

**FACULDADE DE DIREITO MILTON CAMPOS  
GABRIEL SOUSA MARQUES DE AZEVEDO**

**A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA DIANTE DA LEGISLAÇÃO DE  
DOAÇÃO PARA CAMPANHAS ELEITORAIS: UM ESTUDO DE CASO  
COMPARADO ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**

Nova Lima  
2015

GABRIEL SOUSA MARQUES DE AZEVEDO

**A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA DIANTE DA LEGISLAÇÃO DE  
DOAÇÃO PARA CAMPANHAS ELEITORAIS: UM ESTUDO DE CASO  
COMPARADO ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Strictu Sensu da Faculdade de Direito Milton Campos, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Empresarial.

Linha de pesquisa: A empresa na contemporaneidade.

Projeto Estruturante: Função social da empresa na contemporaneidade: as doações de campanha e a função social

Orientador: Prof. Jorge Mascarenhas Lasmar

Nova Lima  
2015

AZEVEDO, Gabriel Sousa Marques de

A994 f A função social da empresa diante da Legislação de doação para campanhas eleitorais: um estudo de caso comparado entre Brasil e Estados Unidos da América. Gabriel Sousa Marques de Azevedo - Nova Lima: Faculdade de Direito Milton Campos / FDMC, 2015.

60 f. enc.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Mascarenhas Lasmar

Dissertação (Mestrado) – Dissertação para obtenção do título de Mestre, área de concentração Direito empresarial junto a Faculdade de Direito Milton Campos.

Referências: f. 56-59

1. Função social da empresa. 2. Doação para campanhas eleitorais. 3. Campanhas eleitorais. 4. Direito Comparado Brasil. 5. Direito comparado Estados Unidos. I. Lasmar, Jorge Mascarenhas. II. Faculdade de Direito Milton Campos III. Título

CDU 347.471 (043)  
347.72  
347.922



Faculdade de Direito Milton Campos – Mestrado em Direito Empresarial

Dissertação intitulada “*A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA DIANTE DA LEGISLAÇÃO DE DOAÇÃO PARA CAMPANHAS ELEITORAIS: UM ESTUDO DE CASO COMPARADO ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA*”, de autoria do mestrando **GABRIEL SOUSA MARQUES DE AZEVEDO**, para exame da banca constituída pelos seguintes professores:

---

Prof. Dr. Jorge Mascarenhas Lasmar  
Orientador

---

Profa. Dra. Tereza Cristina Monteiro  
Mafra

---

Prof. Dr. Eduardo Morais da Rocha

A Tereza Cristina Monteiro Mafra, meu grilo falante.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe Maria do Carmo Sousa, por não ter medido esforços nessa vida pela minha criação e educação.

Ao meu pai Gilson Marques de Azevedo, por te me mostrado o caminho do direito e a direção dos princípios.

Ao meu orientador Professor Doutor Jorge Mascarenhas Lasmar, pela honra de poder contar com tamanha competência como suporte para esse mestrado.

Em especial, à amiga e Professora Doutora Tereza Cristina Monteiro Mafra, principal incentivadora deste mestrado e responsável por me fazer acreditar no sonho de me tornar professor.

“N’estime l’argent ni plus ni moins qu’il ne vaut : c’est un bon serviteur et un mauvais maître.”

“Não estimes o dinheiro nem em mais nem em menos do que aquilo que vale, porque ele é um bom servo e um mau amo.”

Alexandre Dumas Filho (1824-1895), no prefácio de A Dama das Camélias, de 1848

## RESUMO

Este trabalho discorre sobre a função social da empresa diante da legislação de doação para campanhas eleitorais: um estudo de caso comparado entre Brasil e Estados Unidos da América, procurando mostrar a campanha eleitoral através do tempo e como Brasil e Estados Unidos tiveram fases parecidas quanto a doação e seus problemas. Focaliza também a função social da empresa diante das doações e de que forma uma doação financeira pode não ser danosa e sim utilizada para ajudar a coletividade. O financiamento deve ser feito somente a empresas? Pode, mas com um controle maior do governo sobre valores e gastos. Quais parâmetros podem ser estabelecidos para atender a todos e não se perder um dinheiro que com certeza seria necessário aos pais.

Palavras- Chave: Função social da empresa. Doação para campanhas eleitorais. Campanhas eleitorais. Direito Comparado Brasil. Direito comparado Estados Unidos.



## **ABSTRACT**

This paper discourses on the social function of companies regarding donating legislation for electoral campaigns: a comparison case study between Brazil and The United States of America, trying to show electoral campaign through time and how Brazil and The United States have had similar donation phases and their problems. It also focuses on the social function companies regarding donations and how a financial misuse may not be harmful but used to help society. Funding should be done by companies? Which parameters can be established to suit everyone and prevent losing money that would certainly be necessary to the country?

Key-words: The social function of companies. Donation for electoral campaigns. Electoral Campaigns. Comparative Law Brazi. Comparative Law The United States of America.

---

## LISTA DE SIGLAS

ABNT	–	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGE	–	Assembleia Geral Extraordinária
AGO	–	Assembleia Geral Ordinária
AP	–	Ação Penal
CC/2002	–	Código Civil de 2002
CJF	–	Conselho de Justiça Federal
CP	–	Código Penal
CRFB/88	–	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CVM	–	Comissão de Valores Imobiliários
FEC	-	Federal Election Commission
FECA	-	Federal Election Campaign Act
LSA	–	Lei das Sociedades por Ações
AS	–	Sociedade Anônima
STF	–	Supremo Tribunal Federal

## LISTA DE ABREVIATURAS

Art. – artigo

C/c – combinado com

Nº. – número

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>DEMOCRACIA E ALGUNS FUNDAMENTOS .....</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>FINANCIAMENTO ELEITORAL .....</b>	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>DOAÇÃO PARA CAMPANHAS ELEITORAIS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA .....</b>	<b>20</b>
<b>5</b>	<b>DOAÇÃO PARA CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL.....</b>	<b>27</b>
<b>6</b>	<b>PAPEL DAS EMPRESAS NO PROCESSO POLÍTICO.....</b>	<b>36</b>
<b>7</b>	<b>FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA DIANTE DAS DOAÇÕES ELEITORAIS ....</b>	<b>43</b>
<b>8</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>53</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Para não submeter esse trabalho apenas a teoria jurídica, política e social, convém analisar casos concretos para misturar à parte teórica, fatos, situações e argumentos que exemplifiquem e colaboram com o entendimento abordado.

Foi utilizado o método descritivo e interpretativo, onde os fatos foram observados, registrados, analisados, e interpretados, tendo por base dados referenciais de autores nacionais e estrangeiros e artigos retirados on line.

Já que estamos no Brasil, é justo e óbvio se debruçar sobre a nossa realidade, afinal, esse trabalho não se propõe apenas a ser letra morta, mas colaborar com a evolução e aprimoramento do sistema democrático brasileiro.

O raciocínio fará o seguinte percurso considerando algumas premissas. As empresas possuem uma função social e convém estabelecer parâmetros para isso. Dentre as características dessa função, o ato de financiar as eleições se encaixa? É essa pergunta que essa tese se propõe a responder, considerando que tal raciocínio acresce ao debate argumentos que se diferem dos juízos de valor para somar fatos à discussão. Uma vez esclarecida que a empresa pode ou não deter essa função social, é a vez de questionar se a legislação deve impedir ou regular essa capacidade.

O Poder Legislativo é o órgão voltado para deliberações políticas num Estado. É natural que surjam preocupações sobre a relação envolvendo as empresas e as candidaturas. Questiona-se a proibição da participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral como um mecanismo para minimizar o efeito nocivo do lobby pré-eleitoral. Diante desse cenário, foi promulgada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995). Com isso, o Brasil passou a integrar o conjunto de países no qual vigora o sistema de financiamento misto, com recursos públicos (o fundo partidário) e recursos privados com limitações impostas pela lei (Lei 9.096/1995).

Os problemas não foram solucionados por completo. Os custos das campanhas eleitorais continuaram aumentando e ainda que os recursos provenientes de pessoas jurídicas fossem permitidos, algumas empresas seguem realizando doações com “recursos não contabilizados”. A nova legislação talvez

tenha obtido um efeito diferente do seu objetivo original. Por vezes, os valores declarados pelos candidatos não correspondem aos gastos utilizados em suas campanhas, seja pela possibilidade de desvios ou pela necessidade de esconder a identidade ou fonte da obtenção dos mesmos. Em 2013, ocorreram grandes e reiteradas manifestações populares. O cerne dos protestos envolvia, dentre diversas pautas, a reforma política.

Diante desse quadro, a Ordem dos Advogados do Brasil ingressou com uma ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal para proibir doações eleitorais de campanha pelas pessoas jurídicas, com escopo de evitar a corrupção no processo eleitoral. Por outro lado, o Congresso iniciou uma votação sobre o mesmo tema, tendo aprovado na Câmara dos Deputados uma proposta de emenda à Constituição que garante as doações de pessoas jurídicas e que até hoje aguarda apreciação pelo Senado.

A questão controvertida em exame pelo Congresso e pelo STF é impedir a influência do poder econômico nas decisões políticas por meio das doações empresariais de campanha. A discussão geralmente aborda o lado das campanhas, dos partidos e dos candidatos. Geralmente, as empresas são identificadas como instrumentos para a prática de atos ilícitos.

No entanto, as empresas são sujeitos de direitos e a discussão visa impedi-las de participar do processo eleitoral, enquanto diversos princípios garantem que as pessoas jurídicas exerçam uma função social, cuja abrangência não pode ter dela o processo eleitoral. Esse, portanto é o problema a ser abordado: há uma função social da empresa diante das doações para campanhas eleitorais?

Para responder a tal questionamento, qual seja, a função social da empresa como doadora de campanha eleitoral, esse trabalho está dividido em sete capítulos.

Na segunda parte do trabalho versa-se sobre a democracia e eleição com a finalidade de se falar sobre os custos gastos no voto e as escolhas.

A terceira parte trata do financiamento eleitoral fazendo um paralelo entre países que utilizam dinheiro público e privado e do único país onde só o dinheiro público é utilizado.

Na quarta parte ver-se-á como funciona a doação para campanha nos Estados Unidos.

Seguindo ver-se-á o processo de doação de campanha no Brasil.

Na sexta parte questiona-se qual o papel das empresas no processo político brasileiro?

A última parte tratará da função social da empresa diante das doações eleitorais partindo como princípio a dignidade humana que é o principal marco regulador no Estado Democrático de direito, procurando com isso garantir a justiça social e o funcionamento adequado da democracia, sendo certo que o ultimo capítulo aponta os fundamentos para se chegar a conclusão.

## 2 DEMOCRACIA E ELEIÇÕES ALGUNS FUNDAMENTOS

Winston Spencer Churchill durante um discurso na Câmara dos Comuns em Londres, em 11/11/47, disse que a pior forma de governo é a democracia, baseando esse comentário na imperfeição dessa forma de governo. "Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time."<sup>1</sup>

Considerando que é no ambiente democrático que pretendemos evoluir enquanto sociedade, vale reconhecer uma das características intrínsecas à todas as democracias antigas ou recentes: eleições. O que diferencia governos democráticos de regimes autocráticos, dentre várias especificidades, é a capacidade dos cidadãos de poder escolher, através do voto, quem serão aqueles detentores de mandatos para exercer cargos no poder legislativo e no poder executivo.

A Constituição da República Federativa do Brasil preconiza o seguinte: "Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]"<sup>2</sup>

Variando o tempo e o modo, cidadãos por todo mundo participam desse processo de escolha. Há, portanto, quem se candidata aos cargos disponíveis e concorre numa disputa por votos. Esse momento comum aos ambientes democráticos é chamado de eleição.

Nas disputas eleitorais, as inúmeras atividades realizadas do início ao fim do processo geram custos e tais custos precisam ser financiados. Todavia, não convém estudar nosso caso de forma isolada de modo a desperdiçar experiências que existem em outros estados democráticos.

Para a qualidade e estabilidade da democracia faz-se necessário uma relação equilibrada entre a economia e a política e para o seu funcionamento precisa da existência de partidos políticos que em contrapartida devem gerar rendas para financiar sua vida diária, e para disputar uma posição dentro da organização pública.

---

<sup>1</sup> LONDRES. Câmara dos Comuns. *Discurso de Winston Churchill*. Disponível em: <<http://maioresdiscursos.blogspot.com.br/2010/11/discurso-de-winston-churchill.html>>. Acesso em: 23/06/2014.

<sup>2</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Brasília: Senado Federal, 2014.



Nas palavras do Conselho de Presidentes e Primeiros Ministros das Américas: "A política é importante para melhorar a vida de todos os nossos cidadãos. Os partidos políticos são um componente fundamental de nossa política democrática e precisam de dinheiro para funcionar"<sup>3</sup>.

A democracia tem um custo de funcionamento, sendo assim o seu sistema de controle financeiro tem que ser eficaz. Por isso o financiamento político se torna tão importante, chegando a ser uma questão estratégica dada sua complexidade e desafios.

---

<sup>3</sup> CENTRO CARTER. *El financiamiento de la democracia em las Américas: partidos políticos, campañas y elecciones*. Atlanta: Serie Especial de Conferencias, 17-19 março 2003.

### 3 FINANCIAMENTO ELEITORAL

Suzana de Camargo Gomes (2011) conceitua financiamento de campanha eleitoral da seguinte forma: “Trata-se dos recursos materiais empregados pelos candidatos com vistas à captação de votos dos eleitores.” E diz mais: “À luz de sua origem, pode o financiamento ser público, privado ou misto.” A Lei nº 9.504/1997, em seu art. 17, determina que: “As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta lei.”<sup>4</sup>

Suzana de Camargo Gomes (2011) esclarece que: “[...] importa destacar a relevante contribuição suportada pelo Erário, proveniente do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) [...]”.

Said Farhat<sup>5</sup> (1996) explica que Fundo Partidário é constituído:

Pelas multas e penalidades aplicadas os termos do Código Eleitoral e legislação eleitoral posterior; por recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; por doações de pessoas físicas; e pelas dotações orçamentárias da União.

A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, em seu art. 20, determina que:

O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta lei.

Se formos analisar caso a caso, os diferentes países apresentam modalidades distintas de financiamento eleitoral. Na maior parte deles, os recursos para as campanhas provêm de duas fontes: a pública e a privada. O único caso

---

<sup>4</sup> GOMES, Suzana de Camargo. Do financiamento das campanhas eleitorais. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, v. 14, n. 55, abr./jun. 2006.

<sup>5</sup> FARHAT, Said. Financiamento de campanhas eleitorais. In: Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos, 1996. p. 425.

onde o financiamento da campanha eleitoral se dá com recursos exclusivamente públicos ocorre num pequeno país asiático chamado Butão.

Em 2008, os butaneses foram às urnas pela primeira vez ao ver a monarquia constitucional ser trocada por uma forma de governo republicana. Desde então, todo processo eleitoral é custeado com os impostos pagos pelos habitantes daquela nação. Por lá, as pessoas jurídicas não podem fazer doações. Tampouco podem as pessoas físicas<sup>6</sup>.

Cento e dezoito (118) países realizam o financiamento misto, ou seja, com recursos públicos e privados, de acordo com dados do Instituto Internacional pela Democracia e Assistência Eleitoral. Desses, 39 proibiram a participação das empresas enquanto doadoras das campanhas. Contudo, restam setenta e nove países onde as pessoas jurídicas exercem o direito de doar recursos para partidos e candidatos que disputam as eleições com variações nas regras desse processo. No Brasil, tanto pessoas físicas, quanto pessoas jurídicas podem somar seu financiamento aos recursos públicos disponíveis no processo eleitoral até o momento<sup>7</sup>.

Dos setenta e nove países que permitem a doação de pessoas jurídicas e pessoas físicas, além de prever parte do financiamento com recursos públicos, os Estados Unidos da América possuem a maior quantidade de semelhanças com o Brasil<sup>8</sup>.

Não se trata apenas de área geográfica ou número populacional parecido. Estamos falando de um país que serviu de modelo à nossa construção democrática, seja pela opção da organização do Estado ou pela forma de governo. Trata-se das duas maiores repúblicas federativas do continente americano. Alexandre Aguiar Cardoso, afirma que<sup>9</sup>:

---

<sup>6</sup> SCHREIBER, Mariana. *Defendido pelo PT, financiamento de Campanha 100% público só existe em um país*. Brasília: BBC Brasil em Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150330\\_financiamento\\_butao\\_ms](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150330_financiamento_butao_ms)>. Acesso em: 22/06/2015.

<sup>7</sup> SCHREIBER, op. cit.

<sup>8</sup> Idem, 2015

<sup>9</sup> CARDOSO, Alexandre Aguiar. *In: SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma*. In: *Suffragium – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza*. v. 3. n. 4, p. 22-23, Jan/jun., 2007.

No mesmo sentido, Alexandre Aguiar Cardoso, ao afirmar que “dentre as empresas, as que mais contribuem são as que dependem de regulamentação governamental ou de contratos com o Governo, como os setores bancário, financeiro, de indústria pesada e da construção civil, assim divididas: para as campanhas de Presidente, as empresas que mais contribuem são do setor financeiro e da indústria pesada; os bancos são os maiores financiadores das campanhas para o Senado; as que mais contribuem para as campanhas de Governador são as empreiteiras; enquanto as empresas de ônibus e de coleta de lixo são as que mais financiam as campanhas para a Prefeitura. Como cada uma dessas instâncias políticas é responsável por decisões ligadas diretamente a cada um desses setores empresariais, fica comprovado o interesse em eleger aqueles de quem fica mais fácil cobrar a defesa de seus interesses.” A reforma do sistema político-partidário e do financiamento público de campanhas.

Além disso, os Estados Unidos da América são reconhecidamente uma das democracias mais importantes, senão a mais relevante, dentre as existentes. É comparando esses dois casos que se pretende acrescentar ideias à abordagem da função social da empresa diante da legislação de doação para campanhas eleitorais.

#### 4 DOAÇÃO PARA CAMPANHAS ELEITORAIS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Os Estados Unidos da América também possuem um passado em comum com o Brasil. Enquanto ao sul do Equador havia uma colônia portuguesa, ao norte havia uma colônia inglesa.

A independência brasileira resultou num império. A independência americana resultou numa república. Só após cem anos trocou-se um imperador por um presidente no Brasil. Apesar de um caso apresentar uma monarquia e outro caso apresentar uma república, o financiamento das campanhas eleitorais durante o século XIX não era uma questão relevante nem no Brasil, nem nos Estados Unidos da América.

Nas primeiras décadas da República, similar ao Brasil durante o Império, o financiamento das eleições nos Estados Unidos não era um problema<sup>10/11</sup>. Existiam poucas campanhas políticas e os candidatos concorriam à eleição sem se utilizar as estratégias pessoais, como solicitação de votos. Característica das eleições modernas<sup>12</sup>.

O financiamento das eleições não causava problema, já que a maior parte dos cargos públicos não tinha condições de se candidatar e quem o fazia não tinha concorrentes. Para se candidatar ou o candidato usava seu próprio recurso para financiamento ou o de amigos e familiares<sup>13</sup>.

O spoils system, ou sistema dos despojos, ou patronagem, que permitia que a grande maioria dos postos de trabalho na administração pública fossem distribuídos como verdadeiros despojos de guerra a membros do partido vitorioso nas eleições, criando assim um problema no financiamento de eleições nos Estados Unidos.

O Senador William L. Marcy cunhou a expressão “aos vencedores pertencem os despojos do inimigo” em apoio à política adotada pelo Presidente Andrew

---

<sup>10</sup> CORRADO, Anthony et al. *The New Campaign Finance Sourcebook*. Brookings Institution Press, 2005.

<sup>11</sup> SMITH, B.A. *Unfree Speech: the Folly of Campaign Finance Reform*. Princeton, Princeton University Press, 2001.

<sup>12</sup> CORRADO, op. cit.

<sup>13</sup> SMITH, op. cit.

Jackson que assim se posicionava: “os trabalhos confiados aos agentes do Estado são tão fáceis que todo homem inteligente pode adaptar-se a eles sem demora”<sup>14</sup>.

O exército estava sem controle porque a substituição de funcionários recrutamentos para o serviço público era feito com muita constância. Isso produziu graves crises generalizando a corrupção e insubordinação no exército. Durante a guerra da Secessão não se submetia aos recrutados exames prévios a cargos públicos criando assim problemas graves para a defesa.

O povo clamava por mudanças, que só veio, após a morte do Presidente James Garfield em 1881, por um ex-cabo eleitoral, (Charles J. Guiteau, candidato frustrado a um emprego público), porque ansiava por implementar reformas e reduzir o efeito spoils system. O assassinato mobilizou a opinião pública unanimemente a favor de reforma imediata, Pendleton Act', de 16 de janeiro de 1883, sendo considerada a lei que deu início ao serviço civil norte-americano.

Em 1883, foi aprovado pelo Congresso norte-americano o Pendleton Civil Service Act que estabeleceu o sistema meritocrático, ou de apreciação da aptidão dos candidatos a empregos públicos com a finalidade de acabar com o patronato político. A lei também proibiu que candidatos solicitassem contribuições de campanha desses servidores, protegendo-os de fazer contribuições forçadas<sup>15</sup>.

Em 1904, o Presidente Theodore Roosevelt, foi acusado pelo juiz Alton B. Parker, candidato pelo partido Democrata, de estar beneficiando seus financiadores de campanha, trocando influência na administração pública por doações (modelo de criação de renda)<sup>16</sup>. Parker também argumentou que Roosevelt estaria chantageando alguns monopólios para levantar fundos para sua campanha (modelo de extração de renda).

De acordo com B. A. Smith (2001)<sup>17</sup>, mais de 73% do fundo partidário republicano, em 1904, foi oriundo de contribuições corporativas. Roosevelt negou todas as acusações. No entanto, uma investigação conjunta realizada por duas diferentes comissões da assembleia estadual de Nova York revelou que a “New

---

<sup>14</sup> PARADA, Ramon. *Organización y empleo público*. 7. ed. Madrid: Marcial Pons, 1993.

<sup>15</sup> CORRADO, Anthony et al. *The New Campaign Finance Sourcebook*. Brookings Institution Press, 2005.

<sup>16</sup> CORRADO, op. cit.

<sup>17</sup> SMITH, B.A. *Unfree Speech: the Folly of Campaign Finance Reform*. Princeton, Princeton University Press, 2001.

York Life contribuiu com cerca de quarenta e oito mil dólares para uma conta não registrada do Comitê Nacional do Partido Republicano em 1904”.

Foi o suficiente para elevar a demanda por mais regulamentação no financiamento das eleições<sup>18</sup>, em particular no que diz respeito ao papel de contribuições corporativas.

Para Anthony Corrado (2005)<sup>19</sup>, a Tillman Act de 1907 foi a primeira reforma eleitoral que tentou diminuir a ascendente influência das grandes contribuições de campanha nas eleições nacionais. A lei tornou ilegais as contribuições provenientes de corporações e bancos nacionais para os candidatos a cargos federais.

Em 1924, a necessidade por mais reformas voltou a crescer depois de um escândalo envolvendo contribuições de campanha para empresas que já ocupavam o mercado ou incumbents em ano não eleitoral. As doações originavam-se de empresas petrolíferas para membros específicos da comissão responsável pela regulamentação de alíquotas no mercado de óleo.

O resultado prático disso foi que novas emendas foram feitas ao Federal Corrupt Practices Act de 1910, entre elas, a disposição de que qualquer contribuição superior a \$ 100,00 deveria entrar nos registros de prestação de contas, além da imposição de tetos de gasto para as eleições da Câmara dos Deputados (cinco mil dólares) e Senado (vinte e cinco mil dólares). A supracitada disposição legal serviu como um dos principais marcos regulatório das eleições norte-americanas até meados da década de 1970.

Na gestão do Presidency of General Dwight David Eisenhower, depois de 1945, houve um grande abalo no sistema do mérito nos EUA porque, mais de cem mil cargos foram preenchidos por livre negociação, mesmo sendo sujeitos a concurso. Apesar desses esforços, o provimento dos cargos públicos à revelia do sistema do mérito persiste, ainda hoje, de maneira bastante diversificada, em muitos países, e mesmo nos países desenvolvidos.<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> CORRADO, Anthony et al. *The New Campaign Finance Sourcebook*. Brookings Institution Press, 2005.

<sup>19</sup> CORRADO, op. cit.

<sup>20</sup> BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de Política*. Brasília, UnB, 1991.

Em 1947, o Congresso norte-americano aboliu contribuições oriundas de Entidades de classe ou sindicatos através da lei Labor Management Relations Act (1947).

Em 1971, o Congresso aprovou o Federal Election Campaign Act (FECA). De acordo com B. A. Smith (2001)<sup>21</sup>, o referido dispositivo legal tinha quatro principais objetivos:

- (a) fazer valer as regras de prestação de contas (associando penalidades aos infratores);
- (b) ampliar a quantidade de recursos disponível para o financiamento público das eleições presidenciais;
- (c) estabelecer limites às contribuições de campanha e;
- (d) reduzir a quantidade total de dinheiro despendida nas eleições. Operacionalmente, a lei estabeleceu limites em relação à quantidade de recursos próprios que os candidatos poderiam investir em suas campanhas.

Determinou também à quantidade de dinheiro que os candidatos poderiam gastar com propaganda, um teto, que não poderia superar sessenta por cento da receita do candidato. Definiu também, procedimentos específicos de prestação de contas para candidatos e comitês partidários. Contribuições superiores a cem dólares deveriam ser catalogadas, com descrição do nome, endereço e ocupação do doador.

O pressuposto que embasou a Federal Election Campaign Act (FECA), 1971, foi que o aumento dos custos eleitorais estava diretamente associado ao gasto com publicidade. Sendo assim, grande esforço foi despendido no sentido de tentar diminuir o gasto com o papel de propaganda no processo eleitoral, minimizando assim os custos gerais das eleições. No entanto, não logrou êxito nesse sentido. Antes da aprovação da referida disposição legal, estima-se que o custo total das eleições de 1968 foi de cerca de trezentos milhões, valor bastante inferior ao valor total das eleições em 1972: quatrocentos e vinte e cinco milhões.

Em 1974, o Congresso norte-americano aprovou um pacote de emendas ao Federal Election Campaign Act (FECA), 1971, considerado a mais vigorosa tentativa de regulamentação do financiamento eleitoral até então. Foram estabelecidos limites

---

<sup>21</sup> SMITH, B.A. Unfree Speech: the Folly of Campaign Finance Reform. Princeton, Princeton University Press, 2001.



de doações individuais em mil dólares por candidato e vinte e cinco mil dólares em todo o ciclo eleitoral, incluindo candidatos e comitês partidários.

As contribuições oriundas dos Comitês de Ação Política também foram limitadas a cinco mil dólares por candidato por ciclo eleitoral. Os limites estabelecidos pela FECA em relação ao gasto com propaganda sofreram ainda mais restrições: cem mil dólares ou oito cents por eleitor para o Senado e setenta mil dólares para a Câmara dos Deputados.

Para as eleições presidenciais, definiu-se o limite de vinte milhões no total, além de restringir a quantidade de recursos nas primárias estaduais. Dentre as diferentes reformas adotadas, a doutrina é pacífica em identificar a criação da Federal Election Commission (FEC) como a mais importante inovação institucional. A instituição tem a competência de receber todas as prestações de contas, baixar resoluções, conduzir auditorias e investigações e zelar pelo fiel cumprimento da lei eleitoral<sup>22</sup>.

A Suprema Corte revogou vários dispositivos que foram incorporados pelas diferentes emendas feitas ao Federal Election Campaign Act. O argumento central contra a regulação repousa sobre a proteção da liberdade de expressão. A Suprema Corte restringiu a quantia que um indivíduo ou um grupo pode gastar com comunicação política durante a campanha.

Isso porque virtualmente todos os meios de comunicar ideias na atual sociedade de massa requerem o gasto de dinheiro [...] a crescente dependência do eleitorado pela televisão, pelo rádio, e por outros meios de comunicação em massa para adquirir informação, tem tornado esses modelos de comunicação indispensáveis instrumentos para um efetivo discurso político<sup>23</sup>.

Alguns especialistas argumentam que um dos principais efeitos da FECA foi o crescimento do número de Comitês de Ação Política.

Existiu, a partir de 1974 até 2010, uma forte tendência ao crescimento no número de Comitês de Ação Política. O principal problema foi a utilização de soft money, ou seja, dinheiro arrecadado a margem dos limites estabelecidos pela lei

---

<sup>22</sup> CORRADO, Anthony et al. The New Campaign Finance Sourcebook. Brookings Institution Press, 2005.

<sup>23</sup> VALEO, Buckley. Disponível em: <[http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC\\_CR\\_0424\\_0001\\_ZS.html](http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0424_0001_ZS.html)> Acesso em: 11/02/11.

federal, nas eleições nacionais. Foi exatamente contra esses e outros problemas que o Congresso aprovou o Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA) em 2002.

De acordo com o Federal Election Commission, uma importante medida foi acabar com a distinção entre as propagandas que diretamente apoiam a eleição de um determinado candidato (express advocacy) daquelas que o fazem indiretamente (issue advocacy).

Com a nova lei, essas propagandas foram unificadas sob a modalidade comunicações eleitorais, não podendo ser financiadas com recursos oriundos de empresas privadas com fins lucrativos e/ou provenientes de Entidades de classe ou sindicatos.

O quadro a seguir faz uma síntese das principais disposições legais sobre o financiamento de campanha nos Estados Unidos.

Quadro 1 – Evolução histórica da legislação sobre financiamento de campanha nos Estados Unidos

Lei (ano)	Objetivo/dispositivos
Tillman Act (1907)	Reduzir a influência das grandes doações de campanha nas eleições federais. Tornou ilegal as contribuições de campanha oriundas de corporações e bancos nacionais.
Federal Corrupt Practices Act (1910) (Publicity Act)	Estabelecer não só a prestação de contas, mas também limites de gasto nas eleições para a Câmara dos Deputados. Obrigou os comitês partidários nacionais operando em dois ou mais estados a reportar suas receitas e despesas no período pós-eleitoral.
Federal Corrupt Practices (1911) e (1925) (emendas)	Expandir a necessidade de prestação de contas nas eleições nacionais. Incluiu as eleições para o Senado. Estabeleceu limites na quantidade de dinheiro despendida nas eleições, incluindo as eleições primárias e convenções <sup>108</sup> . Também obrigou a prestação de contas dos candidatos. Determinou o limite de \$5.000,00 para as eleições para a Câmara dos Deputados e \$10.000,00 para o Senado.
Hatch Act (1939) (Clean Politics Act)	Limitar a ação política de servidores públicos federais. Proibiu a utilização de quaisquer prerrogativas dos funcionários do governo federal para levantar contribuições de campanha.
Hatch Act (1940) (emendas)	Limitar a \$5.000,00 o limite para contribuições individuais para candidatos as eleições nacionais, além de fixar o limite de \$3 milhões por ciclo eleitoral para os comitês partidários operando em um ou mais dois estados. Proibiu ainda as contribuições oriundas de empresas contratadas pelo governo federal.
Smith-Connally Act (1943) (War Labor Disputes Act)	Reduzir o papel das contribuições sindicais nas eleições nacionais. Proibiu as contribuições de campanha oriundas de entidades sindicais, mas o ato foi adotado como uma medida de emergência e teve sua vigência limitada (após seis meses depois do fim da Guerra a lei perderia seus efeitos).

<p>Labor Management Relations Act (1947) (Taft-Hartley Act)</p>	<p>Baniu permanentemente as contribuições oriundas de entidades sindicais. Proibiu também o gasto de campanha dessas entidades mesmo realizado de forma independente do candidato.</p>
<p>The Federal Election Campaign Act (1971)</p>	<p>(a) fazer valer o cumprimento das prestações de contas (associando penalidades aos infratores); (b) ampliar o financiamento público para as eleições presidenciais e (c) limitar o valor das contribuições e do gasto dos candidatos. De forma geral, procurava reduzir a quantidade de dinheiro despendida nas eleições, em particular com serviços de propagandas (mídia televisiva).</p>
<p>The Federal Election Campaign Act (1974) (emendas)</p>	<p>Criação da Federal Election Commission com o propósito de aumentar o nível de regulamentação sobre as campanhas eleitorais.</p>
<p>Bipartisan Campaign Reform Act (2002)</p>	<p>Reduzir a quantidade de soft money nas eleições nacionais. Estabeleceu também novos limites em relação à quantidade de recursos que indivíduos podem contribuir nas campanhas eleitorais. Elevou para \$2.000,00 o limite para a contribuição para candidatos por ciclo eleitoral. Aumentou para \$ 10.000,00 o limite para contribuição para os comitês partidários estaduais, distritais e locais. Elevou para \$25.000,00 o limite para contribuições para os comitês partidários nacionais. Aumentou para \$95.000,00 o limite total individual por ciclo eleitoral.</p>

Fonte: Do autor

## 5 DOAÇÃO PARA CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

No Brasil, no período compreendido entre setembro de 1822 e novembro de 1889, não existiam registros ou normas regulamentares sobre doações eleitorais para campanhas. Nessa época, poucas pessoas podiam ser candidatos, e não tinham muitos votos já que o número de brasileiros aptos a votar era pouco.

Para ter participação nesse processo de eleição a pessoa precisava apresentar renda anual acima de cem mil contos de reis, para ter direito a voto nas Assembleias Paroquiais, conforme art. 92, V, da Constituição outorgada pelo imperador em 1824. Nessa carta em seu art. 90 estava escrito que: “As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e do Membros dos Conselhos Gerais das Províncias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Província, e estes os Representantes da Nação, e Província”.

Para ser votado o candidato pagaria 400 mil contos de reis e se não houvesse eleitor não haveria campanha. Nessas eleições eram escolhidos os deputados, senadores e membros de província. Nessa época, só podiam votar e ser votados os “nobres, burocratas, militares, comerciantes ricos, senhores de engenho e homens de posse, mesmo analfabetos”<sup>24</sup>.

D. Pedro I outorgou a primeira constituição brasileira em 1824, e instituiu o voto censitário que era uma concessão a quem, financeiramente, comprovasse condições de arcar com o pagamento de impostos (ativos) e conseqüentemente, poderiam votar. Os que tinham baixa renda eram considerados passivos. O processo eleitoral era feito em dois turnos. O primeiro formaria o colégio eleitoral e os segundo elegeria os representantes do povo. Somente o alcaide-mor era indicado por D. Pedro I.

O voto censitário só foi extinto quando o Marechal Deodoro da Fonseca ao proclamar a República em 1889, o retirou do território brasileiro, substituindo-o por

---

<sup>24</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. *Eleições*. Disponível em: <<http://www.turminha.mpf.mp.br/eleicoes/turminha-nas-eleicoes-2012/voce-sabia/voto-censitario>>. Acesso em: 02/12/1014.

um sistema que permitia mesmo sem renda que o povo votasse, excluindo somente mulheres e analfabetos.

Surgiu o voto de cabresto que era o controle de poder político, através da compra de votos, abuso de autoridade, além de utilização da máquina pública, marcado ainda pelo coronelismo e pelo poder das oligarquias. Permaneceu durante toda a República Velha, de 1889-1930.

No regime de Getúlio Vargas (1930-1945), deu-se mais direito aos brasileiros. O Brasil passou a contar com a Justiça Eleitoral criada com a nova constituição. A legislação trazia avanços para a institucionalidade. Essa carta foi inspirada na Constituição de Weimar que segundo Fábio Konder Comparato dizia<sup>25</sup>:

Apesar das fraquezas e ambigüidades assinaladas, e malgrado sua breve vigência, a Constituição de Weimar exerceu decisiva influência sobre a evolução das instituições políticas em todo o Ocidente. O Estado da democracia social, cujas linhas-mestras já haviam sido traçadas pela Constituição mexicana de 1917, adquiriu na Alemanha de 1919 uma estrutura mais elaborada, que veio a ser retomada em vários países após o trágico interregno nazi-fascista e a 2ª Guerra Mundial. A democracia social representou efetivamente, até o final do século XX, a melhor defesa da dignidade humana, ao complementar os direitos civis e políticos — que o sistema comunista negava — com os direitos econômicos e sociais, ignorados pelo liberal-capitalismo. De certa forma, os dois grandes pactos internacionais de direitos humanos, votados pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1966, foram o desfecho do processo de institucionalização da democracia social, iniciado por aquelas duas Constituições no início do século.

Quanto a estrutura sintetiza o autor;

A estrutura da Constituição de Weimar é claramente dualista: a primeira parte tem por objetivo a organização do Estado, enquanto a Segunda parte apresenta a declaração dos direitos e deveres fundamentais, acrescentando às clássicas liberdades individuais os novos direitos de conteúdo social. Essa estrutura dualista não teria minimamente chocado os juristas de formação conservadora, caso a Segunda parte da Constituição de Weimar se tivesse limitado à clássica declaração de direitos e garantias individuais. Estes, com efeito, são instrumentos de defesa contra o Estado, delimitações do campo bem demarcado da liberdade individual, que os Poderes Públicos não estavam autorizados a invadir. Os direitos sociais, ao contrário, têm por objeto não uma abstenção, mas uma atividade positiva do Estado, pois o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à previdência social e outros do mesmo gênero só se realizam por meio de políticas públicas, isto é, programas de ação governamental. Aqui, são grupos

---

<sup>25</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A constituição Alemã de 1919*. Ministério Público Federal. Eleições. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/alema1919.htm>>. Acesso em: 02/12/1014.

sociais inteiros, e não apenas indivíduos, que passam a exigir dos Poderes Públicos uma orientação determinada na política de investimentos e de distribuição de bens; o que implica uma intervenção estatal no livre jogo do mercado uma redistribuição de renda pela via tributária. Essa orientação marcadamente social e não individualista aparece até mesmo nas disposições que o constituinte classificou como se referindo a pessoas individuais.

Getúlio Vargas confere o direito às mulheres de votar e ser eleitas. Estabelece ainda a nova constituição de 1934, que a Justiça Eleitoral terá por órgãos o “Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, na Capital da República, um Tribunal Regional em cada estado, Juízes singulares nas sedes e com as atribuições que a lei designar (art. 82, CF 1934)”.

Ainda, não se falava em financiamento das campanhas eleitorais em nosso ordenamento jurídico, nem legislação complementar foi criada a respeito. Em 1937, foi criada uma nova constituição com o estado novo, conhecida como Polaca<sup>26</sup>. Foi conhecida por esse nome segundo

Paulo Sérgio da Silva porque:

Francisco Luís da Silva Campos nasceu em 1891 em Dolores do Indaiá, Minas Gerais. Entrou para a vida política em 1919, quando foi eleito deputado estadual pelo Partido Republicano Mineiro (PRM). A partir daí, trilhou uma carreira ascendente, tendo ocupado cargos importantes no governo de Minas. Em 1930, participou das articulações que levaram ao movimento armado que conduziu Getúlio Vargas ao poder. Depois de chefiar o recém-criado Ministério da Educação e Saúde, foi nomeado por Getúlio consultor geral da República e, mais tarde, secretário de Educação do Distrito Federal. Conhecido partidário de convicções antiliberais, Francisco Campos tornou-se um dos elementos centrais nos preparativos da implantação do Estado Novo. Às vésperas do golpe de 10 de novembro de 1937, Vargas fez dele seu ministro da Justiça, encarregando-o de elaborar uma nova Constituição. Não por acaso, a Constituição de Campos passaria a ser chamada pelos seus críticos de “polaca”, numa referência à outorgada pelo marechal de Jozsef Pilsudski (1867-1935), líder do golpe militar que o levou ao poder na Polônia em 1921. O apoio popular, em função da simpatia pessoal do ocupante do poder, tornara-se, em muitos países, a principal força motriz da unidade política.

Nesse período a população brasileira aumentou e o êxodo rural era visível. A escolha do Presidente passou a ser de forma direta através do voto.

<sup>26</sup> SILVA, Paulo Sérgio da. *Constituição do Estado Novo traduzia ideias antiliberais de um único jurista*: Francisco Campos. Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/artigos/a-polaca>>. Acesso em: 02/12/1014.

O decreto-lei 9.258 de 14 de maio de 1946 também merece ser citado por constitucionalizar o funcionamento dos partidos políticos.

O Código Eleitoral Brasileiro foi instituído pelo Decreto-Lei n. 1164 de 24 de julho de 1950. Nele no cap. V. era instituído a fixação de limites gastos, a vedação de contribuições estrangeiras e de recurso oriundos de empresas de economia mista e das empresas concessionárias do serviço público (art. 144, III). Fora isso, não havia impedimento. E as empresas podiam doar sem que houvesse qualquer regulamentação mais específica embora isso não estivesse explicitamente previsto.

Segundo o art. 56 e 70 da Lei 4.740<sup>27</sup>:

A Lei n. 4740 de 1965 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos inovou em relação à legislação anterior, proibindo as doações de empresas privadas de finalidade lucrativa (art. 56, inc. IV). Essa restrição não constava na versão original do projeto de lei, mas foi inserida por emenda substitutiva apresentada pelo deputado Noronha Filho, com a seguinte justificativa: A finalidade do art. 70 é velar pela pureza os partidos políticos, impedindo a afluxo abusivo do poder econômico. A finalidade do art. 70 é velar pela pureza dos partidos políticos, impedindo a afluxo abusivo do poder econômico. Entretanto, o projeto é vesgamente unilateral, eis que tenta barrar a investida de corrupção de origem estatal ou governamental, e deixa a porta aberta para a arremetida corruptora do poder econômico privado. Os exemplos de corrupção eleitoral no Brasil aí estão a demonstrar a incontrastável influência das organizações e grupos capitalistas privados, nacionais e estrangeiros, na deformação da vontade popular e na fraude da representatividade eleitoral. O caso do Ibad é um desses exemplos. Não se pode moralizar pela metade. Suprima-se a influência nefasta do poder econômico nos pleitos eleitorais, [em todos] os seus aspectos, graus, modalidades e latitudes.

Em 1971, uma nova lei orgânica dos partidos políticos Lei 5.682/71 impedia partidos políticos de receber contribuição, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, auxílio ou recurso procedente de empresa privada de finalidade lucrativa. A parte maior, 80% era distribuído com base na proporção dos partidos na Câmara dos Deputados e 20% repartido igualmente entre eles. Entre outras medidas, com essa lei, regulamentou-se o fundo de assistência financeira dos partidos políticos, composto das multas e penalidades aplicadas a partir da legislação eleitoral, dos recursos financeiros que lhe fossem destinados também por lei, e de doações particulares.

---

<sup>27</sup> TOFFOLI, Antonio Dias. *Quem Financia a Democracia no Brasil?* Desafios da quarta maior democracia do mundo. Disponível em: < <http://interessacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/quem-financia-a-democracia-no-brasil-3/>>. Acesso em: 02/12/1014.

Foram vetadas qualquer contribuição oriundas de empresas com fins lucrativos pela legislação de 1971, mas, legislações posteriores permitiram. No ano de 2006 foram proibidos de contribuir com campanhas eleitorais novos agentes, como entidades beneficentes religiosas, entidades esportivas e ONGs que receberam recursos públicos e organizações da sociedade civil de interesse público.

Já no ano de 2008 ficaram de fora as cooperativas de qualquer grau ou natureza e os cartórios de serviços notariais e de registro. Em termos substantivos, isso quer dizer que a legislação tem se tornado mais restritiva no que diz respeito as doações eleitorais. Também importante para a abordagem que se apresenta foi a vedação imposta pela lei aos partidos quanto ao recebimento, direto ou indireto, de contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical. No entanto, a história mostrou que essa vedação restou ineficiente.

Durante a vigência da lei os partidos não divulgavam a contabilidade paralela exercida durante a campanha, em que criavam um “caixa dois” para justificar o financiamento recebido por incentivo. O Esquema PC foi um caso conhecido. O tesoureiro de Fernando Collor de Mello, Paulo César Farias, recebia dinheiro de empresários nacionais durante a disputa eleitoral e o mandato presidencial, facilitando troca, licitações públicas para empresas. Com a CPI instaurada, Fernando Collor de Melo foi cassado precocemente por desejo da maioria do povo brasileiro.

Um caso notório dessa ocorrência foi o chamado “Esquema PC”, iniciado durante a campanha eleitoral do primeiro presidente eleito diretamente após o período militar, Fernando Collor de Mello. Seu tesoureiro de campanha, Paulo César de Farias, recebia dinheiro de empresários nacionais durante a disputa eleitoral e o mandato presidencial, facilitando, em troca, licitações públicas para aquelas empresas. Uma CPI também foi instaurada, levando ao afastamento de Collor do cargo de presidente da República em 29 de dezembro de 1992. Estima-se que o esquema tenha movimentado, no mínimo, US\$ 350 milhões.

Um ano depois da ditadura se estabelecer, as empresas foram impedidas de doar para campanhas eleitorais. O processo democrático brasileiro ficou comprometido de 1964 até 1980. Com a Assembleia Nacional Constituinte convocada para redigir a atual lei das leis, a mudança se iniciava.



A proibição de doações por parte de empresas perdurou ainda com a promulgação da atual constituição em 1998. A primeira eleição para presidente da Nova República ocorreu sem recursos provenientes de empresas, ao menos nos registros legais. O desdobramento do governo de Fernando Collor deixou claro que as empresas já participavam mesmo sem poder.

Na atualidade, as leis 9.096/95, 9.504/97, 11.300/06, constituem o marco legal que regulamenta as eleições brasileira, além das diferentes Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

No que diz respeito especificamente ao financiamento das eleições, o artigo 17 da lei 9.504/97 determina que as despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei (art. 17, 9.504/97). O artigo 23 regula a contribuição de campanha de pessoas físicas, limitando a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior a eleição.

No caso de recursos próprios, tem-se como limite o teto estabelecido pelo partido do candidato (art. 23, 1, II, 9.504/97). Por sua vez, o artigo 81 permite contribuições oriundas de pessoas jurídicas, desde que limitadas a 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição (art. 81, 9.504/97). O artigo 24 veda contribuições oriundas de outras fontes: Inciso, I

I Entidade ou governo estrangeiro

II Órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público

III Concessionário ou permissionário de serviço público

IV Entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal

V Entidade de utilidade pública

VI Entidade de classe ou sindical

VII Pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior

VIII Entidades beneficentes e religiosas

IX Entidades esportivas

X Organizações não-governamentais que recebam recursos públicos

XI Organizações da sociedade civil de interesse público

Em 1995 houve a alteração da Lei 9006 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos). Mantinha a ideia do fundo de assistência aos partidos que passou a ser denominado “Fundo Partidário”. Com isso a permissão ao financiamento privado passou a ser a melhor alternativa.

O montante definido pela Lei para contribuição pública, a cada ano, não podia ser inferior aos eleitores inscritos no ano anterior, multiplicados por R\$0,35 (trinta e cinco centavos de real), em valores de agosto de 1995. Alterou ainda o critério de distribuição de recursos do fundo, baseados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, no montante de 99% do total seria distribuído aos partidos.

Permitiu também que os partidos políticos recebessem diretamente doações de pessoas físicas e jurídicas, para constituírem seus fundos, desde que fizessem declaração do valor à Justiça Eleitoral.

Mas, foram verificados dados divergentes vinculados ao financiamento de campanha, sendo marcantes as diferenças de gastos nas campanhas eleitorais de 1998. Conclui-se que a nova legislação não alcançou os objetivos pretendidos. Os valores declarados pelos candidatos, eram indefinidos, em “vista da possibilidade de desvio dos montantes recebidos ou da necessidade de esconder a identidade do doador para não evidenciar futuros favorecimentos, a competição pode ter se tornado extremamente desigual, gerando um efeito anticompetitivo”.

Analisando a Lei temos a ideia que os partidos com maior financiamento privado teriam melhores chances de conquistar mais vagas no Congresso, tornando-se mais atrativo ao financiador privado, que com isso iria novamente financiá-lo, garantindo a manutenção do status quo da divisão política. Diz David, Samuels<sup>28</sup> que,

ao colocar as despesas relativas às eleições em perspectiva, afirma: “o total estimado de despesa para as eleições de 1994 esteve entre US\$ 3,5 e US\$ 4,5 bilhões. Em contraste, os candidatos gastaram cerca de US\$ 3 bilhões

---

<sup>28</sup> SAMUELS, Davi. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *Suffragium – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE*. Fortaleza. v. 3. n. 4, p. 15. Jan/jun 2007.

em eleições nos Estados Unidos em 1996. Em 1994 e 1998, Fernando Henrique declarou ter gastado mais de US\$ 40 milhões em sua campanha, e ele não teve de pagar por nem um minuto de seu tempo na televisão. No Brasil, o horário eleitoral gratuito elimina a necessidade de o candidato comprar espaço na televisão, o que deveria diminuir consideravelmente os custos de uma campanha. Ao contrário, nos Estados Unidos, os candidatos de todos os cargos gastam boa parte dos fundos em propaganda de rádio e televisão. Isso enfatiza o alto custo real das campanhas de Fernando Henrique: em 1996, Bill Clinton levantou cerca de US\$ 43 milhões, e gastou muito desse dinheiro comprando tempo na televisão. Além disso, os totais são para as eleições primária e geral, enquanto Fernando Henrique nem precisou concorrer ao segundo turno, ganhando no primeiro. Tais números indicam que as eleições presidenciais no Brasil são quase tão caras quanto as americanas.

Como consequência a Câmara dos Deputados e o Senado Federal vêm se movimentando no sentido de alterar a legislação atual. Um dos objetivos principais seria o de evitar a ingerência do poder econômico nas decisões políticas por meio do mecanismo de financiamento privado de campanhas.

Quatro projetos tramitam na Câmara tratando das contribuições privadas. Um deles sugere que se torne crime a doação em dinheiro por pessoa jurídica para o financiamento de campanha eleitoral, propondo a proibição de candidatos e partidos de receberem recursos de empresas e/ou entidades que mantenham vínculo com o poder público; nesse último caso o foco do delito recai sobre aquele que recebe o recurso e não sobre o doador.

O Senado apresentou dois projetos. Se for aprovado o financiamento exclusivo pelo setor público para campanhas eleitorais, prejudicaria as empresas que realmente adotam uma postura honesta, além disso, não resolveria o problema das verbas ilícitas, porque não quer dizer que sendo público vai ser lícito. Haveria, se fosse aprovado o projeto, alguns pontos desfavoráveis, um deles é que proibindo o financiamento privado poder-se-ia diminuir a intervenção do poder econômico nos rumos das políticas adotadas pelo governo.

Alguns parlamentares que consideram injusta a forma de distribuição dos recursos do fundo partidário entendem ser improvável o impedimento por completo da interferência privada, pois acham que seria inevitável, por exemplo, que a mídia promovesse algum partido ou candidato. Portanto, para esses senadores o aumento da dotação orçamentária para o fundo partidário oneraria ainda mais os contribuintes.

Os efeitos da contribuição pública e privada em campanhas eleitorais devem ser analisados com mais critério. Devem-se estudar as consequências do lobby pré-eleitoral sobre as políticas propostas no ponto de vista da melhoria e do bem estar social. “Verificar também o efeito da contribuição pública sobre as proporções partidárias, se haverá mudanças significativas nas proporções dos partidos”.

## 6 PAPEL DAS EMPRESAS NO PROCESSO POLÍTICO

Em dias atuais, o tema é motivo de debate, decisões jurídicas e transformações legislativas a respeito no caso brasileiro.

A sociedade questiona o papel das empresas no processo político. O poder judiciário se vê provocado a tomar uma posição a respeito. O poder legislativo considera que é o momento de mudar as regras do jogo.

Foi movido e iniciado em onze de dezembro de dois mil e treze, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Nesta ação a OAB questiona regulamentos relativos a doações privadas para campanhas eleitorais e partidos políticos feitas por pessoas jurídicas. O ato questiona dispositivos da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995), que tratam de contribuições de pessoas jurídicas e pessoas físicas para campanhas<sup>29</sup>.

Pronunciaram-se em sessão plenária pela procedência do pedido de consideração sobre a inconstitucionalidade de artigos da Lei das Eleições e Lei dos Partidos Políticos versando sobre a possibilidade de doações a partidos políticos e candidatos por pessoas jurídicas, o relator, ministro Luiz Fux, e Joaquim Barbosa, que adiantou seu voto<sup>30</sup>.

O que existe atualmente, no Brasil, é a permissão do limite máximo de 2% do faturamento bruto das empresas privadas, do ano anterior à eleição, em doações a campanhas eleitorais ou a partidos. Para Luiz Fux, a regra permite a interferência do poder econômico sobre o poder político, o que tem se aprofundado nos últimos anos. Fica uma primeira pergunta no ar. Há poder político desconectado do poder econômico em alguma democracia do mundo?<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Notícias do STF*. STF inicia julgamento de ação sobre financiamento de campanhas eleitorais. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=255811>> Acesso em: 11/12/2013

<sup>30</sup> BRASIL. *op. cit.*

<sup>31</sup> Idem, 2013.

Segundo Luiz Fux em 2002, gastou-se no país setecentos e noventa e oito milhões em campanhas eleitorais, e em 2012, o montante somou quatro bilhões e meio. No período de dez anos, houve um crescimento de quatrocentos e setenta e um por cento<sup>32</sup>.

Comparando os gastos per capita do Brasil, percebe-se, que, em campanhas, supera o de países como França, Alemanha, e Inglaterra, e como proporção do Produto Interno Bruto, é maior do que nos Estados Unidos da América.

Trata-se de uma democracia dispendiosa<sup>33</sup>. Dados de 2010, indicam que o valor médio gasto por um deputado federal eleito no Brasil chegou a mais de um milhão, e de um senador, quatro milhões e meio. Nesse caso, quando o valor é alto, poucas empresas doam recursos, sendo que os dez maiores doadores correspondem a vinte e dois por cento do total arrecadado. Assim, afirmou o Ministro Luiz Fux<sup>34</sup>,

O exercício de direitos políticos é incompatível com as contribuições políticas de pessoas jurídicas. Uma empresa pode até defender causas políticas, como direitos humanos, mas há uma grande distância para isso justificar sua participação no processo político, investindo valores vultosos em campanhas,

Para o ministro, a empresa poderia defender causas políticas, mas, autorizar valores altos em campanha, contrariaria à essência do regime democrático. Surge, portanto, outra pergunta: por qual razão uma empresa pode defender causas de forma abrangente, mas não pode defender causas no processo eleitoral? Qual é a distância descrita pelo eminente ministro que separa os interesses da empresa e suas funções sociais do processo eleitoral? Seria, data máxima vênua, um juízo de valor ou um juízo de fato? As empresas não exercem uma função social ao custear um processo inerente a um sistema de governo que, inclusive, garante a existência das mesmas?

---

<sup>32</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Notícias do STF*. STF inicia julgamento de ação sobre financiamento de campanhas eleitorais. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=255811> Acesso em: 11/12/2013.

<sup>33</sup> BRASIL. op. cit

<sup>34</sup> Idem, 2013.

O Ministro Joaquim Barbosa, afirmou em seu voto que<sup>35</sup>,

A permissão para as empresas contribuírem para campanhas e partidos pode exercer uma influência negativa e perniciosa sobre os pleitos, apta a comprometer a normalidade e legitimidade do processo eleitoral, e comprometer a independência dos representantes

Complementa ainda o Ministro que “Alguns empreendimentos estão interessados na atuação econômica do Estado e em dispositivos regulatórios, e esperam que essas relações venham a se subordinar a seus interesses.”

Votando com o relator pela procedência da ADI 4650, observou o Ministro Ricardo Lewandowski<sup>36</sup>,

As doações milionárias feitas por empresas a políticos claramente desfiguram esse princípio multissecular, [cada cidadão equivale a um voto] pois as pessoas comuns não têm como se contrapor ao poder econômico, visto que somente podem expressar sua vontade política por uma expressão pessoal, singularíssima, periodicamente depositada nas urnas em época de eleições

Segundo ele, considerando as altas quantias envolvidas, o financiamento privado contraria o artigo 14, parágrafo 9º, da Constituição Federal, que atribui ao legislador, contra a influência do poder econômico, o dever de elaborar lei complementar para proteger a normalidade e a legitimidade das eleições.

Marco Aurélio considerou inconstitucional doações a pessoas jurídicas, julgando parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 4650. Segundo ele, não há desinteresse no patrocínio ofertado pelas pessoas jurídicas. “Ao contrário, deve-se evitar que a riqueza tenha o controle do processo eleitoral em detrimento dos valores constitucionais compartilhados pela sociedade”, afirmou.

Como aduz que a pretensão da ADI é imprescindível para dar fim ao monopólio financeiro das empresas e grandes corporações sobre as eleições “e alcançar-se a equidade do processo eleitoral exigida pela Constituição”<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Novo pedido de vista suspende julgamento de ADI sobre financiamento de campanhas*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=255811>> Acesso em: 11/12/2013

<sup>37</sup> BRASIL. op. cit.

Uma provocação: as pessoas físicas fazem apenas doações desinteressadas?

O Ministro Marco Aurélio Assim, fez apontamentos declarando inconstitucional parcial o artigo 24, caput, da Lei 9504/1997, sem reduzir o texto, onde indiretamente é autorizado doações a pessoas jurídicas; Com relação ao parágrafo único do art. 24 assim como caput e parágrafo primeiro do artigo 81; Quanto ao art. 31 parcialmente foi votada sua inconstitucionalidade sem redução de texto ainda onde admite doações a partidos políticos e pessoas jurídicas; No art. 38, inciso III, e art. 39 em seu caput e parágrafo 5º contrariou a constitucionalidade das expressões (ou pessoa jurídica) no primeiro e (e jurídicas) no segundo; Rejeitou a “modulação de efeitos, adotando a eficácia ex tunc (retroativa)”<sup>38</sup>.

Para contrabalançar as opiniões na Suprema Corte, o Ministro Teori Zavascki, em seu voto-vista, que abriu divergência em relação aos votos anteriormente proferidos pelos ministros Luiz Fux (relator), Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, sustentou que o problema não está no modelo de financiamento estabelecido pelos dispositivos legais impugnados, mas sim no seu descumprimento. O que cabe, segundo ele, é<sup>39</sup>:

fiscalizar os abusos e a corrupção que possam decorrer de tal financiamento. Ele lembrou que a atual legislação foi introduzida no sistema eleitoral justamente após o fracasso do modelo previsto na Lei 5.682/1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que vedava aos partidos receberem contribuições de empresas privadas de finalidade lucrativa, além das proibições mantidas pela legislação atual, como entidades de classe ou sindicais, empresas estrangeiras, autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviço público. O modelo anterior, lembrou o ministro, levou à queda do ex-presidente Fernando Collor, após os abusos cometidos pelo tesoureiro de campanha, Paulo César Farias. Em seu entendimento, a realidade brasileira mostra que o exagero no regramento leva ao surgimento do caixa-dois. “A democracia exige partidos fortes, e esses têm um custo”, afirmou, acrescentando, porém, que é preciso estabelecer limites ao financiamento.

No dia dois de abril de 2014, o ministro Gilmar Mendes pediu vista suspendendo o julgamento no Supremo Tribunal Federal da ADI 4650. O placar

---

<sup>38</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Novo pedido de vista suspende julgamento de ADI sobre financiamento de campanhas*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=255811>> Acesso em: 11/12/2013

<sup>39</sup> BRASIL. op. cit.



permanece suspenso em 6 votos contra a doação das empresas e 1 voto a favor. Imediatamente, o ministro Gilmar Mendes foi alvo de uma série de críticas pela paralisação. Completa-se mais de um ano e o processo não foi devolvido.

De acordo com uma entrevista realizada em 24 de abril de 2015, o “Ministro é contra mudar pontualmente a forma de financiamento, sem que seja discutido o modelo eleitoral como um todo”<sup>40</sup>. Segundo ele,<sup>41</sup>

um dos riscos de se permitir apenas a doação de pessoas físicas nos moldes atuais é que partidos façam o que ele chama de “captação indevida de CPFs”, dividindo as doações que receberão de grandes companhias entre todas aquelas pessoas. Nas palavras do ministro: “uma verdadeira fábrica de laranjas”. “Se hoje não conseguimos fiscalizar adequadamente 50 empresas estabelecidas, com CNPJ, sede e controlador conhecido, imagine controlar a doação de 30 milhões de pessoas!”. Aos olhos dele, a ação, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, busca dar uma resposta simples para problema altamente complexo<sup>42</sup>. Ele lembrou que até o governo de Fernando Collor (1990-1992), o financiamento de campanhas por empresas não era permitido.

Entretanto, o processo que culminou no impeachment do presidente, fez a recomendação expressa de que se criasse um modelo de transparência nas doações, pois, viu-se que elas eram feitas via caixa 2. “Lógico que podemos limitar as quantias doadas, como se faz com concessionárias de serviços públicos, mas não devemos imaginar que vamos resolver isso com uma legislação de forte teor simbólico”, criticou.

Enquanto o STF permanece suspenso, o Congresso Nacional decidiu não ficar parado. O plenário foi palco de acalorados debates no dia 27 de maio de 2015, quando a Câmara dos Deputados aprovou proposta de emenda que incluiu na Constituição a doação de empresas a partidos políticos durante o processo eleitoral. A aprovação contou com 330 votos a favor, 141 votos contra e uma abstenção, sendo uma “manobra executada pelo presidente da Câmara dos Deputados,

---

<sup>40</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Novo pedido de vista suspende julgamento de ADI sobre financiamento de campanhas*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=255811> Acesso em: 11/12/2013

<sup>41</sup> BRASIL. op. cit.

<sup>42</sup> Idem.

Eduardo Cunha (PMDB-RJ), que contou com o apoio de partidos de oposição, entre eles o PSDB”<sup>43</sup>.

No dia anterior foi rejeitada uma proposta, com relação ao financiamento privado de campanha, que incluía na Constituição a permissão à empresas que fizessem doações para candidatos e partidos.

De acordo com o Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista do Brasil e Partido Socialista, havia um acordo prévio entre as legendas, que se não houvesse apreciação da proposta outros projetos sobre financiamento não seriam levados a votação. Aguardando votação no Senado, uma proposta de emenda a Constituição apresentada pelo Deputado Federal Celso Russomano que determinava a empresas privadas a doação somente a partidos políticos “e não para candidatos” sendo o limite “regulamentado por lei aprovada”.

Um questionário aplicado pelo IBOPE com 2.002 entrevistas domiciliares em todas as regiões do Brasil, face a face, possuindo margem de erro máximo de dois pontos percentuais para mais ou para menos e um intervalo de confiança de noventa e cinco por cento, apurou o seguinte em 26 de agosto de 2013. Trinta e nova por cento dos brasileiros considera que apenas o governo deve financiar as campanhas eleitorais.

Vinte por cento considera que governo, pessoas jurídicas e pessoas físicas devem financiar as campanhas. Dezesesseis por cento defendem que tanto pessoas jurídicas quanto pessoas físicas devem financiar as campanhas. 14% defendem que só pessoas físicas devem financiar as campanhas, enquanto 11% dizem o mesmo das pessoas jurídicas<sup>44</sup>.

Foram feitos os seguintes questionamentos:

Você sabe da discussão sobre a reforma política? A maioria 55% responderam que era a primeira vez que ouviram falar, 36% tinham conhecimento e 10% não sabe ou não respondeu.

---

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Fonte: ibope. Questionário aplicado em 2.002 entrevistas domiciliares em todas as regiões do Brasil, face a face. Margem de erro máximo de 2 pontos percentuais para mais ou para menos. Intervalo de confiança de 95%.

Quanto ao nível de informação sobre a reforma política, 52% não tem informação, 34% tem pouca informação, 8% é bem informado e 8% não sabe ou não respondeu.

No questionamento sobre possíveis pontos da reforma, foram requeridas duas informações sobre o tema. Sobre o grau de informação, sobre acabar com coligações nas eleições para deputado e vereador apenas 20% disseram que sim e no grau de concordância, 80% dos entrevistados concordam em acabar com as coligações.

E acabar com o voto secreto nas decisões do Congresso? 27% sabem sobre o tema e 88% concordam em acabar com o voto.

Quanto a permitir que candidatos não filiados a partidos concorram nas eleições, 28% disseram que sabem sobre o tema e 88% concordam com a filiação.

Acabar com cargo de suplente de senador 21% disseram estar cientes desta informação e 83% concordam com ela.

O fato concreto é que, se o poder legislativo e o poder judiciário permanecerem como estão as atuais regras eleitorais vão seguir valendo para as próximas eleições. Todas elas estão dispostas na lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 e na resolução 23.406 do STF. De acordo com essas orientações, as empresas permanecem aptas a fazer doações eleitorais. Isso é bom? Isso não é bom?

Essa é uma resposta que depende muito de conceitos e princípios comungados por cada um. O tema suscita muitos questionamentos, todavia vamos nos concentrar em um: a empresa, ao doar recursos para uma campanha eleitoral, cumpre sua função social?

## 7 FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA DIANTE DAS DOAÇÕES ELEITORAIS

Os princípios da ordem econômica, contidos no art. 170 da Constituição da República<sup>45</sup> devem assegurar a efetividade das diretrizes estabelecidas no art. 1º da Constituição da República<sup>46</sup>.

De acordo com Eros Roberto Grau<sup>47</sup>, a “*ordem econômica* deve ser analisada sob o prisma da *realidade concreta*”, pois embora haja um modelo econômico definido (*sistema capitalista*) na Constituição de 1988, trata-se de um *modelo aberto*, “objeto de interpretação dinâmica, que poderá ser adequada [a ordem econômica] às mudanças da realidade social, prestando-se, ademais, a instrumentá-las”.<sup>48</sup>

Visualiza-se o objetivo ético em nosso sistema jurídico, quando se verifica, também na Carta Magna, a indicação da justiça e da solidariedade como objetivos fundamentais (art. 3º, I), e ao destinar a atividade econômica à finalidade de *assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social* (art. 170), sem com isso suprimir a liberdade de mercado<sup>49</sup>.

O direito à propriedade e a função social encontram-se previstos, sob a forma de enunciado genérico, no art. 5º, XXII e XXIII, da Constituição. Além dessa cláusula geral, verifica-se a previsão no art. 170, II e III, como princípios da ordem econômica. Integrando o rol do art. 5º, eles têm caráter de princípios gerais, irradiando-se por toda a ordem jurídica. De outro lado, como princípios da ordem econômica, eles são setoriais.

---

<sup>45</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre-concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

<sup>46</sup> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.

<sup>47</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 1998. p. 348.

<sup>48</sup> GRAU, op. cit. p. 348.

<sup>49</sup> OSMO, Carla. Pela máxima efetividade da função social da empresa. In: *Função do Direito Privado no atual momento histórico*. (Coord. Rosa Maria de Andrade Nery). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 260.

## A respeito, esclarece Luís Roberto Barroso<sup>50</sup>

Os princípios setoriais presidem um específico conjunto de normas afetas a determinado tema, capítulo ou título específico da Constituição. Eles se irradiam limitadamente, mas no seu âmbito de atuação são supremos. Por vezes, são meros detalhamentos dos princípios gerais, como os princípios da legalidade tributária ou da reserva legal em matéria penal. Outras vezes são autônomos, como o princípio da anterioridade em matéria tributária ou do concurso público para provimento de cargos na Administração Pública.

Apesar de ser o patrimônio um dos fundamentos sobre os quais se assenta o direito, muito pouco se escreveu sobre tão relevante instituto. Essa realidade pode ser explicada pelo dito fenômeno da *despatrimonialização* dos institutos jurídicos, como se o *ter* não tivesse qualquer relação com o *ser*, fundamento de todo o ordenamento jurídico. Trata-se de visão equivocada, pois a existência humana é inviável sem o mínimo indispensável, e as coisas não têm qualquer sentido sem essa dignidade funcional.

Nessa perspectiva e como necessidade de tutela da pessoa humana em todos os seus âmbitos de vivência, há o movimento de retorno à funcionalidade da propriedade, sobrelevando a separação patrimonial, a coexistência de dois ou mais núcleos patrimoniais, autônomos entre si, na esfera jurídica de pessoas diversas, a natural e a jurídica, e, conquanto a pessoa natural possa ser sócia de sociedade (pessoa jurídica), a titularidade da posição de sócio se dá por meio de instrumentos de participação no capital social, como cotas ou ações.

Apresenta-se, pois, ao conceito jurídico de patrimônio duas realidades: uma estrutural e outra funcional.

A realidade estrutural é acentuada na maioria dos ordenamentos jurídicos, conceituando-se o patrimônio como o complexo de relações jurídicas economicamente apreciáveis de uma pessoa. Nesse sentido é o teor do art. 91 do Código Civil de 2002, segundo o qual “*constitui universalidade de direito o complexo de relações jurídicas, de uma pessoa, dotadas de valor econômico.*”

A essa concepção jurídica de patrimônio, consagrada pela doutrina tradicional, impõe-se o seu aspecto funcional<sup>51</sup>, os bens como instrumentos de

<sup>50</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 7. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 318.

<sup>51</sup> Segundo BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. São Paulo: Manole, 2007. p. 57, “a função do direito na sociedade não é mais servir a um determinado fim (aonde a abordagem funcionalista do direito resume-se, em geral, a individualizar qual é o fim específico do direito), mas a de ser um instrumento útil para atingir os mais variados fins”.

realização das legítimas expectativas da pessoa. O patrimônio, em um viés finalista, como garantidor da dignidade da pessoa humana.

A uma pessoa são atribuídas diversas massas patrimoniais. O patrimônio ordinário, entendido como um conjunto de bens e direitos suscetíveis de avaliação pecuniária, e o patrimônio separado ou especial, que se encontra afetado à finalidade de garantir a subsistência digna de seu titular.

O bem jurídico ou interesse juridicamente tutelado é, pois, o espaço digno de subsistência da pessoa humana. É preciso, pois, efetivar esse valor. Como bem acentua Philipp Heck<sup>52</sup>:

O escopo da jurisprudência e, em particular, da decisão judicial dos casos concretos, é a satisfação de necessidades da vida, de desejos e aspirações, tanto de ordem material como ideal, existentes na sociedade. São esses desejos e aspirações que chamamos interesses e a jurisprudência dos interesses caracteriza-se pela preocupação de nunca perder de vista esse escopo nas várias operações a que tem de proceder e na elaboração de conceitos.

Como instrumento propulsor da economia, a empresa combina os elementos da produção (*trabalho, capital e recursos humanos*), os quais, associados aos fatores ou agentes do processo econômico (*consumidor, trabalhador ou empresário*), promovem a circulação de negócios que se dá na ordem econômica.<sup>53</sup>

De acordo com Miguel Reale

Em linhas gerais, pode dizer-se que empresa é, consoante aceção dominante na doutrina, a *unidade econômica de produção*, ou a *atividade econômica unitariamente estruturada para a produção ou a circulação de bens ou serviços*. A empresa, desse modo conceituada, abrange, para a consecução de seus fins, um ou mais *estabelecimentos*, os quais são complexos de bens ou *bens coletivos* que se caracterizam por sua unidade de destinação, podendo, de per si, ser objeto unitário de direitos e de negócios jurídicos.

Dessarte, o tormentoso e jamais claramente determinado conceito de *ato de comércio* é substituído pelo de empresa, assim como a categoria de *fundo de comércio* cede lugar à de *estabelecimento*. Consoante justa ponderação de

<sup>52</sup> HECK, Philipp. Interpretação da lei e jurisprudência dos interesses. Tradução de José Osório. São Paulo: Livraria Acadêmica, 1947, p.13. In: MAFRA, Tereza Cristina Monteiro; MILAGRES, Marcelo de Oliveira. [www.mcampos.br/REVISTAMILTONCAMPOS/.../volume%2017.pdf](http://www.mcampos.br/REVISTAMILTONCAMPOS/.../volume%2017.pdf).

<sup>53</sup> FARAH, Eduardo Teixeira. A disciplina da empresa e o princípio da solidariedade social. In: MARTINS-COSTA, Judith. *A reconstrução do direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 662-714.

RENÉ SAVATIER, a noção de *fundo de comércio* é uma concepção jurídica envelhecida e superada, substituída com vantagem pelo conceito de estabelecimento, *que é o corpo de um organismo vivo, todo o conjunto patrimonial organicamente agrupado para a produção*.<sup>54</sup>

Inicialmente, segundo Ricardo Lupion, “a empresa era vista apenas com o escopo de dar lucro ao seu dono e de desenvolver produção, mas depois ganharia sua própria vida e o dono ou chefe seriam apenas a cabeça ou a alma do negócio”.<sup>55</sup>

Entretanto, especialmente após a década de trinta do século passado, conforme o mesmo autor<sup>56</sup>, a empresa se tornou um meio de organizar a vida econômica. De um lado, há que se reconhecer “uma *dimensão positiva* da função social da empresa pelo seu importante papel e relevância social do seu funcionamento em um sistema econômico capitalista”<sup>57</sup>. Todavia,

De outro, para que a empresa possa cumprir essa dimensão positiva da função social, a resposta também está em atribuir à função social do contrato uma função estabilizadora das relações contratuais empresariais na perspectiva de que a segurança jurídica do contrato e a previsibilidade das decisões judiciais são importantes fundamentos de direito empresarial.<sup>58</sup>

A abordagem da função social da empresa é, muitas vezes, sob o enfoque de uma *dimensão restritiva*, voltada para aspectos internos, via de regra ligados à divergência entre sócios majoritários e minoritários, assim como suas responsabilidades, entre outras questões.

A possibilidade de restrição à atividade empresarial envolve o princípio da autonomia privada *versus* intervenção estatal em matéria de direito privado.

O princípio da autonomia privada corresponde ao poder reconhecido pela ordem jurídica aos particulares para dispor acerca dos seus interesses, notadamente

<sup>54</sup> *Novo Código Civil: Exposição de motivos e texto sancionado*. Brasília: Senado Federal, 2002. p. 48.

<sup>55</sup> LUPION, Ricardo. Função social do contrato como função estabilizadora das relações contratuais empresariais. In: *Direitos Fundamentais: direito privado e inovação*. (Org. Giovani Agostini Saavedra e Ricardo Lupion). Porto Alegre: EdiPUCRS, 2012. p. 51-66.

<sup>56</sup> LUPION, op. cit. p. 52.

<sup>57</sup> Idem, 2012, p. 52.

<sup>58</sup> Idem, p. 52.

os econômicos (autonomia negocial), realizando livremente negócios jurídicos e determinando os respectivos efeitos<sup>59</sup>.

Miguel Reale, em sua obra *O projeto de Código Civil* assevera: “É o que se chama autonomia da vontade, e que, na minha concepção filosófica-jurídica, denomino poder negocial”<sup>60</sup>.

O conceito da autonomia privada e sua óbvia importância no atual direito contratual terão que ser dimensionados a partir da Constituição Federal de 1988 e particularmente a tendência de se privilegiar as normas fundamentais que protegem a dignidade da pessoa humana e que possuem aplicação nas relações privadas, perfazendo a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, o que justifica sua aplicação nas relações entre particulares, entre iguais. O que rompe com a concepção original de eficácia vertical, imposta pela lei, pelo Estado.

Já João Hora Neto, aduz “O princípio da função social do contrato, insculpido no artigo 421 do Novo Código Civil, é um ‘*mandado de otimização*’, sendo certo que a ‘*função social*’ é um fator limitativo da liberdade de contratar, inclusive no que se refere ao próprio conteúdo contratual”<sup>61</sup>.

A autonomia privada, embora modernamente tenha cedido espaço para outros princípios (como a boa-fé e a função social do contrato), apresenta-se, ainda, como a pedra angular do sistema de direito privado. Gisele Leite<sup>62</sup>, diz que:

O conceito da autonomia privada e sua óbvia importância no atual direito contratual terão que ser dimensionados a partir da Constituição Federal de 1988 e particularmente a tendência de se privilegiar as normas fundamentais que protegem a dignidade da pessoa humana e que possuem aplicação nas relações privadas, perfazendo a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, o que justifica sua aplicação nas relações entre particulares, entre iguais. O que rompe com a concepção original de eficácia vertical, imposta pela lei, pelo Estado.

Clovis do Couto e Silva esclarece “entende-se por autonomia da vontade, a *facultas*, a possibilidade, embora não ilimitada, que possuem os particulares para resolver seus conflitos de interesses, criar associações, efetuar o escambo de bens

<sup>59</sup> PRATA, Ana. *A tutela constitucional da autonomia privada*. Coimbra: Almedina, 1982. p. 11.

<sup>60</sup> REALE, Miguel. *O projeto de Código Civil*. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 9.

<sup>61</sup> HORA NETO, João. Princípio da função social do contrato. Disponível em: [http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/22538/principio\\_funcao\\_social\\_contrato.pdf?squence=1](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/22538/principio_funcao_social_contrato.pdf?squence=1). Acesso em: 24/03/2015.

<sup>62</sup> LEITE, Gisele. Autonomia privada sob a visão jurídica contemporânea. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7294](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7294). Acesso em: 14/03/2015.



e dinamizar, enfim, a vida em sociedade. Para a realização desses objetivos vinculam-se, e vinculam-se juridicamente, através de sua vontade”<sup>63</sup>.

O pressuposto imediato da autonomia privada é a liberdade como valor jurídico. Na sua dimensão moderna, o princípio da autonomia privada passou a ter sede constitucional, não apenas quando se protege a livre iniciativa econômica (art. 170, da Constituição), como também quando se confere proteção à liberdade individual (art. 5º da Constituição). Liga-se, assim, a autonomia privada ao próprio desenvolvimento da dignidade humana, embora não atue, naturalmente, de forma absoluta, sofrendo limitações de outros princípios (boa-fé, função social, ordem pública)<sup>64</sup>.

Além disso, vale lembrar que, no direito empresarial, regido por princípios peculiares, como a liberdade de iniciativa, a liberdade de concorrência e a função social da empresa, a presença do princípio da autonomia privada é mais evidente do que em outros setores do direito privado.

Contudo, vale lembrar que, com a revolução industrial, seguida de duas guerras mundiais, surgiu o Estado social, intervencionista, ocorrendo o que Jean Carbonnier chamou de socialização do direito privado, traduzida pela primazia dos interesses sociais sobre os individuais, dentre cujos corolários menciona-se a limitação da autonomia da vontade<sup>65</sup>.

Nesse diapasão, sobressai a função, descrita por Canaris<sup>66</sup>, dos direitos fundamentais como imperativos de tutela. Surge, então, a funcionalização do direito.

Para Francisco Eduardo Loureiro,

A funcionalização dos institutos do direito privado revela íntima relação existente entre a abordagem técnico-jurídica, preocupada com o estudo da estrutura, e a abordagem sociológica, preocupada com o estudo da teoria funcional, ambas relativas a um mesmo fenômeno. Não basta ao jurista saber como o direito é feito, mas também para que serve, sua causa final. Seria a função, então, o papel que um princípio, norma ou instituto desempenha no interior de um sistema ou estrutura. Chega-se a afirmar,

<sup>63</sup> SILVA, Clóvis do Couto e. *A obrigação como processo*. São Paulo: José Bushtsky, 1976. p. 17.

<sup>64</sup> SILVA, Luiz Renato Ferreira da. *Revisão dos contratos: do código civil ao código do consumidor*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 24

<sup>65</sup> CARBONNIER, Jean. *Flexible droit: pour une sociologie du droit sans rigueur*. Paris: L.G.D.J., 2001, p. 11.

<sup>66</sup> CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos fundamentais e direito privado*. Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Almedina, 2006.

assim, que o termo função social seria pleonástico, porque todo o direito tem o papel de promover a segurança e o bem-estar social<sup>67</sup>.

O direito de empresa contemporâneo se desenvolve em um ambiente subordinado à ordem econômica, cujos princípios devem disciplinar as atividades da empresa, proporcionando a livre iniciativa e assegurando a concretização das diretrizes constitucionais.

As condições sociais da pessoa humana configuram o lugar para o qual se volta a sociedade atualmente e nota-se que o desenvolvimento social correlaciona-se de forma interdependente com o crescimento econômico. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana é o principal marco regulador no Estado Democrático de Direito balizando preferencialmente a autonomia privada para que a justiça social e o funcionamento adequado da democracia sejam garantidos.

Não se pretende limitar a autonomia privada. Trata-se de uma adequação da liberdade individual aos princípios e valores abarcados pela Constituição da República Federativa do Brasil considerados direitos fundamentais. Logo, para as interpretações contemporâneas, o direito empresarial é constitucionalizado, deixando claro que a autonomia privada não pode deixar de se basear no que enseja nossa lei maior.

A circulação de riquezas é primordial. A liberdade de concorrência é um pilar. A busca do lucro é desejável. Todos esses fatos são perfeitamente compatíveis com a função social de uma empresa. É muito importante dar a devida importância aos princípios. Com o passar do tempo, eles permeiam as normas jurídicas distanciando-se da aparência de direito natural.

Os princípios são elementos internos ao sistema e, portanto, não é possível interpretar os dispositivos constitucionais sem eles. Ainda que sejam abstratos e vagos, os princípios tornam-se concretos pela atuação do poder legislativo ou do poder judiciário. Os princípios possuem papel fundamental no ordenamento jurídico, sobretudo a considerar seu posicionamento hierárquico enquanto base para as regras. Enquanto os princípios são normas que ensejam a aplicação de uma ideia no mundo real, as regras miram um cumprimento pleno.

---

<sup>67</sup> LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 109.

Nenhum princípio deve ser analisado de maneira solitária, uma vez que todos os ramos do direito se interligam num sistema de vasos comunicantes onde a conexão é a própria Constituição. É a busca pela harmonização que vence os obstáculos dos conceitos amplos através da devida interpretação.

O artigo 1º da CFRB/1988 dispõe o princípio da dignidade da pessoa humana. Nas constituições dos estados democráticos, nota-se a importância que se dá ao ideal de que os indivíduos são dignos de decidir com autonomia sobre si mesmo. É uma notável evolução visualizar que tal princípio passa a configurar vinculação, além de obrigatoriedade, particularidades de normas jurídicas, deixando para trás a mera característica de valor moral.

É o princípio da dignidade da pessoa humana que desfaz de maneira significativa a dicotomia entre interesse público e interesse privado. Não se trata de uma disputa entre interesses e, sim, de uma complementação entre eles através de direitos subjetivos cuja meta se encontra numa sociedade de cidadãos livres e iguais.

Feitas as considerações anteriores, o propósito da função social compõe-se da imposição ao empresário a favor da sociedade, buscando assegurar justiça social. Dessa forma, já é importante salientar que a empresa deve colaborar para a manutenção do Estado Democrático de Direito, berço de garantias para a sociedade. Como as eleições são parte integrada a esse processo, verifica-se que, ao cooperar com sua devida manutenção, as empresas auxiliam a erguer um procedimento benéfico à coletividade.

Com o princípio da dignidade da pessoa humana, o que é privado não permanece a parte, mas sim integrado ao tecido social. Ou seja, o cidadão não dispõe apenas de um direito, mas também é mister notar um dever em auxiliar no desenvolvimento da sociedade com o seu labor. O lucro de um pode ajudar a erguer o progresso como um todo se esse for o desejo.

A função social de uma empresa é xifópaga ou seja está grudada, unida ao princípio da dignidade da pessoa humana, dado que a atuação de seus administradores não podem exercer suas atividades descoladas dessa orientação constitucional. Não é obrigatório, mas é desejável que os frutos adquiridos individualmente sejam também impulso para toda uma sociedade. Num modelo

baseado na solidariedade econômica, política e social, o conteúdo da função social assume papel impulsionador, pois as configurações de propriedade e as suas interpretações deveriam ser operadas para afiançar e para provocar os valores sobre os quais se estabelece o ordenamento.

Há algumas posições mais restritas segundo as quais a função social meramente limita o exercício empresarial evitando abusos, contudo a visão de um compromisso do proprietário com a coletividade e seu desenvolvimento constitui parte significativa dos doutrinadores. Hernani Zanin Júnior<sup>68</sup>, assim se posiciona,

O legislador, atento às novas aspirações sociais, sobretudo após a evidente descrença no trato, já que ninguém mais cumpria as avenças como deveriam, criou algumas normas limitadoras da autonomia privada, respaldadas na vontade geral do corpo social, no querer geral, para que o trato (*con-trato*) não mais se retivesse na esfera privada dos contratantes, mas se expandisse à coletividade, dada a pluralidade social e a necessidade da segurança jurídica que este corpo social heterogêneo tem. O contrato privado tem, hoje, a necessidade de colaborar para a construção da sociedade desejada pelo todo, para a consecução dos fins que outro contrato (o social – de Rousseau) sedimentou.

Considerando as características referentes à função social da empresa, deve-se partir do pressuposto de que a função social da propriedade consecutivamente gerou consequências sobre os bens de produção. Dessa forma, não há dúvida de que o reconhecimento da função social dos bens de produção configurou uma decisiva fase da consolidação da função social da empresa, ao deixar claro que o patrimônio desta não poderia estar comprometido tão somente com os interesses do empresário ou dos sócios da sociedade empresária, mas deveria atender igualmente aos interesses da coletividade.

No entanto, a função social de uma empresa não se restringe aos seus aspectos patrimoniais. Pelo contrario, ela se expande e abarca a administração.

Assim, tendo em vista o elevado grau de indeterminabilidade do que venha a ser o princípio da função social da empresa, a despeito da falta de um regramento constitucional exposto, se faz necessária a utilização de uma interpretação extensiva.

---

<sup>68</sup> ZANIN JÚNIOR, Hernani. *Autonomia privada e Liberdade de contratar*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-jan-28/nao-real-distincao-entre-autonomia-vontade-liberdade-contratar>>. Acesso em: 14/03/2014.

Uma interpretação dos direitos fundamentais tendo como foco o empresário e a empresa gerou o análogo princípio da dignidade da pessoa jurídica, que viabiliza essa fonte produtora de riquezas. As pessoas jurídicas têm direito a existência digna e protegida, dado que a ordem jurídica lhes confere o direito de existir e se personificar.

Dessa forma, a pessoa jurídica é reconhecida pela ordem jurídica brasileira, ao passo em que a entidade tem o direito subjetivo à personificação assegurada. Se a pessoa jurídica tem direito de existir, de ser pessoa pela ordem jurídica nacional, evidentemente esta existência tem de ser digna.

E vale voltar um pouco à discussão realizada pelos ministros do STF apresentada anteriormente. Se a empresa deve ser digna, por que razão uma pessoa imponderada com dignidade não pode deter os direitos de contribuir com um processo comum às democracias como a eleição?

## 8 CONCLUSÃO

O financiamento de campanhas com recursos privados, mesmo que não sejam exclusivos, é legítimo. Já que o empresário também é um cidadão que vive e divide todos os problemas econômicos, sociais e administrativos do país, ele deve doar bens ou serviços à pessoas físicas ou jurídicas, desde que siga a mesma ideologia e concorde com os programas adotados pelo governo.

A participação das empresas nos rumos políticos de um país é tema recorrente nos questionamentos da sociedade. Toda democracia conta com procedimentos de campanhas eleitorais que podem custar quantias elevadas de dinheiro. Dessa forma, as empresas podem participar financiando partidos ou candidatos.

Assim, apoiar plataformas ideológicas de interesse que garantem o financiamento. É uma relação de via dupla, onde a empresa pode investir para alcançar os seus escopos principais no futuro e o político passa a ter mais recursos para a campanha representando condições para obter mais chances de vitória. Esse fato, por si, apenas demonstra a natureza esperada de dois agentes da sociedade.

Em 1971, uma nova lei orgânica dos partidos políticos foi promulgada. Um fundo partidário foi criado e as empresas foram proibidas de participar do financiamento eleitoral. No futuro, se revelou que tal proibição não logrou êxito. Tal legislação serviu como instrumento para fomentar a nociva prática conhecida como “caixa dois” de campanha. Trata-se de uma estratégia voltada para criar um fluxo de recursos clandestinos fora das planilhas oficiais, submetidas aos órgãos oficiais de controle.

Essa contabilidade paralela ganhou muita visibilidade com o conhecido esquema realizado para eleger Fernando Collor de Mello para a presidência. Paulo Cesar Farias, o tesoureiro do comitê, iniciou um esquema, durante a campanha eleitoral do primeiro presidente eleito após a ditadura militar, pelo qual havia recebimento de dinheiro de empresários nacionais, durante e após a eleição. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito foi instaurada e o Presidente se afastou do cargo em 29 de dezembro de 1992. O esquema movimentou, no mínimo, trezentos e

cinquenta milhões de dólares. A cifra parece pequena diante dos escândalos atuais, mas consistia em um volume enorme à época. Embora as empresas não pudessem doar por uma vedação legal, a prática era comum.

O artigo 1º, III, da CRFB/1988 alicerça o princípio da dignidade da pessoa humana no ordenamento jurídico brasileiro e o artigo 170º da CRFB/1988, inserido no título que trata da ordem econômica e financeira, trata da dignidade da pessoa jurídica, que deve ser observada por todos (legislador e aplicadores do Direito) sob pena de se negar vigência ao preceito contido no próprio artigo 170º da CRFB/1988.

Dessa forma, negar às empresas a capacidade de contribuir voluntariamente para as campanhas eleitorais, instrumento desejado em toda a democracia, é negar um direito que a esta Constituição assegura. Proibir as empresas de efetivar doações eleitorais é inconstitucional.

As empresas não só devem doar para as campanhas como devem escolher com muita responsabilidade os candidatos em cujo seu apoio deverá incidir. Afinal de contas, ao impulsionar um candidato verdadeiramente comprometido com a coletividade, em cujo mandato se faça presente, o desenvolvimento, veremos o empresário cumprir de maneira desejada com a sua função social.

No escopo da função social da empresa cabe a doação para campanhas eleitorais. Logo, o raciocínio é que ou a empresa pode doar para campanhas ou a função social dela é ceifada.

O que se espera é uma política social bem direcionada em que tenhamos a visão do gasto do dinheiro privado com campanhas em que as metas sociais são respeitadas, as articulações visam melhorar a política, economia e cidadania, com uma moderna e eficiente institucionalidade, assegurando recursos apropriados, recursos humanos qualificados com a missão de realmente se empenhar no desenvolvimento de medidas sociais.

Permanece, na maioria dos países, o sistema de financiamento misto, onde os fundos públicos e privados são usados para custeio de funcionamento das campanhas eleitorais, sendo que as privadas tem restrições quanto a sua origem. Essas restrições incluem proibição de contribuições ao governo, pessoas jurídicas e físicas de fornecedores do estado e de fontes anônimas.

O Brasil, deveria seguir o sistema de financiamento, levando em conta a cultura, os valores sociais, as instituições político-eleitorais.

O que leva ao abuso econômico é o desperdício de recursos durante a disputa eleitoral. E quando, a vontade popular não é levada em conta, o sentido da democracia igualitária e participativa é prejudicado. Esse mesmo abuso está vinculado ao mau uso do gasto público em doações para financiamento de campanhas e nas empresas privadas não comprometidas com a justiça nas eleições.

Se houver comprometimento dos candidatos com os doadores. Muitas empresas privadas investem para ter o dobro do dinheiro de volta, mas não são todas que fazem isso. A corrupção eleitoral não vai acabar se o financiamento for somente público. Além disso, o alto custo gasto com as eleições inviabilizaria investimentos em outros segmentos como saúde, educação, segurança. Por isso não se pode responsabilizar pela corrupção somente o poder privado e impedi-lo de usar dinheiro para contribuir para dar mais dignidade a pessoa humana.



## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 7. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de Política*. Brasília, UnB, 1991.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. São Paulo: Manole, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Brasília: Senado Federal, 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Eleições*. Disponível em: <<http://www.turminha.mpf.mp.br/eleicoes/turminha-nas-eleicoes-2012/voce-sabia/vo-to-censitario>>. Acesso em: 02/12/1014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Notícias do STF*. STF inicia julgamento de ação sobre financiamento de campanhas eleitorais. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/onCc1c>> Acesso em: 11/12/2013.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Novo pedido de vista suspende julgamento de ADI sobre financiamento de campanhas*. Disponível em: <<http://goo.gl/rhHM08>> Acesso em: 11/12/2013.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos fundamentais e direito privado*. Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Almedina, 2006.

CARBONNIER, Jean. *Flexible droit: pour une sociologie du droit sans rigueur*. Paris: L.G.D.J., 2001.

CARDOSO, Alexandre Aguiar. In: SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: *Suffragium – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE. Fortaleza*. v. 3. n. 4, p. 22-23. Jan/jun., 2007.

CENTRO CARTER. *El financiamiento de la democracia em las Américas: partidos políticos, campañas y elecciones*. Atlanta: Serie Especial de Conferencias, 17-19 março 2003.

COMPARATO, Fabio Konder. *A constituição Alemã de 1919*. Ministério Público Federal. Eleições. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/alema1919.htm>>. Acesso em: 02/12/1014.

CORRADO, Anthony et al. *The New Campaign Finance Sourcebook*. Brookings Institution Press, 2005.

GOMES, Suzana de Camargo. Do financiamento das campanhas eleitorais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 14, n. 55, abr./jun. 2006. .

FARAH, Eduardo Teixeira. A disciplina da empresa e o princípio da solidariedade social. In: MARTINS-COSTA, Judith. *A reconstrução do direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FARHAT, Said. Financiamento de campanhas eleitorais. In: *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1996.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

HECK, Philipp. *Interpretação da lei e jurisprudência dos interesses*. Tradução de José Osório. São Paulo: Livraria Acadêmica, 1947.

HORA NETO, João. Princípio da função social do contrato. Disponível em: in:[http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/22538/principio\\_funcao\\_social\\_contrato.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/22538/principio_funcao_social_contrato.pdf?sequence=1). Acesso em: 24/03/2015.

LEITE, Gisele. Autonomia privada sob a visão jurídica contemporânea. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7294](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7294)>. Acesso em: 14/03/2015.

LONDRES. Câmara dos Comuns. *Discurso de Winston Churchill*. Disponível em: <<http://goo.gl/qIQ0Ky>>. Acesso em: 23/06/2014.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LUPION, Ricardo. Função social do contrato como função estabilizadora das relações contratuais empresariais. *In: Direitos Fundamentais: direito privado e inovação*. (Org. Giovani Agostini Saavedra e Ricardo Lupion). Porto Alegre: EdIPUCRS, 2012.

MAFRA, Tereza Cristina Monteiro; MILAGRES, Marcelo de Oliveira. <[www.mcampos.br/REVISTAMILTONCAMPOS/.../volume%2017.pdf](http://www.mcampos.br/REVISTAMILTONCAMPOS/.../volume%2017.pdf)>. Acesso em: 26/06/2015.

*Novo Código Civil: Exposição de motivos e texto sancionado*. Brasília: Senado Federal, 2002.

OSMO, Carla. Pela máxima efetividade da função social da empresa. *In: Função do Direito Privado no atual momento histórico*. (Coord. Rosa Maria de Andrade Nery). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PARADA, Ramon. *Organización y empleo público*. 7. ed. Madrid: Marcial Pons, 1993.

PRATA, Ana. *A tutela constitucional da autonomia privada*. Coimbra: Almedina, 1982.

REALE, Miguel. *O projeto de Código Civil*. São Paulo: Saraiva, 1986.

SAMUELS, Davi. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *Suffragium – Rev. do Trib. Reg. Eleitoral do CE*. Fortaleza. v. 3. n. 4, p. 15. Jan/jun 2007.

SÃO PAULO. Blog, estadão dados. *Tudo que o Brasil (não) sabe sobre a reforma política*, segundo o Ibope. Disponível em: <<http://blog.estadaodados.com/reforma-politica/>>. Acesso em 26/04/2015.

SCHREIBER, Mariana. *Defendido pelo PT*, financiamento de Campanha 100% público só existe em um país. Brasília: BBC Brasil em Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150330\\_financiamento\\_butao\\_ms](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150330_financiamento_butao_ms)>. Acesso em: 22/06/2015.

SILVA, Clóvis do Couto e. *A obrigação como processo*. São Paulo: José Bushtsky , 1976.

SILVA, Luiz Renato Ferreira da. *Revisão dos contratos: do código civil ao código do consumidor*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, Paulo Sérgio da. *Constituição do Estado Novo traduzia ideias antiliberais de um único jurista: Francisco Campos*. Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/artigos/a-polaca>>. Acesso em: 02/12/1014.

SMITH, B.A. *Unfree Speech: the Folly of Campaign Finance Reform*. Princeton, Princeton University Press, 2001.

TOFFOLI, Antônio Dias. *Quem Financia a Democracia no Brasil? Desafios da quarta maior democracia do mundo*. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/quem-financia-a-democracia-no-brasil-3/>>. Acesso em: 02/12/1014.

VALEO, Buckley. Disponível em: <[http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC\\_CR\\_0424\\_0001\\_ZS.html](http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0424_0001_ZS.html)> Acesso em: 11/02/11.