é o RenovaBR, criado em 2017 pelo empreendedor e investidor Eduardo Mufarej – com apoio de diversos empresários do Rio de Janeiro e São Paulo – com o objetivo de renovar a política por meio da formação de novas lideranças. Com um modelo inspirado nas *think tanks* estadunidenses, o Renova ofereceu em 2018 bolsas de formação e apoio logístico a candidatos de diversos partidos. Em 2022, o programa formou cerca de 500 bolsistas e seus relatórios de transparência indicam que 85% dos recursos arrecadados em 2020 vieram de pessoas físicas, com o restante oriundo de pessoas jurídicas e doações de empresários simpatizantes.

Esses movimentos evidenciam a capacidade de adaptação do sistema político brasileiro frente às mudanças normativas impostas pela proibição do financiamento empresarial. A substituição das doações privadas por recursos públicos, especialmente aqueles sob gestão dos partidos, não apenas redesenhou as rotas de financiamento, mas também reforçou dinâmicas já existentes no interior das legendas. A centralização dos recursos nas mãos das lideranças partidárias passou a desempenhar papel ainda mais decisivo na definição das candidaturas viáveis, favorecendo atores com mandato, redes consolidadas e maior visibilidade pública. Assim, embora o modelo anterior tenha sido descontinuado, sua lógica de concentração e seletividade na distribuição de recursos foi, em certa medida, preservada – agora sob novas institucionalidades. A mudança, portanto, não implicou uma ruptura completa, mas uma reconfiguração das formas de acesso ao financiamento, em que velhas assimetrias se reproduzem sob novas condições formais.

⁵ Fonte: dados abertos do DivulgaCand, do TSE. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/SP/2022802018/250000605466/2018/SP>

7. FINANCIAMENTO ELEITORAL E MOVIMENTOS SUPRAPARTIDÁRIOS: DINÂMICAS EMERGENTES E DESIGUALDADES PERSISTENTES

O fim do financiamento empresarial no Brasil, sancionado em 2015, provocou transformações nas estratégias de arrecadação e na estrutura de oportunidades eleitorais. Como aponta Horochovski, Junckes e Camargo (2024) a tríade empresa-partido-candidato, reproduzida durante o período em que o financiamento empresarial estava em vigor, é substituída pela díade partido-candidato. Com o fim das doações empresariais, os partidos políticos – que anteriormente atuavam como intermediários na distribuição dos recursos provenientes do setor privado – passaram a assumir um papel ainda mais central na alocação do financiamento de campanha, agora com base majoritariamente em fundos públicos (Horochovski, Junckes, & Camargo, 2024). Essa mudança ampliou sua autonomia e poder discricionário na definição de quais candidaturas recebem apoio financeiro, conferindo às direções partidárias maior controle sobre a estratégia eleitoral. Nesse novo arranjo, os partidos mantêm a lógica de alocação seletiva dos recursos, buscando otimizar seu desempenho eleitoral. Para tanto, tendem a concentrar investimentos em candidaturas consideradas mais competitivas – especialmente aquelas que já ocupam mandatos eletivos, possuem visibilidade pública ou capital político acumulado –, e que, portanto, oferecem maiores chances de êxito nas urnas. Essa estratégia reforça dinâmicas de continuidade e reprodução de elites políticas, limitando o acesso de novos atores ao sistema eleitoral.

Nesse novo cenário, surgiram arranjos alternativos de apoio político e financeiro, entre os quais se destacam os movimentos suprapartidários, como o RenovaBR, Acredito, Livres, RAPS, Vote Nelas, MBL e Agora!. Esses movimentos, organizados fora da lógica tradicional dos partidos, emergiram como novos atores no campo político brasileiro ao oferecer alternativas às formas convencionais de recrutamento e financiamento de candidaturas. Mais do que simples apoiadores de campanhas, eles passaram a atuar como

plataformas de formação política, fornecendo cursos, capacitações e mentorias voltados à preparação técnica de futuros candidatos. Além disso, por meio de estratégias de comunicação digital e redes de mobilização, oferecem visibilidade e legitimidade pública a candidatos que buscavam concorrer pela primeira vez a cargos políticos. Em alguns casos, esses movimentos também disponibilizaram apoio logístico e recursos financeiros, seja por meio de financiamento direto, seja por meio de articulações com doadores individuais e organizações alinhadas a seus valores. Dessa forma, consolidaram-se como pontes entre a sociedade civil e o sistema político institucional, promovendo um modelo de representação baseado em critérios como mérito, competência técnica, compromisso ético e inovação da prática política. A proposta de renovação trazida por esses movimentos se ancora na ideia de que é possível recrutar e eleger representantes mais conectados com as demandas sociais contemporâneas e menos dependentes das estruturas tradicionais de poder partidário. Ainda que seu alcance seja limitado a determinados perfis – geralmente candidatos de classe média urbana com alto capital educacional –, esses agrupamentos introduzem elementos novos no jogo político, tensionando as formas consagradas de entrada no campo eleitoral.

A análise comparativa entre candidatos eleitos sob o selo desses movimentos e aqueles que chegaram ao cargo sem esse tipo de apoio revela diferenças estruturais no padrão de financiamento eleitoral e nas estratégias de campanha. Os parlamentares oriundos de movimentos suprapartidários tendem a apresentar campanhas com arrecadações mais diversificadas, com ênfase em doações de pessoas físicas de perfil mais pulverizado. Essa pulverização reflete um esforço deliberado de reduzir a dependência de grandes fontes centralizadas de financiamento. Em contrapartida, os demais candidatos – sobretudo os ligados às estruturas partidárias tradicionais – continuam altamente dependentes dos recursos do fundo eleitoral, distribuídos internamente pelas direções partidárias. Como o controle permanece concentrado nas cúpulas partidárias, a

alocação tende a priorizar candidaturas já consolidadas – em especial aquelas com mandatos, maior capital político ou histórico de lealdade partidária. Essa assimetria revela mais do que diferenças de estratégias: aponta para um desequilíbrio estrutural nas condições de entrada e competição no processo eleitoral. Enquanto os movimentos suprapartidários buscam ampliar a renovação da representação, os mecanismos tradicionais de financiamento continuam a reproduzir padrões de exclusão, dificultando o acesso de novos atores – sobretudo aqueles sem capital político ou redes de influência internas nos partidos. Desse modo, ainda que os movimentos ofereçam uma via alternativa de viabilização eleitoral, sua atuação esbarra nas barreiras institucionais e materiais impostas por um sistema que, mesmo reformado, continua a favorecer a continuidade das elites políticas.

Exemplos ilustrativos desse contraste podem ser observados nas eleições de 2018. Deputados como Kim Kataguirí (DEM-SP, na época), Tábata Amaral (PDT-SP, na época), Felipe Rigoni (PSB-ES) e Vinicius Poit (Novo-SP) contaram com o apoio do RenovaBr e de outros movimentos, recebendo treinamento técnico, apoio institucional e visibilidade nacional. Suas campanhas foram marcadas por forte presença digital, financiamento com menor dependência de grandes repasses partidários e uma narrativa centrada na ideia de renovação política. Em contraste, candidatos reeleitos sem vínculos com esses movimentos – frequentemente apoiados por partidos com acesso privilegiado ao fundo eleitoral – apresentaram campanhas mais tradicionais, com maior presença territorial e estrutura consolidadas de financiamento, geralmente vinculadas às distribuições partidárias.

Tabela 2

Parlamentares eleitos em 2018 com apoio dos movimentos suprapartidários e financiamento de suas campanhas (em reais)

Parlamentar	Partido	Movimento	Financiamento Privado	Financiamento Público	Financiamento Coletivo
Felipe Rigoni	PSB-ES	RenovaBR/Acredito	727.927, 57	150.000,00	24.087, 50
Kim Kataguiri	DEM - SP	MBL	225.538, 99	-	65.767, 00
Tabata Amaral	PDT - SP	RAPS/ RenovaBR/ Vote Nelas / Acredito	1.131.593, 60	100.000, 00	58.103, 00
Vinicius Poit	Novo - SP	RAPS/ RenovaBR	1.160.079, 95	-	78.044, 00

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE e da pesquisa dos autores.

A análise do financiamento eleitoral de parlamentares eleitos com apoio de movimentos suprapartidários revela importantes diferenças na composição dos recursos de campanha e nas estratégias adotadas para viabilizar suas candidaturas. Observa-se, em primeiro lugar, uma significativa variação nos montantes arrecadados por meio de doações privadas, com destaque para Tabata Amaral (R\$ 1,13 milhão) e Vinicius Poit (R\$ 1,16 milhão), seguidos por Felipe Rigoni (R\$ 727 mil) e Kim Kataguiri (R\$ 225 mil). Essa disparidade sugere diferentes níveis de inserção em redes de apoio financeiro e capacidade de captação individual. Ao analisarmos as receitas desses candidatos, verificamos um grande aporte de altos volumes de doações individuais. Tabata Amaral (PDT-SP), por exemplo, recebeu nove doações acima de R\$ 50 mil, seguido de Vinicius Poit (Novo-SP), que recebeu oito doações acima de R\$ 50 mil, Felipe Rigoni (PSB-ES) que recebeu cinco doações acima desse valor e Kim Kataguiri (DEM-SP) que recebeu uma doação. Em relação ao financiamento público, apenas Rigoni e Tabata receberam recursos oriundos do fundo eleitoral, o que evidencia que, mesmo contando com apoio de movimentos como RenovaBR, RAPS e Acredito, o acesso ao fundo depende da articulação com os partidos e de

decisões internas de distribuição. Já o financiamento coletivo, embora represente uma parcela menor do total, esteve presente em todas as campanhas analisadas, com valores que variam de R\$ 24 mil (Rigoni) a R\$ 78 mil (Poit), sinalizando um esforço deliberado de engajamento direto com o eleitorado e de construção de legitimidade a partir de doações populares. O caso de Vinicius Poit, com forte financiamento privado e coletivo, mas sem uso de recursos públicos, reforça a coerência com a plataforma ideológica do partido Novo e seu discurso de autonomia em relação ao fundo eleitoral. De modo geral, os dados mostram que os movimentos suprapartidários funcionam como plataformas de visibilidade e apoio institucional, mas que os padrões de financiamento continuam a refletir tanto as características individuais dos candidatos quanto suas relações com os partidos políticos e com o eleitorado.

A comparação do financiamento eleitoral entre parlamentares eleitos com apoio dos movimentos suprapartidários e aqueles eleitos pelos mesmos partidos, mas sem esse tipo de vínculo, revela diferenças na composição dos recursos. Os primeiros tendem a apresentar maior diversificação de fontes, com destaque para o volume expressivo de doações privadas e o uso mais intenso do financiamento coletivo, o que indica uma estratégia de captação descentralizada e maior engajamento com setores da sociedade civil. Casos como os de Felipe Rigoni (PSB-ES) e Kim Kataguiri (DEM-SP), contrastam fortemente com candidatos como Paulo Foleto (PSB-ES) e Alexandre Leite (DEM-SP), cujas campanhas foram praticamente sustentadas por recursos do fundo público eleitoral (95% e 54% do total, respectivamente), com pouca ou nenhuma mobilização de outras fontes. O alto volume de recursos oriundos do fundo público eleitoral reforça a ideia de que os partidos privilegiam candidatos com mandato e capital político ao desenhar suas estratégias de distribuição de recursos: ambos são deputados federais desde 2010. Essa assimetria sugere que o apoio dos movimentos suprapartidários não apenas amplia as possibilidades de acesso a redes de financiamento privadas e populares, mas também confere maior autonomia em relação à lógica tradicional de distribuição de recursos

pelos partidos. Em contrapartida, os parlamentares não vinculados a esses agrupamentos continuam altamente dependentes das decisões das cúpulas partidárias, refletindo um padrão mais concentrado e institucionalizado de financiamento.

Tabela 3

Parlamentares eleitos em 2018 sem apoio dos movimentos suprapartidários e financiamento de suas campanhas (em reais)

Parlamentar	Partido	Financiamento Privado	Financiamento Público	Financiamento Coletivo
Paulo Foletto	PSB-ES	8.635,00	1.300.000,00	-
Alexandre Leite	DEM-SP	2.273,70	875.000,00	-
Adriana Ventura	Novo-SP	169.776,87	817,80	6.180,00
Alexis Steverlynck	Novo-SP	49.296,52	817,80	12.974,00

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE e da pesquisa dos autores.

Vale destacar que os parlamentares eleitos pelo Partido Novo apresentam um padrão de financiamento eleitoral distinto dos demais candidatos, caracterizado pela recusa institucional ao uso do fundo público de campanha. Essa estratégia se reflete nos dados dos deputados analisados: tanto Vinicius Poit, apoiado por movimentos suprapartidários, quanto Adriana Ventura, Alexis Steverlynck e outros filiados ao partido, estruturaram suas campanhas com base em doações privadas e, em menor medida, financiamento coletivo. A campanha de Poit, por exemplo, foi majoritariamente financiada por doações privadas (R\$ 1,16 milhão), com relevante participação do *crowdfunding* (R\$ 78 mil), enquanto Adriana Ventura e Alexis também utilizaram essas fontes, embora em menor escala. Tanto Adriana Ventura quanto Alexis utilizam o autofinanciamento (45% e 24% do total, respectivamente). Ainda que valores simbólicos de financiamento público (como os R\$ 817,80) apareçam nos registros oficiais, esses montantes correspondem a repasses obrigatórios pela legislação eleitoral, e não à adoção efetiva do fundo. Esse modelo reflete não apenas a

diretriz partidária do Novo, mas também um posicionamento político voltado à defesa de campanhas financiadas de forma independente e mais próxima de mecanismos de mercado e da sociedade civil. Contudo, a ausência de recursos públicos pode impor limites à competitividade de candidaturas com menor inserção em redes privadas de financiamento, exigindo alto capital social, econômico e profissional dos candidatos que desejam se viabilizar eleitoralmente dentro dessa lógica.

A análise comparativa entre parlamentares apoiados por movimentos suprapartidários e aqueles eleitos sem esse tipo de vínculo evidencia que, embora essas iniciativas representem uma inovação relevante no campo político brasileiro, sua capacidade de transformação estrutural do sistema de financiamento eleitoral ainda é bastante restrita. Os movimentos suprapartidários têm contribuído para diversificar as formas de arrecadação de campanha – com maior uso de financiamento coletivo e redes de doações privadas – e para reduzir, em parte, a dependência dos recursos públicos controlados pelos partidos.

No entanto, seu alcance permanece limitado a perfis específicos de candidatos, geralmente com elevado capital educacional, competências técnicas reconhecidas e inserção em redes de apoio político ou econômico. Além disso, essas candidaturas ainda operam dentro de um sistema profundamente assimétrico, no qual o poder das cúpulas partidárias sobre a alocação dos fundos públicos segue sendo um fator determinante para a viabilidade eleitoral da maioria das campanhas. A comparação entre os dois grupos de parlamentares revela, portanto, que apesar de abrirem novas possibilidades de entrada e visibilidade política, os movimentos suprapartidários não rompem com a lógica concentradora do sistema eleitoral brasileiro, apenas operam à margem dele, oferecendo alternativas viáveis para poucos, sem ainda conseguir alterar suas bases estruturais de funcionamento.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre dinheiro e política tem sido uma preocupação constante na Ciência Política, sustentada pela evidência de que o dinheiro não apenas condiciona a competição eleitoral, mas também influencia a formulação de políticas públicas. Diversos autores argumentam que o financiamento empresarial cria um vínculo de reciprocidade, favorecendo interesses privados e ampliando a assimetria entre atores políticos. No contexto brasileiro, esse debate culminou na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 4.650), movida pela OAB em 2011, que questionava dispositivos da Lei das Eleições (Lei 9.504 de 1997) e da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096 de 1995), sob o argumento de que o poder econômico violava os princípios da igualdade e da representatividade democrática. A decisão do STF, ao declarar a inconstitucionalidade das doações empresariais, marcou uma inflexão histórica ao reconhecer que a influência do capital privado compromete a equidade do processo eleitoral e acentua a distância entre agentes políticos.

Os dados do período anterior à proibição confirmam essa preocupação. As campanhas de 2014, por exemplo, tiveram 76% dos recursos provenientes de empresas, com uma alta concentração em poucos doadores: 239 grandes financiadores foram responsáveis por 81% dos eleitos, incluindo quase a totalidade dos senadores e governadores (Silva & Codato, 2024; Junckes *et al.*, 2019). Com o julgamento favorável à ADI e a consequente proibição das doações empresariais, o modelo de financiamento foi redesenhado, instituindo o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e permitindo novas modalidades como o *crowdfunding*. Dessa forma, a reforma deslocou o eixo de poder para as direções partidárias, que passaram a controlar a distribuição de recursos públicos, substituindo a antiga tríade empresa-partido-candidato por uma relação mais concentrada entre partido e candidato (Horochovski, Junckes, & Camargo, 2024).

Embora o novo modelo tenha reduzido significativamente o volume total de recursos – com uma queda de cerca de 60% entre 2014 e 2018, segundo dados do TSE – ele manteve a lógica concentradora ao privilegiar candidaturas competitivas, titulares de mandato e detentoras de capital político. Assim, as desigualdades estruturais de acesso aos recursos foram apenas reconfiguradas: em vez da dependência de grandes doadores privados, a viabilidade eleitoral passou a ser mediada pela capacidade de negociação interna com as elites partidárias. Esse contexto abre espaço para o surgimento de movimentos suprapartidários como RenovaBR, Acredito e MBL, que buscam atuar como novos intermediários entre a sociedade civil e o sistema político, oferecendo formação, visibilidade e suporte estratégico para candidatos. Suas campanhas se destacaram pelo perfil mais diversificado das arrecadações, com ênfase em doações de pessoas físicas e uso de financiamento coletivo, contrastando com a dependência dos candidatos tradicionais em relação ao FEFC.

Apesar de introduzirem inovações e novos canais de entrada na política institucional, esses movimentos ainda operam em um espaço restrito, voltado a perfis específicos – em geral candidatos urbanos, de classe média e alto capital educacional – e enfrentam as barreiras impostas por um sistema que permanece concentrado nas mãos das direções partidárias. Na prática, seu impacto tem sido mais o de oferecer uma alternativa viável para novos candidatos do que alterar de forma estrutural a dinâmica de financiamento eleitoral.

Conclui-se, portanto, que a reforma de 2015, ao mesmo tempo que rompeu com as distorções mais evidentes do financiamento empresarial, não conseguiu superar as assimetrias de poder que marcam o sistema político brasileiro. A concentração de recursos migrou de atores privados para elites partidárias, e a entrada de movimentos suprapartidários, embora significativa, não alterou de maneira substantiva a lógica de exclusão que caracteriza a competição eleitoral. Esses resultados sugerem que mudanças na estrutura de financiamento, por si só, são insuficientes para democratizar

o acesso às disputas eleitorais sem uma reconfiguração mais profunda das relações entre partidos, sociedade civil e recursos políticos.

Cientes da proposta incipiente, estes achados devem ser aperfeiçoados à luz de novas evidências derivadas de estudos de caso aprofundados, especialmente sobre o financiamento e a organização dos movimentos suprapartidários. Para além do que fora aqui proposto, é de suma importância o desenvolvimento dessa agenda de pesquisa, mormente produzindo uma análise longitudinal do seu impacto sobre a renovação política e a redistribuição de recursos eleitorais ao longo do tempo. Investigações comparativas entre diferentes ciclos eleitorais poderiam avaliar se a atuação desses agrupamentos permanece restrita a perfis específicos ou se a sua influência tende a se consolidar institucionalmente, com o fortalecimento de suas redes de financiamento. Além disso, seria importante explorar em que medida esses atores conseguem alterar padrões tradicionais de alocação de recursos partidários e se suas estratégias contribuem para reduzir as barreiras de entradas para candidaturas fora das elites políticas. Por fim, seria valioso examinar como as novas formas de arrecadação, como o financiamento coletivo e as doações pulverizadas de pessoas físicas, interagem com a lógica de distribuição do FEFC, revelando se essas práticas podem se tornar instrumentos de democratização do acesso às campanhas.

REFERÊNCIAS

- AVELINO, George; FISCH, Arthur. Money, elections, and candidates. In: AMES, Barry (ed.). *Routledge handbook of Brazilian politics*. New York: Routledge, 2018.
- Campos, M. M. (2009). *Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil*. [Tese de Doutorado em Ciência Política, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais].
- Fisch, A., & Mesquita, L. (2022). Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. *Estudos Avançados*, 36, 33-53. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.003>

- Horochovski, R. R., Junckes, I. J., & Camargo N. F. (2024). Efeitos da proibição de doações empresariais nas redes de financiamento eleitoral no Brasil. *Opinião Pública*, 30, 1-32. <https://doi.org/10.1590/1807-0191202430110>
- Junckes, I. J. et al. (2019). Poder e democracia: uma análise da rede de financiamento eleitoral em 2014 no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 34(100), 1-22. <https://doi.org/10.1590/3410006/2019>
- Lorencini, B. C. (2014). *Financiamento eleitoral: perspectiva comparada*. São Paulo: Editora. Atlas.
- Lorencini, B. C., & Gundim, W.W.D. (2022). A evolução do financiamento eleitoral no Brasil: dimensões jurídica e política. *Revista Política Hoje*, 31(1), 99-117. <https://doi.org/10.51359/1808-8708.2022.241983>
- Mancuso, W., & Speck, B. (2014). Financiamento de campanhas e prestação de contas. *Cadernos Adenauer*, 15(1), 135-150. https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_13776_5.pdf/c59e2e64-0416-c769-87dc-362c6bd6473b
- Silva, B. F., & Codato, A. (2024). Impactos limitados do financiamento público sobre a redução da desigualdade em campanhas eleitorais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 39, 1-19. <https://doi.org/10.1590/39013/2024>
- Souza, C. P. R. (2013). A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006). *Resenha Eleitoral*, 3. https://www.tre-sc.jus.br/institucional/arquivos_o_tre/escola-judiciaria/resenha-eleitoral/revista-tecnica/2013-vol-3-jan-jun/a-evolucao-da-regulacao-do-financiamento-de-campanha
- Speck, B.W. (2016). Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. *Revista de Estudios Brasileños*, 3(4), 125-135. <https://doi.org/10.14201/reb201634125135>
- Speck, B. W., & Marciano, J. L. P. (2015). O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas. In A. S. Ricardo (Org.), *Braga Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas* (pp. 267-293). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- Supremo Tribunal Federal. (2013). *Audiência pública financiamento de campanhas eleitorais na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650: OAB vs. Congresso Nacional*. Relator: Ministro Luiz Fux.
- Supremo Tribunal Federal. (2015). *Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650: OAB vs. Congresso Nacional*. Relator: Ministro Luiz Fux.

José Paulo Martins Junior: Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1997), mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2001) e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2007). Atualmente é professor associado IV e coordenador do bacharelado em Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estudos Eleitorais e Partidos Políticos, atuando principalmente nos seguintes temas: eleições, partidos, brasil, políticas públicas e legislativo. E-mail: jomartins@id.uff.br.

Priscila Schmitz Duarte: Doutora em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Desenvolve pesquisas sobre organização partidária, produção de compromissos programáticos e comportamento político no Brasil. Sua agenda investiga como partidos estruturam, delegam e controlam a formulação e implementação de planos de governo, considerando o papel de atores para além da organização formal, como fundações partidárias, think tanks e movimentos suprapartidários. É mestra em História, Política e Bens Culturais pelo CPDOC/FGV e bacharela em Ciência Política (UNIRIO) e em Ciências Sociais (IFCS/UFRJ). Integra o Grupo de Pesquisa em Partidos, Eleições e Representação (GPPER/IESP) e o Laboratório de Partidos, Eleições e Política Comparada (LAPPCOM), onde coordena o Grupo de Trabalho em Política Local. Sua trajetória articula estudos sobre partidos políticos, competição eleitoral e política local, com foco nas relações entre organização partidária, representação política e ação governamental. Seus interesses de pesquisa concentram-se nas transformações contemporâneas das organizações políticas e em seus impactos sobre os processos decisórios e institucionais no Brasil. E-mail: pschmitzduarte@gmail.com.

Data de submissão: 28/07/2025

Data de aprovação: 31/03/2026