



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

PATRÍCIA GASPARRO SEVILHA GRECO

**O FINANCIAMENTO ELEITORAL COMO NEGÓCIO  
JURÍDICO QUALIFICADO:  
A INSERÇÃO POLÍTICA DE EMPRESAS ÉTICAS E  
SOCIALMENTE RESPONSÁVEIS**

---

Londrina  
2021

PATRÍCIA GASPARRO SEVILHA GRECO

**O FINANCIAMENTO ELEITORAL COMO NEGÓCIO  
JURÍDICO QUALIFICADO:  
A INSERÇÃO POLÍTICA DE EMPRESAS ÉTICAS E  
SOCIALMENTE RESPONSÁVEIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Estadual de Londrina - UEL, como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Direito Negocial.

Orientador: Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart  
Junior

Londrina  
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

GRECO, PATRÍCIA GASPARRO SEVILHA.

O FINANCIAMENTO ELEITORAL COMO NEGÓCIO JURÍDICO QUALIFICADO : A  
INSERÇÃO POLÍTICA DE EMPRESAS ÉTICAS E SOCIALMENTE RESPONSÁVEIS /  
PATRÍCIA GASPARRO SEVILHA

GRECO. - Londrina, 2021.183 f.

Orientador: CLODOMIRO JOSÉ BANNWART JUNIOR.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2021.

Inclui bibliografia.

1. Financiamento eleitoral - Tese. 2. Empresas - Tese. 3. Ética - Tese. 4. Responsabilidade social - Tese. I. BANNWART JUNIOR, CLODOMIRO JOSÉ. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 34

PATRÍCIA GASPARRO SEVILHA GRECO

**O FINANCIAMENTO ELEITORAL COMO NEGÓCIO  
JURÍDICO QUALIFICADO:  
A INSERÇÃO POLÍTICA DE EMPRESAS ÉTICAS E  
SOCIALMENTE RESPONSÁVEIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Estadual de Londrina - UEL, como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Direito Negocial.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart  
Junior  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Elve Miguel Cenci  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Ricardo Lebbos Favoreto  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Gilvan Luiz Hansen  
Universidade Federal Fluminense - UFF

Londrina, 11 de novembro de 2021.

## AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos, em uma dissertação, são opcionais, mas não me lembro de ter visto uma que tenha sido feita sem esta parte e a razão é bem simples: ninguém faz um trabalho destes sozinho(a). Assim como cada doutrina nas páginas que seguirão são devidamente referenciadas, os bastidores que permitiram que o nome do aluno esteja na capa deste trabalho devem ser, igualmente, referenciados, tanto por uma questão de justiça aos que deram seu quinhão de ajuda, quanto pelo exercício da gratidão a estas mesmas pessoas maravilhosas.

O primeiro agradecimento vai para o meu melhor amigo, para aquele que nunca deixou que eu guardasse meu sonho de longa data de ser uma professora. Agradeço ao meu esposo, Raul, que insistiu à exaustão, para que buscasse um processo seletivo de mestrado (e em uma Universidade que me desse orgulho de ostentar o diploma). Agradeço-o quando “segurou as pontas em casa”, cuidando de nossos filhos peludos, quando ajudou-me com debates horas (e madrugadas) a fio, sobre cada uma das barreiras que minhas ideias encontravam e sobre cada um dos *insights* que eu tinha para compreendê-las e para as superar, assim como pelas sugestões brilhantes e pelas críticas construtivas advindas de sua inteligência aguçada e ímpar. Por ter aguentado meu dedilhar no teclado até altas horas e por ter compreendido minhas ausências, sobretudo por já ser um exímio mestre e, assim, conhecer os ossos do ofício de um acadêmico. Por sempre ter despertado o que há de melhor em mim e me fazer querer ser uma pessoa melhor, tanto moral, quanto intelectualmente.

O segundo agradecimento vai para a mulher em que eu busco me espelhar, por ser meu referencial de inteligência, de integridade e bondade, minha mãe, Mariangela. Ela me ensinou a ler e escrever (com sua didática tão própria) e encarnou o exemplo do gosto pelo conhecimento, pela leitura e pela reflexão. Ela me deu o primeiro livro da minha vida (e que já havia sido o primeiro livro dela também). Ela me deu a vida, ensinou-me valores e me deu a confiança para traçar o caminho que minha consciência mandasse, com seu amor, cuidado e apoio incondicionais.

O terceiro agradecimento vai para professores que a vida me deu por laços de amor (sangue ou afinidade): meus irmãos, meus sobrinhos, meus nonos,

minha sogra e minhas cunhadas. Cada um deles, com seu jeito que tanto amo, ensinou-me um universo à parte: meus “manitos”, Antonio e André, a beleza de partilharmos uma infância e um crescimento juntos – vocês são minha ponte entre passado e futuro e, por isso mesmo, são meus presentes, em suas variadas acepções, admiro-os infinitamente; meus sobrinhos, André (e a sobrinha de coração Heloísa) e Matheus, despertam, além de meu amor e admiração, a esperança em gerações muito mais humanas que as pretéritas, graças à doçura e inteligência destes dois “exemplares”; meus nonnos, Domenico (*in memoriam*) e Marília, por terem criado a mãe mais perfeita do universo e, ainda, por serem lutadores da vida, professores de como a adversidade pode moldar gente honesta e bondosa; minha sogra por ser uma mulher tenaz e que segue seus sonhos, por ter ensinado com exemplos e palavras o companheiro de minha vida, por ter trilhado um estrada difícil, mas sempre com muita integridade e perseverança; minhas cunhadas, Maria e Kássia, por serem as irmãs que a vida me deu.

Um agradecimento que faço, repleto de uma gratidão e admiração sem tamanho, é a um Mestre que a academia me deu e, mais do que uma aluna, tornou-me uma discípula, sobretudo por praticar o que ensina: respeito às opiniões, às pluralidades, às reflexões, sempre com uma humildade que o agiganta ainda mais. Meu mestre querido, Clodomiro, que acreditou em mim quando eu mesma duvidava. Tive a bênção de aprender tanto com ele, que meu esposo, de igual modo, tornou-se seu orientando também. Professor Clodomiro, nesta caminhada que pude fazer, graças à sua confiança em mim, devo-lhe a dádiva de ter aprendido tanto que, temo, as palavras sejam pequenas para expressar. Continue esta sua missão abençoada. São Mestres como o senhor que o mundo precisa, mais do que nunca!

Nesta toada de agradecer mestres que me ensinaram a arte de sair de minha primeira infância intelectual e me aperceber de um universo infinito de saberes, não poderia deixar de mencionar outro professor que pude desfrutar de um conhecimento mais que notável e que me puxou pelas mãos para seguir construindo e acompanhando suas pegadas. Querido mestre Ricardo, não sabe o quanto suas parcerias acadêmicas me fazem bem, tampouco sabe que sua confiança permite a esta tímida admiradora acreditar que pode seguir o caminho que o senhor já trilha tão brilhantemente.

Por falar em mestres, meu coração é cheio de carinho e admiração

de todos os que passaram por minha vida, desde a professora do jardim de infância (querida Miriam), todos os do ensino fundamental, ensino médio, das graduações, das pós-graduações e, finalmente, meus queridos professores do Mestrado em Direito da Universidade Estadual de Londrina, professores: Elve, Tarcísio, Tânia, Miguel, Bianco, Ana, Striquer, Sérgio, Marlene. Graças a todos vocês, posso dizer que não sou a mesma Patrícia do começo deste mestrado. Minha gratidão e admiração por todos são infinitas.

Professor Sérgio, agradeço, ainda, a oportunidade de haver estagiado com o senhor. Sua organização, conhecimento, diplomacia e meticulosidade são bens dados à minha alma.

Três professores que, igualmente, não posso deixar de agradecer nominalmente e que muito me incentivaram o ingresso e auxiliaram em todo o possível durante o mestrado são os professores Tatiana Bellasalma Silva, Marcel e Rafael Altoé, da querida EMAP.

Ainda falando em professores, não poderia deixar de agradecer aos meus colegas e amigos da turma de 2019 do mestrado. Aprendi muito com cada um deles. Deixo, todavia, consignados alguns agradecimentos muito especiais a estas pessoas esplêndidas: Tatiana, a quem eu devo toda a preparação e incentivo para o ingresso no mestrado (você abriu todo o caminho), merece toda a minha gratidão e que somente posso retribuir com minha amizade e admiração; Kellin, outra professora nata e que a vida (e a UEL) me deu, sua doçura aliada às suas fortes convicções e inteligência é algo que ainda tento aprender; Ana Paula, Nathaly, Rafaela, Larissa, Arthur, André, Francisco, Vitor, Izabela e Rodolfo, vocês também me ensinaram muito e sou grata pela vida tê-los me dado por mestres. Às minhas amigas e irmãs de orientação Luciana e Márcia, obrigada por toda a ajuda e carinho recebidos, o caminho que lhes aguarda na academia é de muito brilhantismo.

Agradeço, também, aos integrantes do grupo de estudo dos professores Clodomiro e Ricardo, em especial, aos meus amigos Alexandre, Guilherme e Diego, o conhecimento que aprendi com esta turma não tem precedentes em minha vida.

Agradeço ao Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, especialmente nas pessoas de meus chefes – Dra. Roberta e Dr. Robespierre, por me incentivarem

ao estudo e ajudarem em todo o possível para que este momento chegasse. Agradeço ainda a meus queridos amigos e colegas da 66ª Zona Eleitoral de Maringá: Márcio, Fernanda e Larissa, o apoio de vocês foi-me fundamental. Agradeço, também, ao Professor e colega de TRE/PR, Rogério Born, cujo amor pela pesquisa e docência são exemplares e contagiantes. Aos meus irmãos de coração Jacqueline e Flávio, por sempre estarem ao meu lado.

Agradeço, ainda, à ABRADep, associação em que pude aprender muito, conhecer pessoas brilhantes e, em especial, que me foi dada a bênção de poder levar ao Congresso Nacional uma proposta de alteração legislativa com base no que esta dissertação defende. Faço este agradecimento a cada um de seus membros, mas destaco alguns cuja amizade foi determinante para que eu testasse as hipóteses que defendi, tanto aqui, quanto em nosso relatório de alteração legal: Roberta, Marcelo Weick, Carla, Maíra, Ana Márcia, Cecílio, Guilherme Sturm, Lara, Michel e Pierre, obrigada a cada um de vocês. Não poderia deixar de agradecer, ainda, a dois gigantes abradepianos que tive a honra de conhecer e que muito me ajudaram na construção de minhas ideias: Professora Janiere Portela e Professor Jaime Barreiros, amigos queridos, de um conhecimento notável e que eu tive a imensa honra de poder desfrutar.

Agradeço, ainda, ao Professor Walber de Moura Agra, pelas importantes reflexões concedidas sobre o tema desta dissertação.

Agradeço ao Chico, sempre prestimoso e zeloso, ajudando-me, na parte administrativa, desde a matrícula, até a banca (e, certamente, após ela).

Agradeço aos meus filhinhos peludos, Black, Brown (*in memoriam*), Cindy, Pituco (*in memoriam*), Uelson, Uendisson e Nenê: quem tem dádivas como vocês na vida, tem razões para acreditar sempre no melhor.

Agradeço aos amigos Clóvis, Ana Cláudia e Ana Carla, por todo o apoio e carinho recebido.

Agradeço, por final, ao meu pai, Antonio, cuja trajetória de vida me ensinou a ter gosto pelos estudos. Meu pai acreditou muito em nossa democracia, em nossas leis, a ponto de dar sua vida ao seu país e é pelo seu exemplo combatendo a corrupção que escolhi seguir a mesma estrada, ainda que com todas as minhas limitações.

A todos os muitos amigos queridos que me ajudaram, com seu carinho, apoio e bondade e que se eu enumerasse um a um aqui, as páginas não seriam suficientes.

Finalmente, agradeço ao que muitos chamam de “Deus” e que, para mim, em minha visão sem religião, é toda esta corrente de coisas boas que unem e movem todos os seres. As pessoas e animais anteriormente mencionadas são a materialização dEle em minha vida e, sendo assim, Ele está em cada um dos agradecimentos feitos e em cada uma das linhas que se seguirão.

“O Brasil vive um momento de refundação. Há uma velha ordem sendo empurrada para a margem da história e uma nova ordem chegando como luz ao final da madrugada. Não me refiro a governos, sejam eles quais forem, mas à cidadania e suas novas atitudes. O dia começa a nascer quando a noite é mais profunda. A claridade, porém, não é imediata. A elevação da ética pública e da ética privada no Brasil é trabalho para mais de uma geração. A notícia boa é que já começou.”

Luís Roberto Barroso

GRECO, Patrícia Gasparro Sevilha. **Financiamento eleitoral como negócio jurídico qualificado**: a inserção política de empresas éticas e socialmente responsáveis. 2021. 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

## RESUMO

A democracia representativa depende de alguns pressupostos, dentre eles, que todos os atores sociais tenham a possibilidade de fazer seus interesses representados na política e que o desenvolvimento desta mesma representatividade dependa de um processo eleitoral legítimo, ainda que custoso. Com uma base habermasiana, que preconiza a legitimidade da racionalidade prática intermediada pela linguagem, ou seja, pela ação comunicativa, verifica-se que a proibição irrestrita às doações realizadas pelas pessoas jurídicas, além de enfraquecer a própria lógica democrática, não ataca os males que se propôs a combater, qual a plutocracia e a corrupção. Assim, a realização do diagnóstico do modelo atual, bem como de seus equívocos – os quais apontam o financiamento eleitoral como um exercício de direito político e, portanto, um entrave à participação de empresas no rol de doadores – permite que se levantem os problemas a se enfrentar para a obtenção de um prognóstico que mira uma pós-convencionalidade e um amadurecimento moral. Partindo-se da análise da natureza jurídica do financiamento eleitoral – aqui compreendido como um negócio jurídico qualificado por interesses políticos e não como exercício de direitos políticos – constata-se que não há impedimentos à participação de empresas éticas e socialmente responsáveis no horizonte de financiadores eleitorais. Todavia, tal ingresso no universo de doadores deve se dar dentro de condicionantes que, a um só turno, permita o resgate do papel do doador que aposta legitimamente em seu candidato e/ou partido e, ainda, que não seja apenas uma retomada do modelo excessivamente permissivo de outrora, o qual, de fato, era tão pernicioso quanto o atual, com suas excessivas proibições. O objetivo geral deste trabalho, portanto, é, a partir da linha de pesquisa, em Estado Contemporâneo, “Dimensão jurídica no contexto da reabilitação da razão prática em Habermas”, o de propor os contornos gerais para um modelo de financiamento eleitoral alinhado à pós-convencionalidade e que permita doações eleitorais de empresas, contanto que suas atividades sejam baseadas tanto na ética empresarial, quanto na responsabilidade social. Para tanto, utilizou-se de pesquisa com levantamento documental (dados de órgãos públicos e de organismos não governamentais, leis, jurisprudências e doutrinas) e aplicação do método hipotético-dedutivo. Um dos principais resultados foi a obtenção de um conjunto de condicionantes ideais que permitam a realização deste negócio jurídico consistente na doação eleitoral por empresas, sem que se percam as diretrizes democráticas e de uma racionalidade comunicativa que legitime o processo legislativo dela derivado. Conclui-se que o reles movimento pendular de completa proibição ou de permissão do financiamento empresarial, além de ser reducionista, não consegue enfrentar certas máculas sociais, as quais apenas podem ser minimamente encaradas se a ética e a responsabilidade social demandada forem seu tônus.

**Palavras-chave:** financiamento eleitoral empresarial; ética; responsabilidade social; razão comunicativa; negócio jurídico.

GRECO, Patrícia Gasparro Sevilha. **Electoral financing as a qualified legal business**: the political insertion of ethical and socially responsible companies. 2021. 183 p. Dissertation (Master Degree in Negocial Law) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

## ABSTRACT

Representative democracy depends on some assumptions, among them, that all social actors have the possibility of having their interests represented in politics and that the development of this same representation depends on a legitimate electoral process, albeit costly. With a Habermasian basis, which advocates the legitimacy of practical rationality mediated by language, that is, by communicative action, it appears that the unrestricted prohibition of donations made by legal entities, in addition to weakening the democratic logic itself, does not attack the evils that set out to fight, which plutocracy and corruption. Thus, carrying out a diagnosis of the current model, as well as its mistakes - which point to electoral financing as an exercise of political right and, therefore, an obstacle to the participation of companies in the list of donors - allows the problems to be raised to face to obtain a prognosis that aims at post-conventionality and moral maturation. Starting from the analysis of the legal nature of electoral financing - understood here as a legal business qualified by political interests and not as the exercise of political rights - it appears that there are no impediments to the participation of ethical and socially responsible companies in the horizon of electoral financiers. However, such entry into the universe of donors must take place within conditions that, at a single turn, allow the rescue of the role of the donor who legitimately bets on their candidate and/or party, and also that it is not just a resumption of the model excessively permissive of the past, which, in fact, was just as pernicious as the present one, with its excessive prohibitions. The general objective of this work, therefore, is, from the line of research, in Contemporary State, "Legal dimension in the context of the rehabilitation of practical reason in Habermas", to propose the general outlines for a model of electoral financing aligned with post-conventionality and that allows for electoral donations from companies, provided that their activities are based both on business ethics and on social responsibility. For that, a research with documental survey was used (data from public agencies and non-governmental organisms, laws, jurisprudence and doctrines) and application of the hypothetical-deductive method. One of the main results was to obtain a set of ideal conditions that allow the realization of this legal business consisting of electoral donation by companies, without losing the democratic guidelines and a communicative rationality that legitimizes the resulting legislative process. It is concluded that the simple pendular movement of complete prohibition or permission of business financing, in addition to being reductionist, cannot face certain social blemishes, which can only be minimally faced if ethics and the demanded social responsibility are its tonus.

**Key words:** corporate election financing; ethic; social responsibility; communicative reason; juridic business

## LISTA DE FIGURAS

**Figura 1** – Integração da responsabilidade social por toda a organização....139

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Percentual de desconfiança em relação às instituições no Brasil e no mundo .....	147
<b>Gráfico 2</b> – Evolução do FP .....	149
<b>Gráfico 3</b> – Crescimento do FEFC.....	149

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	– Fontes de financiamento vedadas pela legislação brasileira (1946-2015).....	72
<b>Tabela 2</b>	– Relação entre partidos com maior número de eleitos e quantidade de candidaturas lançadas.....	104
<b>Tabela 3</b>	– Destinatários das maiores contribuições nas Eleições 2010.....	107
<b>Tabela 4</b>	– Síntese das regras de cada país para cada variável analisada ...	113
<b>Tabela 5</b>	– Percentual de países no mundo que proíbem e que permitem doações de pessoas jurídicas.....	113
<b>Tabela 6</b>	– Pilares do Programa de Integridade.....	136
<b>Tabela 7</b>	– Critério de enquadramento de micro e pequenas empresas.....	142

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Aplicação da lógica aristotélica às possibilidades de financiamento eleitoral .....	97
<b>Quadro 2</b> – Elementos de composição da Accountability .....	127

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Devedoras
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EUA	Estados Unidos da América
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanhas
FP	Fundo Partidário
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LPP	Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95)
PIB	Produto Interno Bruto
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
TI-B	Transparência Internacional – Brasil
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>2</b>	<b>COMPREENDENDO A ÉTICA E RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAIS A PARTIR DA RAZÃO PRÁTICA HABERMASIANA</b> .....	22
2.1	TEORIA CRÍTICA HABERMASIANA .....	24
2.2	ÉTICA E ÉTICA EMPRESARIAL .....	32
2.3	A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA.....	45
2.4	A RELEVÂNCIA DA ÉTICA E DA RESPONSABILIDADE SOCIAL PARA UM SISTEMA DE FINANCIAMENTO ELEITORAL MAIS INCLUSIVO.....	56
<b>3</b>	<b>O DIAGNÓSTICO DO SISTEMA ATUAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS</b> .....	60
3.1	BREVE HISTÓRICO DO ORDENAMENTO JURÍDICO SOBRE O FINANCIAMENTO ELEITORAL .....	63
3.2	PRINCÍPIOS A SEREM OBSERVADOS EM UM SISTEMA DE FINANCIAMENTO ELEITORAL .....	73
3.3	PESSOAS JURÍDICAS TÊM DIREITOS POLÍTICOS OU INTERESSES POLÍTICOS? A BUSCA DA CONSTRUÇÃO DE UMA RACIONALIDADE COMUNICATIVA.....	84
3.4	A NATUREZA JURÍDICA DE UMA DOAÇÃO DE CAMPANHA: DIREITO POLÍTICO OU UM NEGÓCIO JURÍDICO QUALIFICADO POR INTERESSES POLÍTICOS? .....	92
3.5	O “ATIVO ELEITORAL” COMO FATOR DE RELEVÂNCIA NO AUMENTO DE POSSIBILIDADE DE VITÓRIAS ELEITORAIS E A QUESTÃO DO (DES)EQUILÍBRIO COM USO DE RECURSOS PÚBLICOS .....	100
3.6	O FINANCIAMENTO E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO .....	106
3.7	BREVE COMPARATIVO COM DIREITO ESTRANGEIRO .....	111
3.8	O CAIXA DOIS E O COMBATE À PLUTOCRATIZAÇÃO .....	114
<b>4</b>	<b>UMA REFORMA ELEITORAL PREPARADA PARA UMA ERA PÓS-CONVENCIONAL</b> .....	119
4.1	OS CRITÉRIOS ORIENTADORES DE UMA REFORMA.....	121
4.1.1	A Accountability e o Compliance: A Ética Ganhando Corpo na	

	Normatividade Jurídica .....	125
4.1.2	Critérios Mínimos Esperados para a Configuração da Eticidade e Responsabilidade Social Empresariais: Como o Ordenamento Brasileiro já vem se Guarnecendo.....	131
4.1.3	A Questão das Micro e Pequenas Empresas Quanto à Aplicabilidade dos Requisitos Éticos e de Responsabilidade Social .....	140
4.2	NOVAS PERSPECTIVAS PARA A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E A SUPERAÇÃO DO Esvaziamento da Atividade Partidária.....	146
4.3	COMO A INSERÇÃO DE ATORES SOCIALMENTE RESPONSÁVEIS NO PROCESSO ELEITORAL PODE AUXILIAR NO COMBATE À CORRUPÇÃO .....	151
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>159</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>162</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A democracia representativa parte do pressuposto de que os interesses mais variados possíveis, encontrados no seio social, sejam devidamente analisados, em termos políticos. Para tanto, lança-se mão de um processo eleitoral que legitime a vontade popular. Ocorre que as atividades partidárias e as campanhas eleitorais são custosas e dependem de recursos financeiros para lhes suportar, com isso, lança-se a questão de quem pode ou não figurar como doador destas atividades.

Na busca desta resposta – a qual pode indicar um modelo mais ou menos ideal de financiamento – é salutar que se atente a todas as degenerações que possam derivar de uma arquitetura feita sem considerar os riscos da captura do poder político pelo econômico e que precisam ser atacadas em suas verdadeiras causas, a fim de que não seja um celeiro de relações espúrias e o sentenciamento de uma democracia de aparências. Neste intuito, saber dosar a medida de permissões e proibições pode ser a diferença entre o veneno e o remédio, pois, ao se enfrentar um problema, não se pode trazer como solução uma geração de males ainda maiores do que os propostos a se resolver.

É neste sentido que se verifica, no histórico legislativo brasileiro, ora uma permissão irrestrita e ora uma proibição ilimitada da doação eleitoral feita por pessoas jurídicas (e aí se inserem as empresas). Tais delineamentos acabam sendo feitos, em verdade, ao arrepio de situações que não podem e nem devem ser olvidadas ou ignoradas, se se pretende um sistema de financiamento que permita um processo eleitoral tanto legítimo, quanto democrático em termos materiais (e não apenas formais).

Nesse sentido, o debate acerca da participação das pessoas jurídicas – e, para o recorte deste trabalho, mais propriamente das empresas – no processo de financiamento eleitoral (aqui compreendido não apenas como doação de campanha a candidatos, mas, ainda, doações a partidos políticos a qualquer tempo) queda-se como pedra angular no modelo de financiamento pretendido.

A resistência em considerar as empresas como atores sociais e que detenham interesses políticos legítimos (como, por exemplo, melhores políticas econômicas, revisões no sistema tributário, fomento ao empreendedorismo etc.) não pode ser confundida com desnaturações advindas de uma corrupção endêmica.

A forma como as doações eleitorais empresariais vinham sendo feitas até a

decisão da ADI 4650, do Supremo Tribunal Federal era, de fato, completamente inconstitucional, porquanto, além de gerar meios de cooptação do poder político pelo econômico, através de doações multimilionárias, gerava, ainda, grandes desequilíbrios entre os candidatos, além de não serem opções político-ideológicas, porquanto estas doações vultosas eram feitas, muitas vezes, a vários candidatos adversários e que concorriam para o mesmo cargo.

A minirreforma eleitoral de 2015, realizada na sequência da decisão do STF, mais atendeu de forma populista a questão do remodelamento do sistema para financiar as atividades eleitorais do que, propriamente, buscou uma guinada para o considerar como um importante instrumento de reforço à legitimidade democrática e de fomento a posturas consideradas ideais no cenário empresarial. Os argumentos que sustentaram a plena vedação de doação feita pelas pessoas jurídicas iam desde o ferimento a princípios sensíveis de nossa Constituição, qual o Republicano e o Democrático; até argumentos mais elaborados, como defender que as doações tinham a natureza de direitos políticos.

Passadas algumas eleições desde a modificação trazida pela minirreforma de 2015, não se verificou nem um enxugamento dos gastos de campanha (ao contrário, eles continuaram elevados em patamares que destacam, negativamente, o Brasil, no cenário mundial), nem a diminuição do desequilíbrio entre os candidatos e nem, tampouco, conseguiu combater a malfadada corrupção.

A prática, na realidade, tem apontado um cenário bem menos democrático do que o esperado pelos defensores da vedação irrestrita: a crise de representatividade tem aumentado o abismo entre representantes e representados, fazendo que as campanhas dependam, cada vez mais, de recursos públicos, o que, somado à insatisfação com a performance dos titulares de cargos públicos eletivos apenas fomenta a demonização à política e a descrença nas instituições que sustentam uma democracia frágil.

Em contraposição a posições extremadas de proibição ou permissão de doações feitas por empresas, acredita-se em uma lógica de financiamento que, ao revés de fazer a opção de exclusão de atores sociais (o que apenas manteria os males há tempos conhecidos), opta por trazer ao conhecimento público seus interesses, permitindo-lhes uma atuação mais transparente e direta no processo eleitoral. Todavia, para não incorrer no retorno de permissão indiscriminada e seus erros consecutórios, ousou-se mirar nas causas estruturantes do problema (facilitações de

contabilidades paralelas, sistema sancionatório meramente repressivo e pouco eficaz, concentração de doações em poucos doadores abastados, manutenção da plutocracia, dentre outros que serão tratados oportunamente), a fim de propor uma solução factível e com pretensões reais de eficácia e efetividade. Possibilita-se, desta forma, a viabilização de uma democracia mais ampla e inclusiva, a qual pode dar corpo a uma arena de debates políticos mais saudável e criadora de uma racionalidade comunicativa que valide e legitime o processo legislativo que dela derive.

A partir da obtenção de um modelo mais maduro e que fomente posturas éticas e socialmente responsáveis por parte das empresas, consegue-se um amadurecimento na caminhada moral que uma sociedade pode ter, chegando-se a um prognóstico favorável a este cenário pós-convencional.

Deste modo, ver-se-á, no capítulo inicial, parte de uma compreensão da teoria crítica – à luz do pensamento de Jürgen Habermas – a qual não dissocia a ética, a moral, o direito e a política na construção de uma racionalidade prática.

Antecipa-se que, muito embora as normas de cunho ético não detenham a mesma fonte de legitimação que as normas jurídicas, têm em sua função teleológica a busca de uma vivência coletiva boa a todos. É por esta razão que a tomada de uma postura ética por parte das empresas alinha-se a objetivos pretendidos na própria lei.

Também no primeiro capítulo, analisa-se a ideia de que uma construção racional, ainda dentro da visão habermasiana, não tem o condão de excluir atores da arena de debates, mas, muito pelo contrário, busca-se o movimento de inclusão, a fim de que a própria norma seja um produto deste consenso. Logo, se os concernidos somente puderem atuar na esfera pública de debates políticos ao corresponderem a padrões mínimos de uma ética e de responsabilidade social, o resultado das relações intersubjetivas, de igual modo, estará permeado por esta eticidade e responsabilidade. Como consequência, avança-se na escala de desenvolvimento moral proposta por Kohlberg, em direção a uma sociedade pós-convencional.

O segundo capítulo busca fazer o diagnóstico do atual modelo de financiamento de campanha, trazendo o seu histórico, uma comparação de tratamento do tema por ordenamentos jurídicos estrangeiros e a análise dos princípios incidentes. Não obstante, confronta duas premissas amplamente acatadas, mas superficialmente tratadas: a primeira cuida-se da natureza jurídica do financiamento de campanhas – equivocadamente considerado um direito político, conquanto é um negócio jurídico

qualificado por interesses políticos; já a segunda recai no fato de que a proibição de doações por pessoas jurídicas, sobretudo por empresas privadas, tenderia a combater a cooptação da política pelo poder econômico e, de quebra, permitiria condições de disputa mais equitativas entre os candidatos, o que, na realidade, além de não acontecer, acabou por se agravar.

No capítulo final, propõe-se um prognóstico, apontando soluções que não apenas permitam um modelo de financiamento inclusivo, mas que tenda a criar critérios de atração àqueles doadores cuja atuação social seja marcada pela ética empresarial (e aí entram os programas de conformidade – *compliance*) e a responsabilidade social, especialmente se estes doadores se tratarem de grandes empresas – embora, às pequenas, sejam apresentadas algumas considerações que apenas adaptem os requisitos de integridade à sua realidade mais enxuta em termos corporativos.

Ademais, ainda se proporão critérios objetivos para se alcançar tal intento, como doações cujo teto tenha a base em valor nominal e não em percentuais de ganho individual (como ora o é para doadores pessoas físicas) e, ainda, em valores bem menores que os ora praticados, pois que doações vultosas apenas mantém o risco de plutocratização, dentre outras medidas. O último capítulo ainda foca na importância de uma *accountability*, de uma maior transparência das relações entre doador e candidato/partido e o enfrentamento da crise de representatividade por meio do resgate da importância do papel do doador privado nas campanhas, deixando os recursos públicos mais voltados para ações afirmativas de incentivo de minorias na política.

Traz-se, como reflexão de encerramento, os impactos que um modelo de financiamento eleitoral pode ter no combate à corrupção e em que medida ele pode, ao contrário, facilitar a ocorrência das mazelas corruptivas que permitem a manutenção da desigualdade social, da utilização do aparato estatal para fins particulares, da deturpação do mecanismo representativo, entre outros velhos males conhecidos desta nação.

## 2 COMPREENDENDO A ÉTICA E RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAIS A PARTIR DA RAZÃO PRÁTICA HABERMASIANA

Modelos de financiamento eleitoral não são sistemas à prova de falhas. Assim como toda criação humana, são passíveis de melhoria e, portanto, sua crítica e reflexão demandam metodologias que possibilitem o alcance dos resultados pretendidos. Todavia, estes novos modelos não podem se basear em experiências superadas, devem, muito antes, galgar novos patamares de modo a fugir do reles movimento pendular, em que ora se permite indiscriminadamente a doação eleitoral feita por pessoas jurídicas e ora se proíbe por completo tal possibilidade.

O que este estudo propõe é, a partir de uma análise jurídica aprofundada do que seria o instituto da doação eleitoral, delinear-lhe um novo modelo, feita por empresas, desde que respeitadas certas condicionantes que, a um só turno, permitam uma maior participação de toda sorte de atores sociais – respeitando-se a pluralidade – e, ainda, que tal participação não desnature as bases democráticas.

Para tanto, o fator ético e a responsabilidade social são duas diretrizes fundamentais, sem as quais retorna-se ao velho dilema polarizado do “permite-se irrestritamente ou se restringe integralmente”, sem se preocupar com os desdobramentos que estas decisões extremadas possam vir a acarretar em longo prazo. A doação feita por empresas desde que éticas e responsáveis socialmente, portanto, seria o meio-termo<sup>1</sup> ideal que atacaria tanto os vícios do excesso permissivo, quanto da carência limitadora e traria a virtude da participação de atores sociais cujo comportamento organizacional estiver alinhado aos valores sociais.

Como qualquer mudança no sistema de financiamento necessita vir, obrigatoriamente, pelo meio legal, sobretudo se o que se propõe foge dos modelos práticos até então adotados e lança o desafio de condicionantes éticas e de responsabilidade social aos doadores empresariais, é importante compreender a dinâmica travada entre as naturezas do direito e da moral, a partir do resgate da razão

---

<sup>1</sup> Neste aspecto, toma-se, deliberadamente, a ideia aristotélica do meio-termo como uma característica virtuosa e de estímulo. Acerca disso, o estagirita, em sua obra “Ética a Nicômaco” afirma: “a virtude relaciona-se com paixões e ações em que o excesso é uma forma de erro, tanto quanto a carência, enquanto o meio-termo é uma forma de acerto digna de louvor; estar certa e ser louvada são características da virtude”. (ARISTÓTELES, 1991, p. 36).

prática encontrada na teoria crítica proposta por Jürgen Habermas<sup>2</sup>.

Este cuidado propedêutico é relevante tanto para que mecanismos de criação dos parâmetros jurídico-normativos sejam baseados em racionalidades verdadeiramente construídas intersubjetivamente, quanto para se evitem *gaps* no novo modelo, o que favoreceria, indesejadamente, a manutenção das mazelas que se propõem a combater.

A intersubjetividade, em que pese ser a base da Teoria da Ação Comunicativa<sup>3</sup> habermasiana, já havia sido notada por pensadores até mesmo da era clássica. O homem, conforme já havia observado Aristóteles em sua obra “Política”<sup>4</sup>, é um ser social e que, portanto, em sua vivência coletiva, busca normas que harmonizem um caos potencial e latente, diretamente derivado de um estado de coisas ínsito às infinitas pretensões originadas a partir das interações e possibilidades albergadas no seio da sociedade.

Tais normas, portanto, são validadas não apenas por uma necessidade premente na consecução do bom e do justo, em uma ótica teleológica, dado seu caráter coletivista, mas, ainda, atendem uma racionalidade prática que busca alinhar a esfera individual e sua autonomia àquilo que a coletividade compreende como legítimo e exigível.

Vê-se, deste modo, que da interação social deriva não somente a necessidade racional de uma ordem, mas herda-se, ainda, a importância de compreender a forma como esta mesma ordem se manifesta, justifica-se e se legitima.

As interações sociais iniciam-se no microcosmo do sujeito. Uma vez realizada

---

<sup>2</sup> No tópico seguinte será aprofundada a compreensão acerca da Teoria Crítica sob o viés habermasiano.

<sup>3</sup> Acerca desta teoria, apontamos a seguinte explanação dada pelo próprio Habermas: “(...) nós, ao contrário, ao adotar como ponto de partida o emprego comunicativo do saber proposicional em ações de fala, tomamos uma decisão prévia em favor de outro conceito de racionalidade, filiado a noções mais antigas de *logos*. Esse conceito de racionalidade comunicativa traz consigo conotações que, no fundo, retrocedem à experiência central da força espontaneamente unitiva e geradora de consenso própria à fala argumentativa, em que diversos participantes superam suas concepções inicialmente subjetivas para então, graças à concordância de convicções racionalmente motivadas, assegurar-se ao mesmo tempo da unidade do mundo objetivo e da intersubjetividade de seu contexto vital” (2012a, p. 35-6).

<sup>4</sup> O estagirita teria afirmado que “assim, o homem é um animal cívico, mais social do que as abelhas e os outros animais que vivem juntos. A natureza, que nada faz em vão, concedeu apenas a ele o dom da palavra, que não devemos confundir com os sons da voz. Estes são apenas a expressão de sensações agradáveis ou desagradáveis, de que os outros animais são, como nós, capazes. A natureza deu-lhes um órgão limitado a este único efeito; nós, porém, temos a mais, senão o conhecimento desenvolvido, pelo menos o sentimento obscuro do bem e do mal, do útil e do nocivo, do justo e do injusto, objetos para a manifestação dos quais nos foi principalmente dado o órgão da fala. Este comércio da palavra é o laço de toda sociedade doméstica e civil.” (ARISTÓTELES, 20-?, p. 12).

a sua ação, há o choque da carga da expectativa individual com o macrocosmo do social, o qual, nem sempre, satisfaz aquela pretensão.

Do choque originado das várias tensões subjetivas, objetiva-se criar um consenso, a fim de que todos possam, em certa medida, ter suas expectativas resolvidas em âmbito coletivo. Para Habermas, a ação comunicativa é o que possibilita a obtenção deste consenso.

Vê-se, portanto, que não se trata de um fenômeno linear e simples, mas extremamente complexo, de tal sorte que não se pode dedicar-lhe uma análise apenas por uma única ótica disciplinar, sob o risco de uma concepção e constatações limitadas, além, decerto, tendenciosas.

## 2.1 A TEORIA CRÍTICA HABERMASIANA

A Teoria Crítica nasceu de um campo teórico do Instituto de Pesquisa Social, por parte de um grupo específico de intelectuais os quais também foram chamados, em alguns círculos, como pertencentes à “Escola de Frankfurt”. Segundo Nobre (2012, p. 11), esta teoria:

(...) tem sempre como uma de suas mais importantes tarefas a produção de um determinado diagnóstico do tempo presente, baseado em tendências estruturais do modelo de organização social vigente, bem como em situações históricas concretas, em que se mostram tanto as oportunidades e potencialidades para a emancipação quanto os obstáculos reais a ela. Com isso, tem-se um diagnóstico do tempo presente que permite então, também, produção de prognósticos sobre o rumo do desenvolvimento histórico. Esses prognósticos, por sua vez, apontam não apenas para a natureza dos obstáculos a serem superados e seu provável desenvolvimento no tempo, mas para ações capazes de superá-los.

Habermas pertence ao que se costumou chamar de “segunda-geração” da Escola de Frankfurt e baseia a construção da racionalidade a partir da criação de consensos intersubjetivos carreados por um agir comunicativo.

Para Habermas, “as patologias da modernidade são fruto da colonização do mundo da vida pela lógica instrumental/sistêmica”, razão pela qual a razão prática assume um importante papel de transformadora da realidade, gerando novas possibilidades para um prognóstico melhor. Daí a aposta habermasiana em um

sistema democrático e em “universalismo moral” (LIMA, 2011, p. 182).

Não é por menos que a teoria crítica proposta por Habermas, utiliza-se da interdisciplinaridade, a fim de poder lançar seu diagnóstico e prognóstico fincado em vários prismas.

Uma renovação teórica como essa [a de Habermas] tem exigências de várias ordens e dimensões. Exige não apenas, como já mencionado, a compreensão da lógica própria dos movimentos emancipatórios atuais, já irreduzível ao modelo marxiano da classe revolucionária. A tarefa de produzir o diagnóstico do tempo o mais complexo e nuançado possível exige ainda uma reconfiguração do trabalho de pesquisa interdisciplinar, renovando o modelo teorizado por Horkheimer em seus escritos da década de 1930. Uma renovação como essa exige por fim, mas não por último, a busca de novas formulações para noções críticas fundamentais como as de “ideologia”, “alienação”, “reificação”, ou “exploração” (NOBRE, 2012, p. 24).

Habermas, no entanto, se desgarrar de uma visão um tanto pessimista da primeira geração da Escola de Frankfurt, representada, sobretudo, por Horkheimer, Marcuse e Adorno e aposta no consenso, criticando severamente “a suposição de que a modernidade deve ser vista como um movimento cultural intrinsecamente autoritário, ou de que a razão deva ser considerada nossa inimiga” (STUART, 2013, p. 102).

A compreensão da racionalidade, sob a perspectiva da razão prática de Habermas – a qual compreende a ética, a moral, o direito e a política – lança luzes: *i*) tanto na lógica do desenvolvimento, voltando sua atenção ao mundo da vida (*lebenswelt*)<sup>5</sup> – compostos pela cultura, sociedade e personalidade dos indivíduos, quanto *ii*) na dinâmica do desenvolvimento, voltando-se aos sistemas (ciência, Estado, economia, empresas etc.).

O mundo da vida, o qual faz parte do quadro institucional, revela a importância da carga axiológica que o indivíduo traz em sua formação, gerando, com isto, a sua individualidade, ainda que inserto em um universo de valores culturais herdados de

---

<sup>5</sup> O conceito de “mundo da vida” (em alemão, *lebenswelt*) foi criado, inicialmente, pelo filósofo Edmund Husserl, no âmbito da fenomenologia e, posteriormente, desenvolvido por seu discípulo – o filósofo e sociólogo Alfred Schutz (HANKE, 2021, p. 2). Habermas bebe desta fonte schutziana e cria seu conceito de mundo da vida dentro de sua teoria do agir comunicativo, para quem “(...) o mundo da vida constitui, pois, de certa forma, o lugar transcendental em que os falantes e ouvintes se encontram; onde podem levantar, uns em relação aos outros, a pretensão de que suas exteriorizações condizem com o mundo objetivo, social ou subjetivo; e onde podem criticar ou confirmar tais pretensões de validade, resolver seu dissenso e obter consenso. Numa palavra, no que tange à linguagem e à cultura, os participantes não conseguem atingir *in actu* o mesmo distanciamento possível em relação à totalidade dos fatos, das normas e das vivências, os quais podem ser objeto de um possível entendimento (*Verständigung*)”. (HABERMAS, 2012b, p. 231).

seu tempo e espaço. O mundo da vida, assim, permite a intersubjetividade, o que gera influências recíprocas entre os concernidos, por meio de uma reprodução simbólica que se desenvolve em um processo dialógico.

O aspecto importante da análise de Mead que Habermas incorporou integralmente em sua reflexão é a concepção de que o indivíduo desenvolve a sua identidade (individuação) não de forma isolada, mas integrada socialmente. A consequência desse processo é a confirmação de que a personalidade se explica recorrendo necessariamente ao mundo social. Ademais, assegura-se, ainda com base na reflexão de Mead, outro elemento indispensável à teoria da ação habermasiana: a compreensão de que a interação simbólica não permite apenas o emprego comum de significados, mas abre caminho para a interação regida por normas (BANNWART JUNIOR, 2013, p. 80).

Tendo em vista que tanto o direito, quanto a ética e a moral fazem parte do substrato analítico da teoria crítica habermasiana, não se pode furtar à compreensão da validade e da facticidade das normas jurídicas que derivem da racionalidade prática e que podem se servir de uma base ética, em certa e calculada dose, para buscar uma finalidade mais depurada.

Ademais, a própria visão de empresa não apenas como um componente do sistema, mas como um agrupamento de indivíduos que carregam seu próprio mundo da vida, problematiza ainda mais a construção dialógica de valores institucionais, pois, se de um lado a empresa pode ser vista como ente próprio e destacado da soma de seus componentes, por outro, a carga axiológica que estes trazem não pode ser olvidada ou ignorada, sobretudo se a racionalidade da criação da própria eticidade empresarial deriva de uma ação comunicativa interna e externa aos muros da empresa, sofrendo influências diretas da *axio* coletiva.

Outro fator que, de igual modo, se assoma à complexidade das sociedades pós-convencionais<sup>6</sup>, é o alargamento daquilo que se compreende por “esfera pública”<sup>7</sup>, unindo o universo da seara que, até tempos não muito distantes, era de

---

<sup>6</sup> Conforme Souza (2010, p. 10), a partir de uma leitura habermasiana, sociedade pós-convencional é uma definição a qual “parte do pressuposto de que as estruturas jurídico-normativas destas sociedades apresentam certo nível de sofisticação e complexificação social em relação ao tratamento e regulamentação dos dilemas morais, isto é, dos conflitos de ação moral. Este fato se deve ao processo de generalização e universalização de um conjunto de princípios morais, cujo alcance e validade em termos de coordenação da ação individual e coletiva do sujeito se assentam em processos de aprendizagem prático-moral, inerentes aos estágios de evolução da consciência moral dos indivíduos e das etapas de reflexão social das sociedades”. Retornar-se-á a este tema com o devido aprofundamento no tópico 1.2.

<sup>7</sup> A esfera pública pode ser compreendida, de modo bastante sucinto, vez que a sua análise gerou

exclusividade do âmbito privado, mas que, com o estreitamento das relações sociais e o aumento de sua carga de entropia<sup>8</sup>, elasteceram o campo de incidência do interesse público, imiscuindo-se nos assuntos particulares.

Habermas (2014, p. 344) denominou de “fuga do Estado do direito público” o movimento de “transferência de tarefas da administração pública para empresas, entidades, corporações, gestores semioficiais de direito privado”. Ou seja, repassou-se parte dos afazeres, até então, típicos do Estado, para a expertise da iniciativa privada, vendo-se, assim, tanto “uma publicização do direito privado”, quanto uma “privatização do direito público”.

Nesse sentido, o momento de publicidade do interesse público vincula-se ao momento do direito privado de formulação contratual, na medida em que, com a concentração de capital e com o intervencionismo resultante do processo recíproco de socialização do Estado e de uma estatização da sociedade, surge uma nova esfera. Essa esfera não pode ser entendida plenamente nem como uma esfera genuinamente pública, e não pode ser univocamente classificada no domínio do direito privado ou público (HABERMAS, 2014, p. 354).

Vê-se, com isso, que a relação entre direito e moral não se reduz às suas diferenciações epistemológicas, mas o cerne da questão ganha corpo na dinâmica social, ou seja, em sua razão comunicativa, vez que, muito embora não haja identidade conceitual e, menos ainda, de naturezas do que se compreende por direito

---

nada menos do que a obra de pós-doutorado que garantiu à Habermas o cargo de professor na Alemanha, como um espaço autônomo entre a sociedade civil e o Estado, em que os cidadãos – livres e iguais – podem debater acerca de interesses comuns, resolvendo-os democraticamente e formulando opiniões. Vale lembrar que a separação entre o público e o privado, na modernidade, é mais flexível, vez que gerou o poder social. Conforme explica Werle (HABERMAS, 2014, p. 19) “A esfera pública burguesa analisada por Habermas, segue esse princípio de um uso público da razão por cidadãos livres e iguais, mas, diferentemente da Grécia clássica, a liberdade não é atributo exclusivo da vida pública. O próprio âmbito privado é entendido como espaço da liberdade contraposto ao âmbito público da autoridade e dominação. Nas sociedades modernas, a relação entre o público e o privado adquire uma diferenciação muito mais plástica e variável com o surgimento de uma dimensão do social e da consequente separação e oposição entre sociedade civil e Estado”.

<sup>8</sup> Acerca da ideia de entropia social, é importante destacar que se cuida, em verdade, de um conceito retirado das ciências naturais, mais propriamente da termodinâmica, em que é compreendido como “medida da variação ou desordem em um sistema” (HOUAISS, 2021, *on-line*). Nas ciências humanas e, sobretudo, nas sociais, esta terminologia adotou outra conotação, ainda que, também, com base na ideia de variabilidade. Neste aspecto, Netto (2016, p. 118) afirma: “Essa complexidade das possibilidades de informação e interação tem um nome: entropia, uma tendência à imprevisibilidade, à incomensurabilidade, à impossibilidade de anteciparmos o que acontecerá em seguida e de reconhecermos ordem, mesmo que momentânea. Na verdade, o próprio modo como construímos nossas interações depende da seleção entre ações e interlocutores disponíveis. A pergunta que se põe com cada vez mais frequência a cada um de nós parece ser: entre tantas possibilidades de informação, ações e interlocuções, quais serão aquelas que efetivaremos, com quais atores e em que lugares? A teoria social propõe papéis da linguagem e das tecnologias da comunicação nessas decisões e passagens entre as ações e interações possíveis e aquelas realizadas.”

e por moral/ética, a verdade é que há uma complementaridade em suas atuações e o estado da arte em que se encontra o atual processo civilizatório denota uma velocidade e variedade das interações humanas que desafiam classificações estanques.

A mencionada complementaridade entre direito e moral já havia sido apontada por Habermas (1997, p. 147) em sua obra “Direito e democracia: entre facticidade e validade”, haja vista que, enquanto o cumprimento das normas morais dependam da autonomia do sujeito e encontram respaldo em princípios morais sedimentados em tradições e valorações fortes; o cumprimento das normas jurídicas dependem da arbitrariedade do sujeito e encontra legitimação em princípios jurídicos sedimentados em instituições (ou, em última análise, no Estado).

Tal diferenciação ganha relevo não quando se buscam as diferenças entre as concepções de direito e moral/ética, mas quando se pretende compreender o modo pelo qual ambas atuam conjuntamente, isto é, quando o direito se vale da moral/ética para a justificação de sua validade procedimental, bem como para que suas normas impositivas encontrem facticidade em consonância tanto aos fins almejados – potencial este que as normas morais também têm –, quanto aos meios para que fins políticos sejam obtidos, característica esta própria das normas jurídicas.

A norma jurídica, desta feita, não cria apenas os objetivos políticos, mas tem a possibilidade de, em si mesma, gerar meios para sua consecução (HABERMAS, 1997 b, p. 218). Esta diferença é bastante salutar quando falamos do aspecto normativo que a moral tem, haja vista que suas normas têm por único objetivo o seu próprio cumprimento, ou seja, não é mediadora para consecução de objetivos secundários. Já “o direito possui um aspecto instrumental: diferindo das normas morais, que constituem sempre um fim em si mesmas, as normas jurídicas servem também como meio para fins políticos” (HABERMAS, 1997b, p. 218)

Conforme destacou Habermas (1997b, p. 218), “O direito situa-se entre a política e a moral”. Esta constatação leva em conta o fato de que o sistema jurídico depende, a um só turno, de legitimidade e de validade e não se exaure com o exercício político. A legitimidade das normas jurídicas esbarra na questão da gênese do sistema jurídico, já que o Estado garante coercitivamente a facticidade destas normas, porém, desde os contratualistas como Locke e Rousseau, até as análises de Luhmann e de Rawls, busca-se entender qual a base que legitima procedimentalmente o próprio sistema jurídico e, neste aspecto, não se pode furtar a uma não apenas de ordem

política, mas que se conecte aos aspectos da justiça. “A partir do momento em que a validade do direito é desligada dos aspectos da justiça, que ultrapassa as decisões do legislador, a identidade do direito torna-se extremamente difusa” (HABERMAS, 1997b, p. 237).

O que o pensamento habermasiano propõe é que a moral desempenha esta variedade de papéis: tanto pode se revelar com a racionalidade que reafirma a legitimidade do sistema jurídico em seu nascedouro; quanto estar embutida no direito positivo, possuindo força “transcendente de um processo que regula a si mesmo e que controla sua própria racionalidade” (HABERMAS, 1997b, p. 243), quanto, ainda, pode seguir carreando sua própria lógica autônoma e independente da seara jurídica e política.

Não se vê, de modo algum, neste caso, o engolimento da moral e da ética pela esfera jurídico-normativa e, menos ainda, uma aporia consistente em reduzir as possibilidades jurídicas a imposições unicamente de carga axiológica, mas, sim, consiste em uma espécie de reforço de validação de mão dupla para ambas as esferas: de um lado o direito encontra na moral uma maior facticidade de seus objetivos pacificantes, tendo mais identidade com os valores de seu tempo e espaço e, de outro, a moral podem dispor de uma coercitividade que não se restrinja à reprovabilidade mental.

Essa dinâmica imprime certas consequências do ponto de vista filosófico, pois, se de um lado o direito encontra suas bases no princípio democrático, a ética, por sua vez, tem por fundamento o princípio moral, sendo, portanto, dois princípios distintos. A dinâmica democrática ocorre fora do indivíduo e tem por base normas artificiais de “institucionalização externa”, ao passo que a moral “opera no nível da constituição interna de um determinado jogo de argumentação” (HABERMAS, 1997, p. 146).

Cabe à ação comunicativa estabelecer, portanto, o médium de transposição pragmático para que a norma jurídica dê corpo aos princípios éticos quando assim o desejar. E, mais importante ainda, que a obtenção de um escopo ético não recaia no risco de uma relativização da aplicação normativa-jurídica, o que retiraria da norma a sua facticidade, mas em reforço da validade dos valores socialmente cultivados e cuja impositividade ficara, até então, adstrita à esfera autônoma do cidadão.

É neste cenário de volatilidade de pretensões e de intensa intersubjetividade, que a teoria crítica deve lançar mão de suas bases para aproximar os anseios da esfera individual às possibilidades coletivas, para satisfazer o bem comum

respeitando o indivíduo, para refazer os contornos do público privatizando parte de suas tarefas e para remodelar o privado, publicizando sua esfera de atuação em temas estratégicos.

Se se pretende lançar no terreno de debates acerca da ética e da moral e de sua aplicação na seara empresarial, não se pode voltar as costas a este introito que leva em consideração a natureza de ambas e, ainda, as implicações em se positivar tal desiderato. Simplesmente definir o vocábulo e o acoplar a um texto normativo não apenas instrumentalizaria o próprio direito como, ainda, poria cabo à reprodução simbólica que o universo ínsito aos valores éticos tem.

É importante esta análise possibilitada pela teoria crítica, pois lança lume no modo pelo qual a carga valorativa ética pode, por meio da ação comunicativa, ser recebida no ordenamento jurídico, de modo a não se reduzir a um mero texto numa folha de papel e completamente destacado da realidade social.

Ao se propor a adoção de critérios valorativos e socialmente almejados para a atuação de ficções jurídicas, quais as empresas, deve-se ter em mente que se aproxima uma das esferas do sistema (as empresas), ao mundo da vida (sociedade). Com isso, estreitam-se os laços das forças produtivas (e, portanto, originadas de uma razão instrumental, inerente aos sistemas) às interações dos sujeitos (e, portanto, originadas de uma razão comunicativa, inerente à sociedade). Deste modo, ao se unirem estes dois universos, as pretensões para a construção deste paradigma normativo devem, mais do que nunca, ser observadas, a fim de que o produto desta racionalidade comunicativa seja condizente com as expectativas de todos os concernidos.

Criadas, por sua vez, as condições e esclarecidas as bases éticas em que a empresa deverá pautar sua conduta, a referida aproximação da esfera pública e privada, ao trazer a responsabilidade social para o setor produtivo, acaba por lhe conferir não apenas deveres, mas o direito de atuação na construção desta racionalidade jurídica e, com isso, é galgado ao importante papel de ator nesta dinâmica, dela devendo fazer parte como cumpridor e construtor da racionalidade que deverá orientar a elaboração da norma jurídica, ou seja, passa de simples destinatário da norma para ser, ainda, construtor dela, indicando os meios ideais de alcance de seus objetivos, atuando politicamente.

Toda responsabilidade, por sua vez, traz duas implicações lógicas. A primeira delas reside na constatação de que a responsabilidade importa em ter liberdade para

exercer uma carga volitiva, vez que ninguém pode ser responsabilizado se não puder optar entre cumprir ou não uma norma, é o que Habermas denominou de “arbitrariedade” (1997a, p. 140). É da liberdade de ação que se justifica o livre emprego da vontade, gerando-se, assim, direitos subjetivos tanto a pessoas físicas, quanto jurídicas, conforme salienta Habermas (1997a, p. 113):

(...) o conceito do direito subjetivo desempenha um papel central na moderna compreensão do direito. Ele corresponde ao conceito de liberdade de ação subjetiva: direitos subjetivos (rights) estabelecem os limites no interior dos quais um sujeito está justificado a empregar livremente a sua vontade. E eles definem liberdades de ação iguais para todos os indivíduos ou pessoas jurídicas, tidas como portadoras de direitos (HABERMAS, 1997, p. 113).

A segunda constatação é de que a responsabilidade pressupõe a individualização do sujeito, ainda que pertencente a uma coletividade, pois o simples fato de participar de um processo consensual não lhe retira as características próprias e que são consideradas neste mesmo processo (BANNWART JUNIOR, 2017. p. 29).

O duplo processo de aprendizado – teórico e prático – que envolve o ser humano e, no caso específico em tela, as empresas, compreende a condição de possibilidade integral com uma pedagogia de aprendizagem limitada e destinada a valorizar, de forma parcial e unilateral, apenas o verso da moeda. A empresa sempre teve interesse pelo aspecto teórico, buscando processos inovadores na técnica e nos conhecimentos científicos disponíveis. Contudo, nossa época tem demonstrado a urgência de as empresas investirem no aprendizado interacional, assimilando novas formas de atuarem no plexo de sociabilidade que forma um emaranhado de informações, ações e comportamentos que circulam em um mundo que é real e virtual ao mesmo tempo. A rede de interações sociais se tornou complexa demais e a gestão de ações, nesse ínterim, não pode mais ser deixada ao acaso ou ao capricho carismático deste ou daquele colaborador (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 29).

A necessidade de aplicação da ética e da moral às atividades empresariais pode ser vista, de modo bastante sucinto, como resultado dialético e dialógico do intrincado intersubjetivo que o bojo da sociedade vem suportando crescentemente. As riquezas produzidas pelo setor produtivo geram uma série de questões, inclusive as que põem à prova sua própria subsistência, trazendo-lhe, por exemplo, responsabilidades geradas a partir de ideias como a sustentabilidade.

Não se pode pretender, no entanto, que a lógica do lucro seja deixada de lado em um sistema capitalista, todavia, a imposição da responsabilidade social às atividades empresariais faz que elas se desenvolvam sob alicerces éticos e não livres e desimpedidas de um comprometimento moral – daí a necessidade da coerção que

é tão própria do direito.

Ocorre que a construção da arquitetura desta base normativa, focada na ação comunicativa, demanda liberdade de seus atores ou, do contrário, não há deliberação, deixando que a força do melhor argumento se perca pela força bruta. Neste ponto é que se deita o presente trabalho: se a nova racionalidade prática demanda das empresas um dever de atuação ético, sob a determinação jurídica de uma responsabilidade social, é justo que elas sejam excluídas da arena política de construção desta mesma racionalidade? Além disso, de que formas a empresa pode participar na construção desta racionalidade dialógica?

Antes, porém, de se lançar à resposta de tais indagações, é necessário que se aprofunde um pouco acerca do que se compreende por ética empresarial, sua responsabilidade, o alcance de ambos os conceitos e sua visão pragmática.

## 2.2 ÉTICA E ÉTICA EMPRESARIAL

Quando se propõe tratar do tema “ética” o primeiro desafio que se depara é, sem dúvidas, defini-la, vez que ao longo da história, este vocábulo trouxe uma considerável gama de significações. A compreensão que lança nela traz o “reflexo da época, da sociedade, do avanço tecnológico, das relações e ações individuais, enfim, do desenvolvimento de toda sociedade” (SANTOS, 2015, p. 4).

Adela Cortina (2001, p. 17), logo no capítulo inaugural de sua obra “*Ética de la empresa*”<sup>9</sup>, adverte que a compreensão que se deita acerca da ética ganhou novos matizes e conotações ao longo da história, de modo que fixar seu significado pode ter um resultado empobrecedor. Contudo, em que pese este cabedal de conceitos atrelados à ideia de “ética”, faz-se importante analisar os mais significativos ao longo do pensamento filosófico ocidental.

---

<sup>9</sup> Em que pese esta autora possuir uma abordagem diferenciada daquela proposta por Habermas, haja vista que, muitas vezes, acaba por identificar a ética à moral, fato é que a sua análise possui reflexões que não podem ser desconsideradas, dada a propriedade com que trata da relação entre a ética e o universo organizacional. De todo modo, adverte-se que este trabalho não pretende desgarrar da ótica habermasiana, lançando mão da concepção de uma ética empresarial cortiniana apenas na medida em que mais corrobora a ação comunicativa, pondo a empresa como um ente ético e, portanto, ator social que auxilia na construção de novos valores e na produção de uma racionalidade prática, do que propriamente encontra nas mencionadas diferenças de abordagens pontos insuperáveis e inconciliáveis.

A ética encontra suas origens na Grécia que, desde o século IV a. C., tinha pensadores que buscavam uma distinção entre o saber teórico, o qual focava sua atenção na compreensão do que são as coisas, e o saber prático, cujo foco era como as coisas deveriam ser. Quanto a esta segunda preocupação, relativa ao agir, havia tanto aqueles que se debruçavam sobre a técnica, ou seja, o modo de fazer, quanto aqueles que se preocupavam com o bem fazer e com uma ação racionalmente orientada e, aí, reside a ética (CORTINA, 2001, p. 17-8).

Desde suas origens, a ética foi gestada como um saber que se propõe oferecer orientações para a ação, de modo que procedamos racionalmente, isto é, que tomemos decisões justas e boas. E recebe o nome de 'ética' justamente porque tomar tais decisões exige o cultivo das predisposições para tomá-las até que se transforme em hábito, ou mesmo costume (CORTINA, 2007, p. 20).

A ética, dentro de seus vários significados, é relacionada: *i*) à ideia tanto de “modo de ser” de um sujeito ou de um coletivo; *ii*) à ideia de “caráter ou conjunto de princípios e valores morais que norteiam a conduta humana na sociedade” (SANTOS, 2015, p. 4); *iii*) à concepção de “bons costumes”, tendo derivado diretamente do vocábulo *ethikos* (ANTONIK, 2016, p. XXIII) e, finalmente, *iv*) à “área da filosofia responsável pela pesquisa dos princípios que motivam, disciplinam e orientam o comportamento humano, em especial, aquilo que diz respeito a normas, comportamentos e preceitos presentes na realidade social” (ANTONIK, 2016, p. XXIII).

Quando se trata da ética, recorre-se sobremaneira ao conceito grego de *ethos*. O espaço do *ethos*, considerado habitat, não é dado ao homem, mas é por ele construído e reconstruído, de tal forma que essa morada nunca estará plenamente pronta e acabada. O *ethos* carrega como elemento essencial o seu caráter inacabado e implica a constância de uma zelosa reconstrução. É no *ethos*, pois, que o homem expressa a sua exigência radical de desempenhar o dever-ser (BANNWART JUNIOR; DEMICIANO, 2019, p. 467).

Vê-se que a acepção do vocábulo perpassa tanto a esfera do indivíduo, com relação ao seu caráter e modo de ser, quanto se destina a uma disciplina coletivista, relacionando-se com hábitos e costumes de uma sociedade. No que tange à significação de “hábito”, Adela Cortina (2007, p. 21) destaca que ela é ínsita à compreensão da ética, no sentido de que ela não “apenas se refere à predisposição das pessoas e das organizações a tomar decisões e a agir em um sentido

determinado”, mas de lidar com a realidade circundante de forma a confrontar hábitos arraigados que demandem uma depuração, criando-se, deste modo, o que a filósofa espanhola, assim como Aristóteles<sup>10</sup>, chamou de “segunda natureza”.

Com isso, a ética não é apenas uma orientação no agir, mas uma “forja do caráter” que permite, ao sujeito, fazer boas escolhas e tomar decisões prudentes (CORTINA, 2001, p. 19). Aristóteles já assinalava neste mesmo sentido, compreendendo esta natureza da ética de orientação do sujeito em sua tomada de decisões (CARRAÇA, 2014, p. 46)

A unidade de coerência da ética reside neste seu aspecto integrador, vez que o indivíduo recebe em seu mundo da vida valores que são cultivados socialmente e eles atuarão de modo a direcionar seu agir, na consecução do bem e do justo. É um sistema de retroalimentação, porquanto tanto mais o sujeito atua no sentido ético, mais seus hábitos são depurados e, assim, mais a ética ganha força em termos coletivos. “Se o homem é um ser social, ele é necessariamente ético. Ele questiona-se sobre os seus actos, julga os actos dos outros homens e procura coerência, unidades lógicas para a conduta própria e alheia” (CALDEIRA, 2008, p. 35).

Tanto Habermas, quanto Adela Cortina, entendem o processo de decisão ética com base na racionalidade do agir humano, balizado pela reciprocidade de relações travadas intersubjetivamente, e que, por sua vez, demandam uma autoconsciência e um reconhecimento do outro para que haja a mencionada reciprocidade (CARRAÇA, 2014, p. 52). “É possível conceber o discurso prático como um processo de comunicação que, pela sua forma, exorta todos os intervenientes a uma assunção simultânea dos papéis ideais” (HABERMAS, 1999, p. 17)

Seguindo a tradição kantiana, um bom número de autores propõe desde a década setenta reconhecer que a razão humana é dialógica e que, portanto, não se pode decidir que normas são morais, senão por meio de um diálogo que se celebra entre todos os afetados por elas e que chegue à convicção por parte de todos de que as normas são corretas. Esta posição recebe indistintamente os nomes de ética dialógica, ética comunicativa ou ética discursiva, são seus criadores K. O. Apel e J. Habermas, e têm hoje em dia seguidores em um bom número de países<sup>11</sup> (CORTINA, 2001, p. 31, tradução

---

<sup>10</sup> Quanto a esta segunda natureza, moldada pelo hábito, o estagirita afirmou em sua obra ‘Ética a Nicômaco’ (1991, p. 27): “Não é, pois, por natureza, nem contrariando a natureza que as virtudes se geram em nós. Diga-se, antes, que somos adaptados por natureza a recebê-las e nos tornamos perfeitos pelo hábito”.

<sup>11</sup> Texto original: “Siguiendo la tradición kantiana, un buen número de autores propone desde los años setenta reconocer que lá razón humana es dialógica y que, por tanto, no se puede decidir qué normas son morales si no es a través de un diálogo que se celebre entre todos los afectados por ellas y que

nossa).

Conforme pôde ser visto no introito deste capítulo, as normas éticas e morais possuem naturezas distintas das normas jurídicas, sobretudo em relação à sua cogência, teleologia, base de validade e fundamentação. As normas jurídicas procuram “evitar condutas desviadas e, mesmo, comunicar o que uma sociedade tem majoritariamente por correto”, ao passo que “a ética trata do *ethos*, incorporando no caráter das pessoas e das organizações hábitos que podem levar a decisões justas e boas” (CORTINA, 2007, p. 21-2).

Com esta constatação, Cortina (2007, p. 21-2) deduziu que a ética tem maior alcance que o direito, “De tal forma que o ‘natural’, no sentido dessa segunda natureza adquirida, seja então tomar decisões em favor da integridade e da transparência”. A seu turno, “a linguagem do direito pode funcionar como um transformador na circulação da comunicação entre sistema e mundo da vida, o que não é o caso da comunicação moral, limitada à esfera do mundo da vida” (HABERMAS, 1997, p. 56).

A sociedade atual depende em larga escala das organizações, sobretudo das empresas. Neste modelo de sociedade gerencial, a resolução de boa parte dos problemas dos homens e a busca por sua felicidade já não encontram mais resposta apenas na atuação do Estado, ou na da religião e, tampouco, nas consciências de cada indivíduo. Em que pese todos estes fatores terem sua importância, fato é que as engrenagens que movimentam a intrincada rede do tecido social devem-se, em boa parte, às organizações, de modo que qualquer melhora em termos coletivos deve, necessariamente, passar pela configuração de base do modo de ser e produzir que sustentam a sociedade, ou seja, devem passar pela atividade empresarial<sup>12</sup>.

Os empresários, por sua vez, refletem muitos valores encarnados em seu modelo de liderança e são tomados como referenciais, sobretudo, de eficiência e inovação. Tornam-se, deste modo, conforme as palavras de Adela Cortina (2001, p. 14) “paladino dos mais admirados valores”<sup>13</sup>, haja vista seu desempenho trazer resultados almejados e invejados.

Conforme Milan et al (2017, p. 273) apontam, “quando uma organização

---

llegue a la convicción por parte de todos de que las normas son correctas. Esta posición recibe indistintamente los nombres de ética dialógica, ética comunicativa o ética discursiva, son sus creadores K. O. Apel y J. Habermas, y tiene hoy en día seguidores en un buen número de países”.

<sup>12</sup> Neste mesmo sentido, afirma Cortina (2001, p. 82): “Una ética de las organizaciones es, pues, indispensable para reconstruir el tejido de una sociedad, para remoralizarla”.

<sup>13</sup> Livre tradução de “paladín de los más admirados valores”.

prioriza a ética, releva uma prática honesta, justa (equitativa) e democrática, atuando por princípios e não por conveniência”. Numa palavra, a busca por uma sociedade melhor não decorre apenas de se reconhecer a importância do resultado da atividade da empresa, mas, também, do modo como se chega nele, respeitando-se valores neste *iter* produtivo. A empresa, portanto, tem esta função dúplice de possibilitar uma ética cívica e uma maior justiça social: ela cria riquezas, satisfaz necessidades e, enquanto o faz, atua dentro dos valores almejados.

Frise-se que dentre os atores de condução social: Estado, população e empresas, estas últimas são as mais adaptáveis e que estão mais equipadas a responder as constantes e velozes mudanças, que desconhecem limites geográficos e soberanias estatais. Ademais, além desta característica reativa, as empresas possuem performance proativa, tendo capacidade de inovação, de projetar e idealizar por meio de seus projetos (CORTINA, 2001, p 15).

A associação entre empresa e ética, entretanto, não é uma decorrência automática, ela, em verdade, parte de uma construção diuturna, contínua, e se se pretende, portanto, obter uma sociedade com objetivos éticos, é imprescindível que as mais variadas formas organizacionais sejam inseridas neste intuito

Se a ética é um agir racional orientado à tomada de decisões justas e boas, sua imposição às empresas traz um benefício não apenas a elas, mas ao coletivo que alimenta os valores que norteiam o que seja justo e bom. As empresas, portanto, “envolvem uma série de normas, padrões ou expectativas de comportamento para atender àquilo que os diversos públicos consideram legítimo, correto e justo, de acordo com seus direitos morais ou expectativas” (MILAN et al, 2017, p. 274).

As empresas, assim, se aprimoram do ponto de vista valorativo, pois “o comportamento ético e moral é resultado de um processo de aprendizagem, o que vale tanto para os indivíduos como para a sociedade e para as instituições que compõem o estrato social” (BANNWART, 2017, p. 27).

Em que pese pessoas naturais não necessitem de legitimação para sua existência, as empresas, por sua vez, precisam do bom desempenho do papel que socialmente lhes foi conferido, sob pena de deslegitimar a sua própria existência enquanto elemento integrante do sistema. Todavia, a consecução de seus objetivos é alcançada mediante tomada de decisões, as quais dependem de boas escolhas; numa palavra, necessitam da ética para tanto.

A ética e a responsabilidade social causam impacto positivo no sucesso das empresas, porque os consumidores fazem julgamentos éticos que influenciam suas compras, bem como os investidores também exigem transparência porque percebem que as empresas mais éticas garantem melhor os seus investimentos (MILAN et al, 2017, p. 276).

Conquanto a orientação do agir ao ser humano se baseia na busca de uma felicidade, a empresa deve orientar-se em atingir seus objetivos socialmente estabelecidos e que legitimam a sua própria existência, vez que, diferentemente do objetivo do ser humano, não se fala em “felicidade de uma organização”, pois se a empresa buscasse a felicidade, redundaria na busca da felicidade das pessoas físicas que a compõe e não a dela propriamente, posto que ela é uma ficção.

A empresa, por movimentar a cadeia produtiva, gerando e distribuindo bens e riquezas, desempenha um importante papel social e que impacta diretamente no âmbito coletivo. O ordenamento jurídico, sabendo da magnitude e do impacto das atividades das organizações na sociedade, tratou de buscar normas cunhadas em base ética<sup>14</sup>, munindo as empresas, assim, de ferramentas cujo alcance as deixariam mais preparadas para lidar com a multiplicidade e velocidade das relações intersubjetivas.

Esta recepção normativa de reconhecimento de valores éticos na seara organizacional gerou o movimento de complementaridade entre direito e moral, apontado por Habermas, e o fez com vistas a criar condições ideais de fala, pois se se ignorasse a relevância desempenhada pelas empresas no bojo social, não reconhecendo os impactos gerados pela atividade de produção de bens e riquezas na sociedade, quebrar-se-ia a lógica democrática ao afetar a equanimidade e, com ela, toda a legitimação do sistema jurídico.

Este mencionado rompimento com a equanimidade se daria de duas formas: *i*) permitiria, por uma lado, uma atuação empresarial unicamente voltada para fins lucrativos gerando/fomentando desigualdades sociais, ainda que a exploração

---

<sup>14</sup> Exemplos disso são o inciso VIII, do art. 7º da Lei Federal nº 12.846 de 1º de agosto de 2013, o qual determina: “Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: (...) VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e **a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;**” (BRASIL, 2013, *on-line*) e o inciso IX, do §1º do art. 9 da Lei Federal nº 13.303 de 30 de junho de 2016, cuja redação é a seguinte: “Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abrangem: (...) § 1º Deverá ser elaborado e divulgado **Código de Conduta e Integridade**, que disponha sobre: (...) III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao **descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;**”. (BRASIL, 2016, *on-line*).

irresponsável da atividade levasse, a médio e longo prazo, ao seu esgotamento, dada a insustentabilidade que se instalaria e *ii*) por outro lado, com a exclusão das empresas de uma atuação ética, o sistema jurídico estaria sinalizando que ela não faz parte do processo de construção de uma racionalidade comunicativa, deixando a cargo de poucas empresas desbravadoras a dura tarefa de levar adiante um objetivo tão salutar qual o de atuar eticamente, sofrendo o risco de sucumbir ante práticas espúrias da concorrência.

É importante, no entanto, destacar, que a proposta de uma ética empresarial não visa perverter um dos objetivos principais da empresa que é a obtenção de lucros, pois, do contrário, a lógica que sustenta a sua razão de ser acabaria cedendo a uma desnaturação. Mas que este lucro seja obtido de forma a não ferir os valores mais caros àquela sociedade, ou seja, que não ataque valores éticos.

As empresas “passaram a apreciar cada vez mais sua dimensão cultural, a atender ao significado simbólico de muitos aspectos de sua vida”, ou seja, o foco não é apenas “resultados, eficácia, eficiência”, mas, ainda, “símbolos, significado ou esquemas interpretativos. Contar com uma cultura de empresa passou a ser essencial para o êxito, devendo fazer parte dela os valores morais” (CORTINA, 2007, p. 29).

É próprio do ser humano como bem observou Adam Smith em sua “Teoria dos sentimentos morais” um desejo inato em agradar e essa sensibilidade pode ser vista na “aversão primária a ofender seus irmãos”, tendo “prazer com a opinião favorável destes, e a sofrer com sua opinião desfavorável” (SMITH, 2019, p. 146). Sabendo-se, pois, que as pessoas podem alcançar o bem comum, mesmo que movidas por interesses próprios e/ou egoísticos, ao querer uma aprovação de seus semelhantes, a ética empresarial vale-se, igualmente, desta mesma lógica da natureza sentimental de buscar a aprovação, agindo, para tanto, na consecução de objetivos coletivamente almejados.

Durante esta busca de aprovação social, a empresa alcança seu fim (seu *telos*) ao buscar o lucro privado<sup>15</sup>, sem que isso, no entanto, implique em perder de vista o

---

<sup>15</sup> Mesmo pensadores, como Milton Freedman, que defendiam que a função social das empresas seria, unicamente, a produção do lucro, não conseguem, durante sua argumentação, fugir dos critérios éticos de atuação empresarial, conforme explicita o seguinte trecho extraído de uma matéria feita por Friedmann ao *New York Times*: “Em um sistema de propriedade privada e livre, um executivo corporativo é um funcionário do proprietários do negócio. Ele tem responsabilidade direta com seus empregadores. Essa responsabilidade é conduzir o negócio de acordo com seus desejos, que geralmente será fazer como muito dinheiro possível, enquanto está de acordo com suas regras básicas da sociedade, tanto aqueles encarnados na lei e aqueles incorporados no costume ético” (FRIEDMAN,

bem maior da coletividade, em termos sociais e políticos. Cria-se, destarte, um modo de agir socialmente reconhecido e que atribui àquela organização em específico uma nova identidade.

Não é por menos que a imagem de uma organização é de tal sorte relevante que as concepções de *trade dress*<sup>16</sup> e inteligência corporativa<sup>17</sup>, ao lado da responsabilidade social, vêm ganhando destaque e são como as digitais de uma empresa, tornando-a única.

É importante destacar que o pressuposto para um agir empresarial ético

---

1970, s/p., tradução nossa). Texto original: “*In a free-enterprise, private-property system, a corporate executive is an employee of the owners of the business. He has direct responsibility to his employers. That responsibility is to conduct the business in accordance with their desires, which generally will be to make as much money as possible while conforming to their basic rules of the society, both those embodied in law and those embodied in ethical custom*”.

<sup>16</sup> *Trade dress* “significa a imagem total ou aparência geral de um produto ou serviço, incluindo, mas não limitado a (sic), desenho da embalagem, rótulos, recipientes, mostruários, à característica do produto ou à combinação de elementos ou figuras que são ou se tornam associadas exclusivamente com uma existência particular que permitem funcionar como sendo um indicador de origem do produto; o ‘*trade dress*’ compreende uma única seleção de elementos que imediatamente estabelecem que o produto se distancia dos outros, por isso se torna inconfundível. ‘*Trade dress*’ e/ou ‘Conjunto-Imagem’, para nós é a exteriorização do objeto, do produto ou sua embalagem, é a maneira peculiar pela qual se apresenta e se torna conhecido. É pura e simplesmente a ‘vestimenta’, e/ou o ‘uniforme’, isto é, um traço peculiar, uma roupagem ou a maneira particular de alguma coisa se apresentar ao mercado consumidor ou diante dos usuários com habitualidade. Na generalidade da expressão ‘alguma coisa’ pode-se incluir mas, logicamente, não limitar às marcas figurativas ou mistas, tridimensionais, a todos os objetos que foram ou não suscetíveis de patentes, mas que se apresentam mediante uma forma de exteriorização característica; a toda e qualquer forma de produto ou de sua embalagem, desde que constituída de características particulares; a toda e qualquer decoração interna ou externa de estabelecimentos; a toda e qualquer publicidade desde que elaborada e apresentada com particularidades a torne conhecida como procedente de uma determinada origem” (TINOCO SOARES, 2004, p. 213).

<sup>17</sup> Inteligência corporativa ou *business intelligence* é “una forma específica de expresión de la gestión de información, y comprende a la inteligencia competitiva (que pone el énfasis en el ambiente competitivo, y en conocer los aspectos de la competencia que pueden hacer impacto en las fortalezas y debilidades de la empresa), la inteligencia sobre los competidores (que se orienta fundamentalmente a conocer los competidores, mediante perfiles de los mismos y su actualización) y al monitoreo del medio (el proceso de vigilancia general de todos los segmentos del medio y sus interacciones, para identificar señales de cambio). La inteligencia corporativa es a la vez un proceso (analítico), que transforma datos en conocimiento estratégico relevante y preciso ... y un producto (la información ya procesada)” (OROZCO SILVA, 1999, p. 59). A inteligência corporativa também é relativa à integração de suas informações para auxiliar na tomada de decisões, conforme assinala Laudon, K e Laudon, J “*integrating all the information streams produced by a firm into a single, coherent enterprise-wide set of data, and then, using modeling, statistical analysis tools (like normal distributions, correlation and regression analysis, Chi square analysis, forecasting, and cluster analysis), and data mining tools (pattern discovery and machine learning), to make sense out of all these data so managers can make better decisions and better plans, or at least know quickly when their firms are failing to meet planned targets*”. (2013, p. 1-2), que, em livre tradução quer dizer: “integrando todos os fluxos de informação produzidos por uma empresa em um único conjunto de dados em toda a empresa e, em seguida, usando modelagem, ferramentas de análise estatística (como distribuições normais, análise de correlação e regressão, análise quadrada de Chi, previsão e análise de *cluster*) e ferramentas de mineração de dados (detecção de padrões e *machine learning*), para dar sentido a todos esses dados a fim de que os gestores possam tomar melhores decisões e melhores planos, ou pelo menos saber rapidamente quando suas empresas estão falhando em cumprir metas planejadas”.

respalda-se, sobretudo, na liberdade de atuação. Assim, as empresas devem ter liberdade para que possam gerir seu negócio e, ainda, possam participar como atores sociais na construção dos hábitos que criarão sua segunda personalidade e, conseqüentemente, elevar o patamar de atuação, gerando a necessidade de que outras empresas sigam estes parâmetros ou acabem sucumbindo entre o hiato de suas performances e as expectativas sociais.

Todavia, como uma empresa, considerada em sua unicidade, pode construir uma ética? Quais as bases racionais que lhe permitem atuar de forma ética? O simples cumprimento normativo bastaria para conferir a qualidade ética a sua atuação ou seria necessário algo mais? Qual referencial ético deve ser tomado? Há uma base axiológica exclusiva às empresas?

Com o fim de responder a algumas destas perguntas, Adela Cortina (2001, p. 24) aponta alguns passos: *i)* o primeiro consistiria em determinar claramente qual é o fim específico, o bem interno da atividade e que, portanto, respalda sua legitimidade social; *ii)* verificar os meios adequados para produzir este bem e/ou serviço e quais valores são necessários incorporar para o alcançar; *iii)* perguntar-se que hábitos a organização deverá ir adquirindo, conjuntamente aos seus componentes, para forjarem seus caracteres o qual permita tomar decisões acertadas com relação aos seus objetivos; *iv)* discernir quais relações deve existir com as distintas atividades e organizações; *v)* discernir entre os bens internos e externos; *vi)* quais são os valores da moral cívica da sociedade em que está inserida<sup>18</sup> e *vii)* quais direitos esta sociedade reconhece às pessoas, ou seja, qual a consciência moral alcançada pela sociedade.

O ordenamento jurídico, de per si, não é elemento suficiente para nortear uma conduta em termos éticos, pois as condutas impostas pela lei podem estar pautadas em opressão legitimada, de modo que aqueles que, porventura, rebelam-se contra o sistema perverso, acabam, conseqüentemente, por ser vistos como antiéticos. Todavia, na lógica habermasiana, a construção jurídico-normativa do que se pretende por bom e justo não pode escapar à participação de todos os atores sociais, sob pena de o resultado do processo de produção normativa padecer de déficits de legitimidade e de validade. “Por isso para tomar decisões justas é preciso atender ao direito

---

<sup>18</sup> Quanto a este ponto, em específico, é importante destacar que a construção ética na visão habermasiana se difere da ora proposta por Adela Cortina, vez que não deriva de um aspecto cívico, mas sim de uma ação comunicativa.

vigente, às convicções morais imperantes, e ainda averiguar que valores e direitos não de ser racionalmente respeitados”<sup>19</sup> (CORTINA, 2001, p. 28, tradução nossa).

Argumentos em prol da legitimidade do direito devem ser compatíveis com os princípios morais da justiça e da solidariedade universal – sob pena de dissonâncias cognitivas – bem como com os princípios éticos de uma conduta de vida auto-responsável (sic), projetada conscientemente, tanto de indivíduos, como de coletividades” (HABERMAS, 1997, p. 133).

Numa sociedade complexa qual a atual pode ficar difícil, no entanto, estabelecer um referencial ético padrão, todavia, conforme bem recorda Cortina (2001, p. 37), mesmo este pluralismo em que se vive permite um mínimo moral compartilhado. Habermas (1997b, p. 215) vai além e em conjunto com Karl-Otto Apel encontra “a própria argumentação moral como processo adequado para a formação racional da vontade”, isto é, a prática argumentativa embasada na moral leva à criação de uma racionalidade volitiva.

Todo aquele que se envolve numa prática de argumentação tem que pressupor pragmaticamente que, em princípio, todos os possíveis afetados poderiam participar, na condição de livres e iguais, de uma busca cooperativa de verdade, na qual a única coerção admitida é a do melhor argumento (HABERMAS, 1997b, p. 215).

Deste modo, em sociedades cosmopolitas, que trazem em seu bojo inúmeros atores que participam de sua construção, numa complexidade crescente, a variabilidade de concepções éticas, longe de ser obstáculo para a construção de um agir legitimado em termos principiológicos, permite, em verdade, seu enriquecimento. Para tanto, essa sociedade deve fornecer canais e condições ideais de fala para que esses mesmos atores possam convencer os demais acerca dos valores por ele defendidos, devendo-se curvar unicamente à força do melhor argumento que, derivado do processo dialógico, auxilia na construção diuturna deste mínimo ético comum.

Como a empresa está imersa em uma coletividade que não se reduz ao mercado ou à sua concorrência, em querendo atuar eticamente deve, também, voltar seus olhos para todos aqueles que são afetados pela sua atividade, inclusive aos

---

<sup>19</sup> Texto original: “Por eso para tomar decisiones justas es preciso atender al derecho vigente, a las convicciones morales imperantes, pero además averiguar qué valores y derechos han de ser racionalmente respetados”.

colaboradores internos (seus recursos humanos) e todos os demais interessados – os *stakeholders*. “A referência ao público-alvo interno e externo reproduz, no dialeto da responsabilidade social, mais um dos inúmeros anglicismos utilizados na linguagem empresarial: *stakeholders*” (GARCIA, 2004, p. 29). Esta terminologia inglesa – *stakeholder* – é relativa aos “grupos de interesse envolvidos na lógica empresarial, que engloba desde os funcionários ao governo, concorrentes, fornecedores, passando certamente pelos clientes, acionistas e também pela comunidade ligada àquela unidade de produção” (GARCIA, 2004, p. 29).

A *Teoria dos Stakeholders*, desenvolvida sobretudo por Edward Freeman, em sua obra “*Stakehold theory: The state of the art*”, de 2010, parte de questionamentos que buscam entender e remediar problemas advindos da relação entre ética e capitalismo e como gestores podem atuar de modo a conciliar estas ideias, aparentemente conflitantes, sob a ótica de pessoas que são ou que podem ser afetadas pela atividade empresarial<sup>20</sup>.

A linha da Teoria dos *Stakeholders* possui o mérito de unir certo pragmatismo a uma teorização da ética empresarial, não permitindo que essa se reduza a um jogo de sentenças valorativas atribuídas ao desempenho solipsista de uma ou outra organização, o que seria uma rele atribuição de juízo isolado e baseado em um senso-comum de certo ou errado, mas não um valor racionalmente construído e aplicável a toda e qualquer empresa. O que esta teoria propõe, na realidade, é que o questionamento ético que recaia na atividade empresarial se imiscua em cada um de seus aspectos, levantando perguntas acerca de cada faceta derivada da atividade organizacional.

Em um cenário mais esperançoso, os eticistas de negócios unem forças com pensadores da gestão para começar a prestar atenção à prática real dos negócios. Precisamos entender como o vocabulário dos negócios e das disciplinas empresariais pode ser enquadrado através de uma concepção “grossa” de conceitos éticos, em vez de julgamentos “finos” feitos de longe (...). Por exemplo, no marketing precisamos ver que as marcas são como promessas. Nas finanças precisamos entender a natureza moral da troca. Nas operações precisamos ver a humanidade dos “recursos humanos”. Em suma, para tornar a teorização na ética empresarial mais praticamente relevante, os eticistas precisarão se aprofundar com as funções fundamentais

---

<sup>20</sup> A Teoria dos *stakeholders* é uma de várias que analisam o fenômeno ético na seara empresarial. Neste sentido, afirma Cortina (2001, p. 80): “A partir de la década de los años setenta empieza a ponerse de moda, tanto en Estados Unidos como paulatinamente en Europa, la llamada «ética de los negocios» (business ethics), que recibe también otros nombres como «ética empresarial», «ética de la gestión», «ética de la organización» o «ética de la dirección», todos ellos justificados (...) desde distintas perspectivas”.

dos negócios e entender em mais profundidade como eles moldam o senso sobre os negócios e a ética. Os eticistas de negócios precisarão redescobrir os negócios. Esse trabalho começou, já que muitos estudiosos aplicaram a teoria dos *stakeholders* em suas próprias disciplinas de negócios<sup>21</sup> (FREEMAN et al, 2010, p. 19, tradução nossa).

A propositura, por Freeman, de um novo vocabulário ao mundo dos negócios, com uma construção baseada não mais sob o ponto de vista exclusivo dos interesses das empresas, mas no de todos aqueles que são, direta ou indiretamente, afetados por ela, quebra, até certo ponto, com a visão burocrática proposta pelo pensamento weberiano (FREEMAN et al, 2010, p. 4).

Ainda é de Max Weber que Cortina (2001, p. 78) e Milan (2017, p. 274) aproveitam dois conceitos, extraídos da obra “Política como vocação”, que podem ser mantidos para uma melhor compreensão acerca da amplitude da ética empresarial: “ética da convicção ou da intenção” e “ética da responsabilidade”. A primeira modalidade ética – da convicção ou intenção – parte do princípio de que há valores universais, os quais são aplicados em qualquer contexto e a qualquer sujeito. Já a segunda – a da responsabilidade – não apresenta um modelo universal de conduta, vez que não há modelos pré-definidos para a atuação naquele caso, dependendo de uma ponderação acerca dos resultados da ação.

Esta diferenciação em “duas vertentes” éticas, didaticamente, acaba por unir a teoria de Freeman e seu foco na visão dos interessados/afetados pelas atividades organizacionais, ou seja, uma ética embasada em certo pragmatismo que considera as consequências e circunstâncias das decisões tomadas (ética da responsabilidade), à teoria do agir comunicativo habermasiana e à ética discursiva de Apel, as quais, além de considerarem esta ética da responsabilidade, ainda consideram certos valores imutáveis (ética da convicção), cuja prescrição de agir está sedimentada em imperativos morais que ajudam na construção de uma racionalidade prática e valorativa.

---

<sup>21</sup> Texto original: “In a more hopeful scenario business ethicists join forces with management thinkers to begin to pay attention to the actual practice of business. We need to understand how the vocabulary of business and the business disciplines can be framed via a “thick” conception of ethical concepts, rather than “thin” judgments from afar (...). For instance, in marketing we need to see how brands are like promises. In finance we need to understand the moral nature of exchange. In operations we need to see the humanness of “human resources”. In short, to make theorizing in business ethics more practically relevant, ethicists will need to grapple with the core functions of business and understand in more depth how they shape sensemaking about both business and ethics. Business ethicists will need to rediscover business. This work has begun, as many scholars have applied stakeholder theory in their own business disciplines”.

Por isso a ética discursiva defende, sobretudo desde a perspectiva de Apel, que na hora de atuar é preciso mediar a racionalidade comunicativa com a estratégica; ou seja, que é preciso considerar quantos intervêm na atividade empresarial (diretores, trabalhadores, consumidores, fornecedores) como interlocutores válidos com o que é preciso relacionar-se comunicativamente, de sorte que se respeitem seus direitos e interesses, mas ao invés é necessário recorrer a estratégias para tratar de alcançar o fim da empresa, que é a satisfação de necessidades sociais através da obtenção do benefício. Como articular nos casos concretos ambos os tipos de racionalidade são coisas que a ética empresarial não pode precisar *a priori*. Sua tarefa consiste em elucidar o sentido e fim da atividade empresarial e em propor orientações e valores morais específicos para alcançá-lo. As decisões concretas ficam em mãos dos sujeitos que têm que ser responsáveis por elas e, portanto, não podem tomá-las sem contar com o fim que se persegue, os valores morais orientadores, a consciência moral socialmente alcançada e os contextos e consequências de cada decisão<sup>22</sup> (CORTINA, 2001, p. 79-80, tradução nossa).

A construção dos questionamentos éticos, propostos pela Teoria dos *Stakeholders*, assim como a busca pela resposta racional de tais valores, por meio de uma ação comunicativa, proposto por Habermas, sempre levam em conta que a empresa não é apenas uma destinatária de uma exigência ética, antes disso, ela faz parte desta construção e não é por menos que a “linguagem do mundo dos negócios” faz parte da base reflexiva proposta por Freeman e é sobre ela que deve haver a construção axiológica, fruto de um processo dialógico.

Porém, se a empresa é parte ativa deste processo de criação racional, detendo, inclusive, conhecimento e meios para melhor conduzir na busca dos valores coletivamente almejados, não se apresenta razoável sua exclusão de canais que possam lhe dar voz, em especial se tais meios advierem de uma participação política, o que deflagra um processo em cascata de tomada de decisões de políticas públicas que lhe afeta e, por via oblíqua, afeta todos seus *stakeholders*. Uma visão estanque da empresa numa sociedade complexa acaba por desconsiderar todos os

---

<sup>22</sup> Texto original: “Por eso la ética discursiva defiende, sobre todo desde la perspectiva de Apel, que a la hora de actuar es preciso mediar la racionalidad comunicativa con la estratégica; es decir, que es preciso considerar a cuántos intervienen en la actividad empresarial (directivos, trabajadores, consumidores, proveedores) como interlocutores válidos con los que es preciso relacionarse comunicativamente, de suerte que se respeten sus derechos e intereses, pero a la vez es necesario recurrir a estrategias para tratar de alcanzar el fin de la empresa, que es la satisfacción de necesidades sociales a través de la obtención del beneficio. Cómo articular en los casos concretos ambos tipos de racionalidad es cosa que la ética empresarial no puede precisar a priori. Su tarea consiste en dilucidar el sentido y fin de la actividad empresarial y en proponer orientaciones y valores morales específicos para alcanzarlo. Las decisiones concretas quedan en manos de los sujetos que tienen que ser responsables de ellas y, por tanto, no pueden tomarlas sin contar con el fin que se persigue, los valores morales orientadores, la conciencia moral socialmente alcanzada y los contextos y consecuencias de cada decisión.”

desdobramentos que sua existência gera na sociedade.

O Estado é tão ficcional quanto as organizações privadas e, em que pese seu papel fundamental e inegável, ele não pode simplesmente apartar da arena de construção da racionalidade o seguimento social responsável pela satisfação das necessidades humanas, pela geração e pela distribuição de riquezas, pela criação de inovações e pela melhora em perspectiva de qualidade de vida da população. Uma eventual demonização da figura empresarial demonstraria, em verdade, um nível de maturidade social ainda incipiente, por não ter descoberto as potencialidades latentes na responsabilidade social da empresa.

O crescimento imoderado do Estado facilita a corrupção, sem dúvida, mas, nos nossos dias, talvez a razão primeva pela qual esta atingiu a magnitude que tem – compartilhada por países desenvolvidos e subdesenvolvidos, democráticos ou autoritários – é a queda dos valores morais, baseados na religião ou laicos, que no passado davam força à legalidade e hoje em dia são tão fracos e minoritários que, em vez de impedir, estimulam a transgressão das leis em função da cobiça (LLOSA, 2019, p.83).

A identidade dos valores cultivados pelos cidadãos à atribuição de direitos e deveres para as mais variadas espécies de agrupamento (empresas, igrejas, famílias etc.) é um importante indicador do grau de comprometimento ético daquela mesma sociedade, sem o qual acaba por se corromper, por se deteriorar. Tal complexo de direitos e deveres gera a chamada “responsabilidade social da empresa” e serve para que o resgate ético à atuação das organizações seja possível. “Os segmentos engajados na campanha da responsabilidade social são, nessa lógica, uma vanguarda que pretende redefinir o *ethos* empresarial e sua visibilidade na sociedade” (GARCIA, 2004, p. 9).

### 2.3 A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA

Não se nega que as relações travadas entre os seres humanos e suas ficções jurídicas, quais o Estado e as organizações, vem estreitando laços e a intersubjetividade, que até pouco tempo dependia de uma vivência mais local, hoje desconhece fronteiras entre países e recebem influências diretas e em tempo real. O oceano das relações humanas tem ficado mais denso, mais veloz e mais intrincado.

Uma decisão que antes afetaria apenas uma pequena coletividade em âmbito regional hoje pode se irradiar mundo afora.

A própria pandemia do Covid-19 demonstrou que o estilo de vida do século XXI, longe de afastar riscos desta vivência sem fronteira entre os povos, trouxe uma série de questões acerca da forma como uma decisão tomada em um hemisfério, pode vir bater à porta no hemisfério oposto. O ser humano enfrentou não apenas a exposição destas fragilidades advindas de uma convivência globalizada, como, ainda, se deparou com diversos dilemas de ordem moral e ética: optar por *lockdowns* e, assim, salvar vidas, todavia, afetando-se a economia com o risco de os mais pobres padecerem primeiramente, ou liberar o acesso ao comércio, primando por uma defesa econômica, todavia com o sério risco de o controle da doença fugir?

O mundo inteiro viu-se sem respostas prontas, assertivas e universais: cada região tinha suas peculiaridades, suas mazelas e seus recursos, mas a sensação de impotência que se tomou nos primeiros momentos mostrou que ainda havia campos para a ciência desbravar e o ser humano, apequenado frente os seus temores, mais uma vez, careceu da velha e boa filosofia para lhe trazer respostas, ou ao menos indagações que revelassem o estado da arte de nossa sociedade.

O caos que se seguiu revelou a importância não propriamente de maior variedade dos meios de comunicação – os quais, diga-se de passagem, abundam –, mas que as informações por eles veiculadas fossem fidedignas. Revelou-se, também, que pouco adianta o indivíduo respeitar seu quinhão de responsabilidade se os demais não fizerem de igual maneira. Finalmente, o ano de 2020 teve o mérito de ser um professor exigente, mas ensinou, com a sabedoria que apenas as tragédias têm, a elencar quais valores são mais caros às pessoas.

Tudo isso tem muita relevância caso se discuta acerca da responsabilidade social, mais especificamente, das empresas, pois a responsabilidade, conforme dito alhures, implica em liberdade para a tomada de decisões e como a sociedade vem demandando (agora mais do que nunca) boas decisões, esta liberdade deve ser exercida com a máxima responsabilidade.

A responsabilidade social das empresas é um conceito relativamente novo, tendo surgido em meados da década de 1980, nos Estados Unidos e, no Brasil, por volta dos anos 90 como resultado de um processo de “entrada mais intensiva de instituições da sociedade em terreno controlado pelo Estado ou por instituições filantrópicas de cunho assistencialista” (GARCIA, 2004, p. 7).

Nos anos 90, um verdadeiro fenômeno de iniciativas não-estatais produz forte impacto na vida política e social dos, até então, 'assistidos'. Os aspectos centrais dessa proposta de trabalho convergiram para a recuperação do conceito de cidadania aplicado a todas as classes sociais – em oposição ao de tutela, que abrangia apenas aqueles em situação considerada irregular, decorrente de sua origem social e de comportamentos tidos como desviantes – e a recusa do estigma que associa pobreza e marginalidade e perigo social (...) (GARCIA, 2004, p. 17-18).

Alargou-se, portanto, a visão de “empresa cartesiana” (BANNWART, 2017, p. 21) e aquelas cujo olhar fosse de integralidade viram-se inseridas em uma totalidade à qual faziam parte e que não se poderiam destacar.

As organizações, à semelhança dos humanos que as compõem, são dotadas da capacidade de fazer escolhas, de aprender e de se desenvolver, o que lhes permite assumir os riscos dos meios de que lançam mão para tanto, ou seja, as empresas são dotadas da capacidade de autogestão e respondem por seus atos.

(...) por analogia com pessoas individuais, admite-se que uma organização possui um 'espaço de liberdade', o que implica mais de um curso de ação possível. Esse espaço pode ser maior ou menor, pode mudar no tempo, e é limitado por restrições. A compreensão (ou determinação descritivo-analítica) do tamanho de espaço de liberdade da organização é uma questão empírica que tem que ser explicada a partir da análise das ciências sociais e do conhecimento prático (das empresas) e não a partir de considerações normativo-éticas. Em correspondência com o espaço de liberdade, postula-se uma quantidade equivalente de responsabilidade ética, de acordo com o princípio fundamental da ética segundo o qual 'dever implica poder' (ENDERLE, 2007, p. 131).

Ocorre que há aqueles que criticam esta decorrência lógica de que cabe responsabilidade social às empresas, entendendo que o único objetivo dela seria uma atuação voltada à produção de riquezas e de obtenção de lucro, não sendo razoável e, nem mesmo, possível, impor uma exigência de que ela atue tendo por base a busca de um bem-estar social. Nesta visão limitada, a busca de um bem comum seria de responsabilidade do Estado ou de entidades filantrópicas e que, se a empresa agir buscando tal intuito, ou desnaturaria sua finalidade, ou, então, essa boa ação, verdadeiramente, tratar-se-ia de estratégia de marketing para aumentar-lhe os lucros.

Para compreender como pode-se alinhar a busca do lucro à responsabilidade social, recorre-se à Castells (2007, p. 56), com sua “teoria da cebola”, que traz uma metáfora interessante, em termos hermenêuticos, e que explana a relação indissociável entre “o contexto mundial, o contexto social, o contexto das instituições

e, de outro lado, a atividade da empresa” e que, portanto, não permite a redução de uma ética empresarial, e sua consequente responsabilidade social, a uma releção de cunho pessoal: cada camada da cebola constitui a mesma realidade, mesmo que retiradas as camadas superiores. Neste sentido, o universo empresarial é permeado pelas diversas “camadas da cebola”, as quais Castells propõe quatro níveis: o da tecnoeconomia; o das crises e conflitos; o dos desafios e, finalmente, o dos “debates e discussões de políticas públicas e estratégias empresariais que estão surgindo como consequência dos desafios do nível anterior” (CASTELLS, 2004, p. 56).

Todas as “camadas da cebola” de Castells revelam que os mesmos pontos de reflexão que tomam toda a sociedade, perpassam, necessariamente, as atividades da empresa e que demandam algum rearranjo destas, caso queiram perpetuar suas atividades. A economia enquanto ciência sempre soube que as necessidades humanas são infinitas, ao passo que os recursos são escassos e é neste cenário que a atividade empresarial se desenvolveu e floresceu. Ocorre que a via pela qual as atividades das organizações se desenrolam pode ser mais um fator para pesar no lado da equação que pende para a escassez.

Se não se acatar a responsabilidade social das empresas, os impactos da insustentabilidade serão sentidos (como já vêm sendo), gerando: *i)* falta de matéria-prima, graças ao uso indiscriminado de recursos naturais; *ii)* falta de mercado, graças à elevada concentração de renda, com a consequente diminuição de poder aquisitivo do mercado consumidor; *iii)* falta de mão-de-obra qualificada, graças à baixa escolaridade, gerada a partir da alta concentração de renda; *iv)* concorrência desleal, graças à cooptação do poder público por empresas que façam parte de esquemas corruptivos, dentre outras ocorrências igualmente nefastas.

Vê-se, com isso, que a ética aplicada às empresas não lhes permite uma isenção em sua quota-parte de responsabilidade no âmbito social, inclusive para que ela mesma possa subsistir. “‘Responsabilidade’ é um termo ético chave que adquiriu enorme importância na compreensão moral contemporânea e amiúde é usado como a quintessência da ética” (ENDERLE, 2004, p. 130).

Mesmo que acatada a premissa de que a responsabilidade social não gira em torno de um potencial de majoração lucrativa às organizações, fato é que a “combinação entre interesses privados e virtudes públicas está em alta no mundo dos negócios”. A razão para este fenômeno é bastante simples: empresas “querem ver seus nomes ou de seus produtos associados à ideia da ‘responsabilidade social’.

Ainda que seja uma ideia genérica, sua evocação tem representado um diferencial na lógica competitiva do mercado” (GARCIA, 2004, p. 7).

O que certas empresas se aperceberam é que a imagem da organização também agrega valor pecuniário aos seus produtos e serviços, de modo que em acatando valores éticos cultivados na coletividade, esta sua ação acaba por lhe retornar de modo benéfico. Ou seja, mesmo aqueles que defenderiam que a lógica empresarial se furta a compromissos sociais, a verdade é que, ao abraçá-los, acaba por trazer uma vantagem competitiva e maior rentabilidade.

Exemplos dessas mudanças são: preocupação mais intensa em relação à qualidade dos produtos, maior nível de informação sobre os componentes, fórmulas e possíveis impactos a partir do uso, adequação a consumidores com necessidades específicas, além de mais zelo quanto às relações trabalhistas e ambientais. Em outros países, a responsabilidade social consiste essencialmente em estratégias de marketing que buscam associar o produto ou a empresa a um conjunto de valores favoráveis. Embora não sejam modelo necessariamente conflitantes, refletem diferentes visões políticas acerca da natureza da participação do empresariado e, por isso, apresentam conotações igualmente diferentes sobre a ideia de ‘responsabilidade social’. Em comum: ambos têm buscado relativizar o aparente antagonismo entre interesses privados e compromissos públicos (GARCIA, 2004, p. 8).

Ocorre, todavia, que o chamado da responsabilidade social das empresas pretende se valer não de um cálculo aritmético de ganhos e perdas financeiras, mas, muito antes, da compreensão de integralidade, ou seja, de que as empresas estão insertas em uma realidade, em um estágio de compreensão humana que demanda uma maturação de seu agir. Numa comparação: da mesma forma que se demandam das pessoas físicas a honestidade, integridade, sinceridade e outros tantos valores que elas carregam em todas as suas facetas de intersubjetividades e, até mesmo, no âmbito de suas próprias consciências, estes valores se impõem às organizações como meios para que elas atinjam seus objetivos lucrativos.

Uma empresa pode obter lucro respeitando seus empregados e consumidores, pagando seus tributos, conservando o meio-ambiente, não cabendo, assim, o débil argumento de que, em ela cumprindo todas estas determinações (sejam morais ou legais), acaba-se por onerar sua atividade de tal forma que ela restaria inviável. É importante lembrar que ao cidadão se exige o mesmo respeito em termos de pagar seus tributos, de exigir a contraprestação daquilo que adquire, de respeitar seus colegas de trabalho e sua família etc., ele permanece com seu quinhão de

responsabilidade, sem que este ônus seja afastado porque lhe pesa aos bolsos. É nesse sentido que não se pode apartar a empresa de sua responsabilidade social, como se a ela tudo fosse permitido na consecução de seus objetivos, como se fosse algo distante dos seres humanos que a compõe e que dela se servem. A imposição de uma conduta ética tanto ao ser humano, quanto às organizações, reside mais no grau de maturidade interacional entre indivíduo-sociedade, do que no desenvolvimento econômico.

Neste ponto, lança-se mão da teoria da responsabilidade integral, a qual Bannwart Junior (2017, p. 29-30) une, para tanto, a teoria crítica – no âmbito filosófico – e o estruturalismo genético – no âmbito da psicologia, mais propriamente, com base nas ideias de desenvolvimento moral de Lawrence Kohlberg. “Em sua visão teórica [de Kohlberg] (...) o ser humano se desenvolve, do ponto de vista cognitivo, interacional e linguístico, por meio de fases ou níveis etários” (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 29).

Kohlberg introduziu, no ano de 1958, uma escala de seis estágios, que compreendiam a seguinte ordem: (i) orientação para a punição e a obediência; (ii) orientação ingênua e egoísta; (iii) orientação para o ideal do bom menino; (iv) orientação para a preservação da autoridade e da ordem social; (v) orientação legalista-contratual e (vi) orientação por princípios (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 30).

Posteriormente, em 1976, Kohlberg classificou estes seis estágios em “três níveis distintos de moralidade, a saber: o nível pré-convencional, o nível convencional e o nível pós-convencional” (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 30). O desenvolvimento moral do indivíduo, portanto, se dá a partir de um escalonamento, em que a superação do nível anterior corresponde ao próximo nível (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 32).

Assim, no estágio inicial (orientação para punição e obediência), correspondente à primeira fase do nível pré-convencional, no comparativo proposto por Kohlberg e esmiuçado por Bannwart Junior, o desenvolvimento moral do ser humano está na faixa de similitude do desenvolvimento perceptual de uma criança, a qual acata as ordens porque emanadas de uma autoridade – sua obediência cega aos comandos não lhe permitem questionar a convencionalidade na construção normativa –, de modo que sua ação é “exclusivamente praticada em função de se evitar o castigo e maximizar o prazer” (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 32).

O segundo estágio (orientação ingênua e egoísta), ainda do nível pré-

convencional, já há a consciência da necessidade de satisfação dos próprios interesses e, na teoria kohlbergiana, a criança, nesta etapa, atua em termos “físico-pragmáticos”, de modo que a diferenciação entre bom e mau, justo e injusto tomam por base as consequências “físicas ou hedonistas” de suas próprias ações (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 32-33). Transpondo para um desenvolvimento de uma sociedade, corresponderia àquela cuja percepção moral se reduz em sua própria autossatisfação, ou seja, o indivíduo é bom porque isso lhe traz algo de bom em troca.

O terceiro estágio (orientação para o ideal do bom menino), já parte para o segundo nível de desenvolvimento moral – o da convencionalidade – e passa a “levar em consideração as expectativas interpessoais mútuas”, ou seja, o indivíduo se apercebe não apenas de suas necessidades, mas das dos outros também, e passa a considerá-las em sua atuação, “com o objetivo de ser boa aos olhos de terceiros e aos seus próprios” (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 33).

O quarto estágio (orientação para a preservação da autoridade e da ordem social), ainda dentro do nível da convencionalidade, o indivíduo já tem a consciência de seu papel na coletividade e passa a agir em prol do bem-estar e desta manutenção da ordem em todo o grupo, numa palavra, “visa a manutenção do organismo social como um todo” (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 33).

O nível final, correspondente ao nível pós-convencional, baseia seus dois últimos estágios, opção legalista-contratual e orientação por princípios (quinto e sexto estágios, respectivamente), “em princípios que visam à realização de práticas justas e leais para com todos os indivíduos” (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 34). No quinto estágio, englobado neste nível final pós-convencional de desenvolvimento moral, o indivíduo “adquire consciência da variedade de valores e opiniões que diferem dos de seu grupo”, ou seja, há uma alteridade no exercício de convivência e que leva ao respeito dos valores e opiniões diversos do seu, mas que, de certa forma, encontram-se conectados por direitos e princípios universais e não relativizados pela individualidade.

O último estágio deste último nível diz respeito a uma orientação das ações por meio de princípios universais e que, para tanto, “pressupõem a igualdade dos direitos humanos e o respeito pela dignidade humana” (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 34). Este nível, diferentemente do pré-convencional que se baseia no temor à autoridade, ou do convencional, baseado em valores ou tradições específicas de um grupo, volta-se para a universalidade dos sujeitos e, um primeiro momento, atrela-se a uma base

contratualista social para, depois, ir além, compreendendo uma dignidade que recai no ser humano pelo simples fato dele deter esta qualidade ínsita à humanidade.

Esta teoria de Kohlberg é transposta por Bannwart Junior (2017, p. 35-43) às instituições e, sobretudo, ao desempenho das empresas. Assim, aquelas que agem cegamente e guiadas unicamente pelas regras de reprodução do capitalismo, sem se aterem ao seu papel sistêmico, representariam o nível pré-convencional. Na primeira fase desta etapa (orientação para a punição e a obediência), as empresas agem baseadas em uma visão egocêntrica, ao passo que na segunda etapa (orientação ingênua e egoísta), começam a se aperceber que outras organizações possuem interesses também, todavia, ainda ficam adstritas às próprias necessidades, num foco hedonista e pragmático.

Empresas que atinjam um nível moral convencional já começam a se aperceber do fenômeno de alteridade e buscam uma autoimagem que traduza as expectativas cultivadas em valores daquela coletividade. Na etapa três (orientação para o ideal do bom menino) que a empresa passa a investir em *marketing* e se preocupa com a chamada ética empresarial (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 36). Já na etapa quatro (orientação para a preservação da autoridade e da ordem social) a empresa percebe que além de sua boa imagem, ela tem sua quota de participação na construção de um bem-estar social e do desenvolvimento na comunidade. Por mais que nesta fase ainda o fator pragmático seja bastante forte, "(...) quando atingem o nível convencional, tais empresas não conseguem mais dissociar as suas ações e tomadas de decisões do bem-estar coletivo que podem fornecer à sociedade" (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 37).

Finalmente, o nível pós-convencional traz um amadurecimento moral à atividade empresarial e, em sua quinta etapa (orientação legalista-contratual) a qual não prima apenas pelos valores e tradições de sua comunidade, mas ela vê a si como inserta num sistema social de base contratual muito maior, de modo a assegurar "o direito coletivo e individual das partes envolvidas" (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 38). Na sexta e última etapa (orientação por princípios) a empresa toma suas decisões referendadas por critérios de uma justiça universal (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 38).

Contudo, em se falando de responsabilidade social empresarial há uma certa confusão efetuada com o conceito de função social da empresa. Veja-se que, conforme bem destacou Bannwart (2017, p. 38-9) são dois institutos diversos e

pertencentes a áreas de saber igualmente distintas: enquanto a responsabilidade social é uma ocupação da seara ética e moral, a função social é uma determinação legal. Tal distinção é sobremaneira importante no presente recorte porque enquanto a função social extrai uma finalidade legalmente determinada à empresa e cuja cogência conta com a legitimidade de atuação do aparato estatal, a responsabilidade social empresarial, estando em âmbito ético conta com uma adesão voluntária a partir do próprio amadurecimento do sujeito, conforme a própria escala de Kohlberg aponta.

Deste modo, a responsabilidade social pode vir a gerar uma previsão normativa porquanto a determinação construída socialmente assim o demande, mas enquanto isso não ocorrer, os mesmos mecanismos éticos que fomentam seu amadurecimento serão a fonte que validam estas expectativas. Na esteira do pensamento habermasiano, a receptividade das expectativas sociais – e aí se inserem as de cunho ético – podem ser abarcadas no seio jurídico normativo a partir da força integrativa do agir comunicativo, em outras palavras, para “preencher a sua função de estabilização das expectativas nas sociedades modernas, o direito precisa conservar um nexos interno com a força socialmente integradora do agir comunicativo” (HABERMAS, 1997, p. 115).

A responsabilidade empresarial é chamada por alguns doutrinadores de “filantropia social”, qual Garcia (2004, p. 11), ao passo que outros repelem tal nomenclatura, como, por exemplo, Antonik (2016, p. 74), ao dizer que é “bastante comum confundir responsabilidade social com filantropia, pois alguns casos corriqueiros no ramo empresarial corroboram esta afirmação”. Aplicando os níveis de maturidade moral, a filantropia empresarial estaria mais para o nível convencional, em que a empresa ainda visa mais uma autoimagem de socialmente engajada, mas, na verdade, suas ações são imediatistas e de cunho mais pragmático. De outra sorte, a responsabilidade social atuaria em um nível de maturidade moral pós-convencional, haja vista não repassar estrategicamente um excedente que lhe garanta uma boa imagem local, mas compreende que sua atuação ocorre dentro de um todo maior e é neste todo que ela deve operar.

A fim de ficar mais fácil a compreensão desta diferenciação, tomemos o exemplo fornecido por Antonik (2016, p. 74) ao dizer que filantropia empresarial seria uma organização doar cestas básicas a uma comunidade carente (benefício imediatista e pragmático), enquanto responsabilidade social seria capacitar seus próprios empregados, fortalecendo-os como cidadãos (baseado em uma visão

coletivista de pacto social).

Deste modo, uma empresa que seja, de fato socialmente responsável, não o será “nas aparências”, pois, do contrário, os próprios valores cultivados no seio social tratarão de desmascarar as falsas pretensões, não convalidando a boa imagem e, tampouco, reconhecendo uma atuação orientada por valores universais, mas sim mesquinhos e falsos.

A responsabilidade social demanda um amadurecimento tanto da visão das organizações quanto da própria sociedade que delas se serve, pois que a compreensão de alteridade é uma relação de várias mãos e em vários sentidos, ou seja, traz direitos e deveres a todos os envolvidos no tecido social, desde as células mais básicas – os indivíduos – até complexos mais elaborados – grandes organizações e corporações. Há um espelhamento das atitudes de um e do outro exatamente porque, por mais que as expectativas de um e de outro sejam diversas, ambos são regidos por leis universais comuns e que imperam independentemente de uma previsão normativa.

Vê-se que contornos mínimos de uma reponsabilidade social da empresa em termos jurídicos pode se dar por meio da chamada “sanção premial” já preconizada pelos estudos de Norberto Bobbio<sup>23</sup> e que, diferentemente da sanção meramente punitiva, privilegia a boa conduta e pode representar a transposição de um nível convencional (ou, possivelmente, pré-convencional dada a necessidade de um rigor legal para imprimir o respeito à autoridade) para o pós-convencional.

A recepção em termos legais de possibilidades de fomento da responsabilidade social das empresas, desta feita, longe de subtrair da seara ética o foco de uma atuação baseada em valores a serem impressos no *modus operandi* das organizações, legitima ainda mais a conduta pretendida por certa coletividade e que toma consciência de sua dimensão integrativa, universal. Une-se, a um só tempo, os imperativos categóricos comuns a todos os indivíduos, mas sem lhes retirar direitos ínsitos à sua individualidade, preferindo-se que a cogência do ordenamento jurídico reconheça as qualidades de uma boa conduta à punição do mau exemplo. Foca-se, numa palavra, nas boas perspectivas de atuação, acreditando que as escolhas feitas pela corporação tão mais estiverem alinhadas a estas expectativas, tão mais legítimas

---

<sup>23</sup> Neste sentido, argui o jurisfilósofo italiano: “o castigo é uma reação a uma ação má, o prêmio é uma reação a uma ação boa. No primeiro caso a reação consiste em devolver mal por mal; no segundo, bem por bem”. (BOBBIO, 1980, p. 384).

serão. Do contrário, paulatinamente, elas serão expurgadas do cenário competitivo por não saberem fazer boas escolhas em termos éticos e morais.

Nunca é demais, entretanto, recordar que a responsabilidade social anda de mãos dadas com liberdade, conforme já foi dito, mas, também, com controle e este se traduz por meio de um sistema eficaz de auditoria, tanto interna quanto externa (ANTONIK, 2016, p. 35), não bastando aparentar fazer o que é certo, mas demonstrando isso e podendo confirmar, igualmente, conforme essa expectativa universal.

Decerto que esta visão universalista da atuação de todos os indivíduos e, em especial, das empresas, demanda uma consciência cívica e que, infelizmente, para se consolidar em solo pátrio, precisa combater o chamado “clientelismo” ou “política de clientela”, o qual vê em boas ações uma forma de manutenção de assimetrias sociais, mantendo “leal” aquele que receba um benefício recebido, ao invés de emancipá-lo para que compreenda que as relações entabuladas exigem uma boa conduta tanto de quem recebe, quanto de quem as fornece e que as trocas de expectativas consolidadas giram em torno de todos e não apenas de alguns.

A política de clientela associa-se a vários traços presentes nas relações de poder no Brasil, caracterizando hierarquias e relações de reciprocidade assimétricas. Entre os elementos que constituem o clientelismo no campo da assistência, destacam-se: a personalização das relações e, conseqüentemente, a expectativa de lealdade e de gratidão com o serviço recebido; a transformação do direito em vantagem ou favor; a permanência da assimetria (em termos de importância social) entre quem presta o serviço e quem o usufrui (GARCIA, 2004, p. 15).

Este risco é muito elevado, atualmente, porque, dada a performance muitas vezes ineficiente do Estado, qualquer agir por parte da iniciativa privada ganha os contornos de filantropia antes mencionado, todavia, como já se ressaltou, a responsabilidade social demanda muito mais que a doação de um excedente (às vezes obtido, até mesmo, de forma antiética e imoral), mas de uma consciência de que cada um dos elementos da sociedade (indivíduos, organizações e Estado) têm o seu quinhão de responsabilidade pelo bom funcionamento do todo e devem dar o melhor de si para tanto. A ética empresarial passa tanto pela consciência de uma empresa que, para obter seus lucros, ela deve respeitar a noção de sustentabilidade, assim como o cidadão deve entender que para ele desfrutar de uma relação moral com o setor produtivo e com o Estado, os valores que ele busca neles deve,

primeiramente ser refletido em seu agir e, finalmente, o Estado não é uma máquina de perpetuar um *status quo* daqueles que dele se apoderaram de modo “legalmente legitimado”, vez que sua existência se justifica, unicamente, enquanto atender aos anseios da coletividade que representa.

Retomando o foco para a responsabilidade social da empresa, nunca é demais recordar que em “um cenário de crise de motivação para a vida pública, marcada por uma baixa credibilidade em relação às instituições sociais, o empresário aparece como o ator qualificado a instituir a lógica da eficiência e do jeito novo de ‘fazer o bem’ (GARCIA, 2004, p. 16). Portanto, se o empresariado seria a parte da evolução social que, aos olhos do público, “deu certo”, ele deve “fazer certo”, pelo que, conseqüentemente, tanto os indivíduos, quanto os organismos estatais, acabarão sofrendo essa boa influência, mediante, especialmente, as relações intersubjetivas travadas no seio social.

É bom reforçar, também, que a responsabilidade social não visa retirar a busca do lucro como a finalidade precípua de uma empresa, vez que este, conforme dito, é o objetivo, conquanto a responsabilidade social é o modo pelo qual se pode alcançá-lo.

#### 2.4 A RELEVÂNCIA DA ÉTICA E DA RESPONSABILIDADE SOCIAL PARA UM SISTEMA DE FINANCIAMENTO ELEITORAL MAIS INCLUSIVO

Até este ponto, pretendeu-se demonstrar, primeiramente, como a Teoria Crítica proposta por Habermas funciona, ou seja, como o seu prognóstico parte da premissa da criação de uma racionalidade comunicativa baseada no consenso. Após, pôde-se compreender o que é ética e, mais propriamente, ética empresarial e como se dá a dinâmica entre ela e o direito, ou seja, seu caráter de complementaridade e não de substituição.

Por derradeiro, com a análise da responsabilidade social empresarial viu-se que há um nítido paralelo entre a evolução cognitiva e interacional de uma certa sociedade a partir de um desenvolvimento moral dela, conforme a base kohlbergiana adaptada por Bannwart, em sua leitura da responsabilidade integral.

Chega-se ao ponto, então, que todo este substrato viabiliza a construção de

um modelo de financiamento de atividades eleitorais que possa, a um só tempo: incluir atores sociais e, com isso, respeitar-se a pluralidade de pretensões existentes na esfera pública; incentivar comportamentos, dentro das organizações, que respeitem valores cultivados pela sociedade, vez que as próprias empresas revelam muitos ideais dela e, ainda, permitir que a ética, aliada ao sistema jurídico-normativo, traga um modelo axiológico tendente a um aprimoramento e evolução sociais, chegando-se nos níveis mais elevados da escala moral de Kohlberg, evitando-se, deste modo, a manutenção de mazelas tão conhecidas hoje, em especial, o fenômeno corruptivo.

Um ponto extremamente importante, porém, para que uma sociedade possa se lançar nesta busca de um modelo harmônico de atuação entre pessoas, empresas e governos, demanda, conforme aponta a Teoria de Kohlberg, um processo de amadurecimento ético e moral. Mas tal processo não pode se dar à revelia de um ou alguns de seus atores pois, do contrário, esta própria exclusão já aponta certa desconfiança sobre alguns deles e, ao mesmo tempo, imposição de intenções de outros, o que ataca a lógica de crença no amadurecimento moral.

Ou se criam mecanismos premiaiais para que se fomente as condutas esperadas, dando liberdade a todos os participantes da esfera pública, ou a retirada estratégica de alguns apenas tomará por referência uma política de descrença no modelo inclusivo e, assim, se vive uma democracia de aparência, cujas forças indesejáveis permanecerão atuando nos bastidores, pois os valores, a cultura e as tradições permanecem fortemente viciadas na ausência de ética.

O temor de que uma empresa possa macular o processo eleitoral mais demonstra que este processo precisa ser repensado para que atraia a participação de empresas sérias e que dele queiram se valer legitimamente, do que retirar a possibilidade destas atuações éticas, vedando toda e qualquer possibilidade de uma empresa participar, mantendo o *status* quo favorável àquelas que se valem de subterfúgios para manipularem a política antiteticamente.

Finalmente, se se vislumbra a possibilidade de uma responsabilidade social, baseada em um agir intersubjetivo ético, como a resposta para um amadurecimento coletivo e o atingimento de uma moral pós-convencional, tais deveres devem vir compensados por direitos, afinal, se à empresa se impõe uma gama de obrigações a serem cumpridas para que atinja seu objetivo lucrativo, com este mesmo espírito ético ela deverá propor, com a expertise e sapiência pragmática que lhe são próprias, as melhores políticas públicas que permitam o desenvolvimento econômico.

Não faz sentido, assim, exigir um rol de deveres sem a contraprestação de direitos. Há, ainda meios de coibir a participação de empresas no processo eleitoral que atuem de modo ilegal, corrupto e antiético, assim como pode-se implementar uma fiscalização mais efetiva e é por isso que a exclusão das empresas como fontes de financiamento eleitoral, nas palavras de Agra e Almeida (2019, p. 67), acabou por “matar o doente em lugar de debelar a doença”.

Todavia, para que se compreenda como a responsabilidade social pode ser uma excelente condicionante de participação das empresas no mencionado processo, permitindo-se suas doações e o próprio combate à corrupção, primeiramente, deve-se compreender como é a arquitetura do atual sistema de financiamentos, por meio de um diagnóstico que analise seus pontos fortes e fracos, suas oportunidades e ameaças.

É por esta razão que, antes de se lançar ao desafio de uma proposta de remodelagem do sistema de financiamento eleitoral, mais propriamente quanto à participação de empresas, demanda-se uma análise de como se chegou no atual modelo – o qual, antecipa-se, proíbe veementemente qualquer forma de doação por parte de pessoas jurídicas – e quais princípios são avocados para a justificação desta proibição.

Em que pesem constatações da desnaturação dos valores mais caros à sociedade, a resposta dada aos vários escândalos envolvendo financiamento de campanhas careceu daquilo que o próprio STF deixou bastante evidente quando da decisão da ADI 4650 (a qual proibiu doações de pessoas jurídicas às atividades eleitorais): reflexões acerca do sistema de financiamento que não poderiam ser objeto de uma decisão judicial, mas que não teriam óbice algum em se falando de um debate legislativo.

Não se pode lançar uma resposta apenas com base em uma proibição completa ou uma liberação indiscriminada quanto às doações eleitorais por parte das empresas e o que a legislação fez foi trazer, exatamente, uma solução imediatista que, conforme demonstra a práxis, não apenas não atacou os problemas mais antigos que a sociedade brasileira já enfrentava como, ainda, trouxe “inovações” no campo de efeitos indesejáveis.

Ocorre que cada condicionante ética e de responsabilidade social do prognóstico deve corresponder a um elemento do diagnóstico do modelo ora vigente e de tantos outros que culminaram nele, daí a importância em dissecar desde as

balizas que fundamentam um sistema democrático e que sejam suficientemente capazes de evitar que os valores doados sejam revertidos em uma captura do poder político pelo econômico, até compreender que outros fatores devem ser considerados neste percurso – tal como uma natureza jurídica mais apropriada à doação eleitoral – e que, se não escrutinados, não se permitirá o alcance dos objetivos pretendidos.

São por estes elementos de diagnóstico que não se pode, simplesmente, partir, no próximo tópico, expondo a proposta de um modelo de financiamento eleitoral com base em uma participação ética e socialmente responsável por parte das empresas doadoras, mas se faz indispensável, antes, uma exposição histórica, principiológica, social e jurídica de como ora funciona, a fim de que a nova proposta sistêmica, desenvolvida no tópico final, tenha um mínimo de corpo e sentido.

### 3 O DIAGNÓSTICO DO SISTEMA ATUAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

No capítulo anterior pretendeu-se demonstrar que o agir de uma empresa, sob a ótica ética, pode e deve seguir diretrizes que permitam um bem comum, sem que a obtenção lucrativa implique, inarredavelmente, em um ciclo sem fim de ferimentos a direitos fundamentais, em uma exploração social, em uma incompatibilização da atividade produtiva com um cenário de crescimento social e no exercício de uma liberdade responsável.

Seja a responsabilidade social da empresa admitida como imposição necessária à ideia de sustentabilidade, seja como diretriz para um desenvolvimento econômico inclusivo, fato é que a depuração do comportamento humano, ainda que entabulado por ficções jurídicas quais as organizações, precisa do pluralismo de seus atores para seu aperfeiçoamento.

A subjetividade de um direito não recai na participação solipsista de seu detentor, de modo que todos eles necessitam de uma boa condução no seio social tanto para que sua existência seja legítima, quanto ser exercício seja válido.

Direitos subjetivos não estão referidos, de acordo com seu conceito, a indivíduos atomizados e alienados, que se entesa possessivamente uns contra os outros. Como elementos da ordem jurídica, eles pressupõem, a colaboração de sujeitos, que se reconhecem reciprocamente em seus direitos e deveres, reciprocamente referidos uns aos outros, como membros livres e iguais do direito. Tal reconhecimento recíproco é constitutivo para uma ordem jurídica, da qual é possível extrair direitos subjetivos reclamáveis judicialmente (HABERMAS, 1997, p. 121).

A moral em nível convencional se deita na livre pactuação entre os homens e é “no contrato da sociedade” que “o direito dos homens a iguais liberdades subjetivas, fundamentado moralmente, interliga-se com o princípio da soberania do povo” (HABERMAS, 1997, p. 127). E se se almeja subir a escala de desenvolvimento moral kohlbergiana, cujo objetivo seja o atingimento de atuação baseado em princípios universais, o substrato para que esta escalada possa exsurgir deve ser reconhecido previamente, do contrário estar-se-ia diante de uma reles utopia.

Tal substrato se fundamenta na ideia kantiana de autodeterminação, pois o sujeito (e aí seria prudente que se levassem em conta as irradiações de sua autonomia, quais as organizações) deve ser livre em sua tomada de decisões para,

somente assim, poder construir uma política verdadeiramente democrática. “No horizonte de uma fundamentação pós-tradicional, o indivíduo singular forma uma consciência moral dirigida por princípios e orienta seu agir pela ideia da autodeterminação”, ou seja, a moral do indivíduo é que lhe possibilita a autonomia, mas ele também pode ser influenciado e influenciar o agir de terceiros. “A isso equivale, no âmbito da constituição de uma sociedade justa, a liberdade política do direito racional, isto é, da autolegislação democrática” (HABERMAS, 1997, p. 131).

Exatamente porque o processo de construção de uma norma jurídica depende, diretamente, do pluralismo de seus agentes autônomos, vez que há reciprocidade entre seus atores e seus respectivos interesses, é que a “consciência da lógica de questões éticas e morais, embutida nas estruturas do agir orientado pelo entendimento” (HABERMAS, 1997, p. 131-132) acaba ficando mais evidente e necessária. Ou seja, de forma bastante resumida, pode-se compreender a construção de normas jurídicas como produto de autonomias que se puseram a dialogar e que tal diálogo foi carregado por primados éticos e morais, ainda que o resultado normativo jurídico não seja propriamente ético, podendo até ser aético dada a carga técnica que lhe incida.

Todavia, se discursos (e, como veremos, negociações, cujos procedimentos são fundamentados discursivamente) constituem o lugar no qual se pode formar uma vontade racional, a legitimidade do direito apóia-se (sic) em última instância, num arranjo comunicativo: enquanto participantes de discursos racionais, os parceiros do direito devem examinar se uma norma controvertida encontra ou poderia encontrar o assentimento de todos os possíveis atingidos (HABERMAS, 1997, p. 138).

Logo, se o resultado deste debate excluiu propositalmente parcela dos agentes, já está eivado de ilegitimidade, porquanto não teve uma construção democrática. É neste sentido que, ao se proibir empresas de financiarem o processo eleitoral, acaba-se, em verdade, retirando-lhes a possibilidade de elegerem representantes que abracem suas demandas, não tendo seu quinhão de interesses considerados nos debates do Congresso – ao menos não da forma transparente que uma democracia exige.

Pior ainda, ao se deixar a formatação de como o sistema de financiamento eleitoral deva ser efetuado ao encargo único dos próprios representantes, acaba-se por abrir-lhes a possibilidade de uma atuação com vistas a manutenção de seus próprios interesses.

(...) não se pode olvidar que o produto final deste debate interessa, em alguma medida, aos próprios agentes decisórios que estão no exercício do poder e foram eleitos segundo as regras vigentes. Esse cenário coloca uma questão de sinceridade e realidade institucional, que poderia ser resumida em uma pergunta direta e imediata: é factível confiar única e exclusivamente aos agentes políticos a prerrogativa de reformulação das regras concernentes ao financiamento de campanhas, quando, em verdade, foi o exato sistema em vigor que permitiu a sua ascensão aos cargos que ocupam?” (BRASIL, STF, MIN. LUIZ FUX, 2015, p. 15 de seu voto).

É por esta razão que se tecem críticas contundentes a um modelo focado: *i)* majoritariamente em fontes públicas, porque, conforme se poderá ver, o hiato criado entre as expectativas dos representados e as performances dos representantes acaba por aumentar, caso estes últimos não se sentirem obrigados financeiramente perante aqueles<sup>24</sup> e *ii)* unicamente em recursos de pessoas físicas (em se falando de recursos privados), pois além de se manter o risco de que doações feitas ao arrepio da lei continuem a existir (já que se estrangulam as possibilidades de fontes de receita dos partidos e dos candidatos), elimina toda e qualquer possibilidade de empresas menores serem ouvidas, deixando apenas que as grandes o sejam, por meio de doações robustas e concentradas de seus sócios enquanto pessoas físicas.

Como a política tem um custo para sua viabilização, é necessário que se faça certa regulamentação no modo pelo qual se realizam estes custos e quais as origens das receitas que lhes suportam. Tal ingerência do Estado, portanto, revela não apenas esta preocupação em manter um equilíbrio das forças econômicas em uma disputa eleitoral, mas, ainda, em salvaguardar o poder político de uma cooptação do poder econômico a *posteriori*. “Logo, é indispensável que em um estudo sobre financiamento de campanhas entenda-se que a realização da democracia tem custos, uma vez que não é possível se falar em representação sem que se trate de eleições” (AGRA, 2017, on-line).

Antes, porém, de se lançar em uma espécie de anamnese do quadro sintomático acerca dos problemas que ocorrem no sistema de financiamento eleitoral, é bastante importante que se verifique como o assunto foi tratado pelo ordenamento jurídico ao longo da história.

---

<sup>24</sup> Acerca da crise de representatividade haverá um tópico apenas para analisar este fenômeno no capítulo 3, todavia, para melhor situar a leitura deste fragmento, é importante entender que, uma vez o partido político estando mais dependente de recursos públicos para o financiamento de suas atividades, menos comprometido com seus filiados e apoiadores ele fica e tende mais a ser um agente do Estado do que um representante da sociedade civil propriamente dito.

### 3.1 BREVE HISTÓRICO DO ORDENAMENTO JURÍDICO SOBRE O FINANCIAMENTO ELEITORAL

Para a compreensão do histórico legal acerca do financiamento eleitoral é importante, em termos propedêuticos, que se tenha em mente que ele se dá em várias etapas do chamado “processo eleitoral”. Conforme Agra e Almeida (2019, p. 62), “O campo de incidência da expressão “processo eleitoral” é bastante extenso”, vez que ele compreende “as múltiplas relações que se estabelecem entre o Poder Judiciário e os candidatos, os partidos políticos, as coligações, o Ministério Público e os cidadãos” e tem por objetivo “garantir o direito fundamental ao sufrágio”.

É, pois, o processo eleitoral, “um procedimento complexo, que começa meses antes do pleito, com os debates sobre a pauta política, passando pelas convenções, registro, propaganda, contencioso eleitoral, votação e a diplomação dos eleitos”. (AGRA; ALMEIDA, 2019, p. 62). Logo, pode-se ver que não há um marco cronológico preciso que marque o início do processo eleitoral, sendo, certo, entretanto, que ele se inicia muito antes das convenções eleitorais, sobretudo se se considerar a configuração de alguns critérios de elegibilidade que, no mínimo, começam seis meses antes do pleito (qual a filiação partidária e o domicílio eleitoral), por exemplo.

Em sentido amplo, o processo eleitoral pode ser compreendido como espaço democrático e público de livre manifestação da vontade política coletiva. É o *locus* em que são concretizados direitos políticos fundamentais, nomeadamente as cidadanias ativa (*ius suffragii*) e passiva (*ius honorum*). Trata-se de fenômeno coparticipativo, em que inúmeras pessoas e entes atuam cooperativamente em prol da efetivação da soberania popular e concretização do direito fundamental de sufrágio (GOMES, 2000, p. 496).

O impacto nesta demarcação é bastante importante porque a arrecadação de recursos para campanhas, em sua quase totalidade, inicia-se apenas após o período máximo para o registro de candidaturas<sup>25</sup> e desde que preenchidos certos requisitos

---

<sup>25</sup> O prazo máximo para registrar candidatos é o dia 15 de agosto, de acordo com o art. 11, caput da Lei nº 9.504/97: “Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições” (BRASIL, 1997). Em 2020, em razão da pandemia, este prazo passou a ser o dia 26 de setembro, conforme a Emenda Constitucional nº 107 de 2020, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, inciso III: “Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto no § 4º deste artigo. § 1º Ficam estabelecidas, para as eleições de que trata o caput deste artigo, as seguintes datas: (...) III - até 26 de setembro, para que os partidos e coligações solicitem à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos, conforme disposto no caput do art. 11 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e no caput do art. 93 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965”. (BRASIL, 2020).

(obtenção de CNPJ de campanha, e a respectiva abertura de conta bancária específica para campanhas).

Este marco inicial deve ser observado por candidato e por agremiações, mesmo que o processo eleitoral já tenha se iniciado antes, inclusive com etapas dispendiosas – qual a propaganda intrapartidária. Contudo, para estas etapas do processo eleitoral que precedem o marco inicial de levantamento de receitas, a legislação abre duas possibilidades: *i*) doação de recursos para agremiações partidárias no desenvolvimento de suas atividades corriqueiras e anuais<sup>26</sup> (doações para funcionamento do diretório e não para repasse direto às campanhas) e *ii*) a possibilidade de *crowdfundings*<sup>27</sup>, também conhecidas como “vaquinhas virtuais” ou “financiamentos coletivos” que são doações feitas por pessoas físicas, por meio de sítios na internet, feitas por entidades arrecadoras credenciadas com antecedência pela Justiça Eleitoral, e cujo repasse de valor angariado fica condicionado à observância do calendário eleitoral (ou seja, somente após o prazo de arrecadação usual é que se repassam os valores obtidos por esta modalidade).

Todo este cuidado com a “largada” que sinaliza a corrida de arrecadação com receitas de uma campanha se deve a certos primados que visam sustentar uma disputa sadia, equilibrada e que permita, ainda que no plano das intenções, um maior equilíbrio entre os candidatos, vez que se assim não o fosse, a democracia cederia espaço à chamada plutocracia que, do grego, “*ploutos*” (riqueza) e “*kratos*” (poder, governo) (HOUAISS, s.d., *online*) significa governo ou dominação dos ricos, operando-se, assim, a chamada cooptação do poder político pelo econômico.

Portanto, a lei visa afastar da construção dialógica política outras forças que não sejam interesses legítimos e, com isso, permite-se a todos os concernidos a

---

<sup>26</sup> O marco cronológico acerca do período eleitoral é de tal importância que as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, qual a de nº 23.607 de 17 de dezembro de 2019, que disciplina a arrecadação, gastos e a prestação de contas do Pleito de 2020, em seu artigo inaugural, parágrafo primeiro, já determinava que a arrecadação de recursos fora deste prazo seria possível apenas aos partidos políticos para sua contabilidade anual (a única exceção são os *crowdfundings* ou “vaquinhas virtuais”), a saber: “Art. 1º Esta Resolução disciplina a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos em campanha eleitoral e a prestação de contas à Justiça Eleitoral. § 1º Os recursos arrecadados por partido político **fora do período eleitoral são regulados pela resolução específica que trata das prestações de contas anuais dos partidos políticos**” (TSE, 2019, destacou-se).

<sup>27</sup> Sobre esta modalidade de arrecadação, explana SANTANO (2016, p. 85): “(...) não há dúvidas que o *crowdfunding* se refere a um tipo de mobilização cívica de pessoas que sentem que a sua participação pode ser mais efetiva e mais direta, criando laços mais profundos entre os componentes da comunidade e fomentando o sentimento de cidadania. Na política, o *crowdfunding* vem sendo uma resposta de novas forças políticas que não são beneficiadas pelo sistema de financiamento tradicional, ou que obtêm poucos recursos pelas vias comuns de arrecadação”

participação da construção de uma racionalidade jurídico-normativa. Caso não se criassem barreiras ou um sistema bem articulado, o primado democrático cederia espaço à defesa de interesses mesquinhos e elitizados.

São por estas razões que a CRFB, no seu primeiro artigo, estabelece o pluralismo político como um dos fundamentos do estado democrático de direito e, no sentido de viabilizá-lo, estipula, em seu artigo 17, amplas liberdades aos partidos políticos, desde que sejam resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados alguns preceitos, dentre os quais a prestação de contas à Justiça Eleitoral<sup>28</sup>.

A prestação de contas, por sua vez, é um poderoso mecanismo que se tem para a fiscalização e imposição das normas acerca das receitas e das despesas tanto às greis, quanto aos seus candidatos, fazendo valer a base principiológica de defesa do regime democrático. Mesmo com a previsão legal do dever de prestação de contas de campanha, na Lei das Eleições (Lei nº 9.504 de 1997) e da prestação de contas anuais, na LPP (Lei nº 9.096 de 1995), fato é que “as instituições brasileiras são incapazes de detectar o emprego dos vultosos recursos que não são contabilizados nas campanhas eleitorais”, isso se deve, sobretudo “pelas graves desigualdades que atingem a sociedade brasileira, tomando o ambiente propício ao abuso do poder econômico” (AGRA, 2019, p. 45).

Gonçalves (2010, p. 19) relembra pontualmente que “O financiamento das

---

<sup>28</sup> Tal é a redação do mencionado artigo: Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. § 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente. I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. § 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar. § 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

campanhas eleitorais é um dos focos da corrupção, favores ilícitos e venalidades de muitos representantes populares do Brasil”. Este desequilíbrio fica mais patente quando os vultosos dispêndios realizados para suportar campanhas cada vez mais encarecidas são cotejados com os ganhos a serem auferidos na ocupação do cargo eletivo.

É suficiente multiplicar a previsão de ganhos vindos com o exercício da função representativa (os vencimentos do político eleito), com os gastos de campanha exigidos para a eleição, para verificar discrepância que pode sinalizar duvidosa relação de custo/benefício (GONÇALVES, 2010, p. 19).

Um reducionismo que atribua ao financiamento de campanhas a única causa da corrupção no Brasil é bastante enganoso e, menos correto ainda, é crer que a construção em seu combate encontrou um modelo ideal. A realidade fática foi tornando cada vez mais complexa esta legislação, a fim de que o primado democrático pudesse ser protegido e concretizado (ou, ao menos, que se buscassem tais desideratos).

Voltada a análise para a legislação de regência em uma cronologia<sup>29</sup>, vê-se que “a despeito da existência de decretos específicos sobre a organização do processo eleitoral, não há registros sobre a legislação que regulamentava o financiamento de campanha no Brasil Império (1822-1889)”. Como a nomeação para os cargos eletivos da Constituição Brasileira de 1824 eram feitos indiretamente, reduzia-se a necessidade de “fontes sistemáticas de financiamento (art. 90, CF 1824)” (FIGUEIREDO FILHO et al, 2015, p. 37).

Contudo, este modelo de campanhas singelas em termos de custos, longe de ser um modelo de democracia a ser seguido, consistia em eleições que, no período da monarquia e da velha República, eram eivadas de “fenômenos como o coronelismo, o voto de cabresto e as fraudes” o que “faziam com que a eleição fosse mais um acordo entre as oligarquias do que uma disputa pela conquista dos votos individuais dos eleitores” (BACKES, 2001, p. 5), levando à conclusão de que o barateamento das campanhas pode não estar ligado a um modelo bem sucedido em

---

<sup>29</sup> Uma pequena curiosidade que os registros da Justiça Eleitoral contêm é o de que “a primeira eleição conhecida no Brasil foi realizada ainda em 1532, com o objetivo de eleger o Conselho da Vila de São Vicente/SP, primeira vila fundada pelos portugueses no Brasil. Inclusive, fato que ocorreu em um contexto diferenciado para a época, pois o voto foi aberto para todos, inclusive os analfabetos, porém a preocupação era que fossem eleitos os homens bons. É tanto que se defende que somente é possível compreender a história política do povo brasileiro conhecendo o funcionamento e a estrutura de poder dessas vilas.” (AGRA, 2017, *on-line*)

termos democráticos, mas a seu revés, em um indicativo de campanhas democráticas (se é que se pode chamar aquele período de democracia) apenas na aparência.

Para que se instituíssem passos na busca de uma verdadeira participação popular, um dos primordiais era o da inclusão de mais cidadãos e que estes fossem representados de forma mais fidedigna à composição ideológica e de demanda no seio social e, ainda, que tais atores pudessem contar com um órgão livre de interferências no processo legislativo (até então efetuado pelos próprios órgãos do legislativo), passando a contar com uma Justiça Eleitoral especializada. “Durante o Estado Novo (1937-1945), foram introduzidas importantes inovações institucionais, entre elas: (1) a adoção do sistema proporcional de representação; (2) a criação da Justiça Eleitoral; e (3) a garantia do direito ao voto às mulheres” (FIGUEIREDO FILHO et al, 2015, p. 38).

Este ingresso de novos eleitores (não mais tendo por referência o gênero ou o critério censitário) aumentou o número de pessoas a serem convencidas pelas propostas dos candidatos, o que levou a um incremento nos gastos de campanha e uma maior atenção da própria legislação acerca do funcionamento partidário e do financiamento eleitoral.

O Código Eleitoral de 1950 previa regras de funcionamento e de organização partidária. Nesses termos, assumia o caráter de Lei Orgânica, ao definir que os estatutos partidários deveriam conter regras específicas que obrigassem os partidos a “fixar e apurar as quantias máximas [de recursos] que os candidatos poderiam despende pessoalmente com a própria eleição”. Além da questão do limite de gastos (que prevaleceu nas legislações seguintes), o Código considerou que os partidos contemplassem em seus estatutos os limites para as contribuições e os auxílios dos seus filiados (MACEDO, 2009, p. 26).

Com o decorrer dos anos, a população brasileira passou a aumentar e, conseqüentemente seu eleitorado, o que, somado ao fato da escolha do Presidente da República passar a ser feita de maneira direta, no primeiro período democrático (de 1946 a 1964), deu-se maior destaque ao financiamento das eleições. “Em termos de regulamentação, é importante destacar os Decretos-leis nº 9.258/46 e nº 1.164/50 que instituiu o Código Eleitoral”. Este códex, considerado o quarto Código Eleitoral brasileiro<sup>30</sup> (AGRA, 2017, *on-line*) estabelecia em seu capítulo V, dentre outras

---

<sup>30</sup> Anteriormente a este código houve o primeiro Código Eleitoral do Brasil que consistia no Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, obra conjunta de Assis Brasil, João Crisóstomo da Rocha Cabral

disposições: a fixação de limites máximos de gasto (art. 143); vedação de recebimento de contribuições estrangeiras (art. 144, I) e de recursos oriundos de empresas de economia mista e das empresas concessionárias do serviço público (art. 144, III) (FIGUEIREDO FILHO et al, 2015, p. 38-9).

Na Lei nº 4.740 de 1965, feita com base no Código Eleitoral de 1965 (Lei nº4.737 de 1965), havia vários critérios para orientar a condução financeira dos partidos políticos<sup>31</sup>, competindo-lhes a fixação e a apuração de quantidades máximas de gastos com propaganda partidária e com candidatos, além de deverem fixar os limites das contribuições e auxílios de seus filiados, o que revelava uma certa “tendência à regulamentação do poder econômico no interior dos partidos” (MACEDO, 2009, p. 28). Foi esta mesma legislação que, ainda, criou o Fundo Partidário, disciplinou a sua composição e critérios de distribuição, usando, como base, a quantidade de filiados que cada agremiação política tivesse.<sup>32</sup>

---

e Mário Pinto Leiva; após adveio o segundo Código Eleitoral, elaborado por meio da Lei nº 48, de 4 de maio de 1935 e, finalmente, o terceiro código, por meio do Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, calcado em anteprojeto elaborado por Vicente Piragibe, Lafayette de Andrade, Haneman Guimarães e José de Miranda Valverde, também conhecido como Lei Agamenon Magalhães (FICHTNER; GAMA FILHO, s.d., *on-line*).

<sup>31</sup> Assim era disciplinada parte da questão das finanças partidárias neste diploma legal: “Art. 54. Os partidos organizarão as respectivas finanças, com vista às suas finalidades, devendo, em consequência (sic), incluir nos seus estatutos preceitos que: I - habilitem a fixar e apurar as quantias máximas que poderá despende na propaganda partidária e na de seus candidatos; II - fixem os limites das contribuições e auxílios de seus filiados. § 1º Os partidos deverão manter rigorosa escrituração de suas receitas e despesas, indicando-lhes a origem e aplicação. § 2º Os livros de contabilidade do diretório nacional serão abertos, encerrados e em tôdas (sic) as fôlhas (sic) rubricadas no Tribunal Superior Eleitoral. § 3º O Tribunal Regional Eleitoral e o juiz eleitoral exercerão a mesma atribuição quanto aos livros de contabilidade dos diretórios do respectivo Estado, do Distrito Federal e Territórios, e dos diretórios municipais das respectivas zonas. Art. 55. Os partidos serão obrigados a enviar à Justiça Eleitoral, anualmente, o balanço financeiro do exercício findo. Art. 56. É vedado aos partidos: I - receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, procedente de pessoa ou entidade estrangeira; II - receber recurso de autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas nos incisos I e II do art. 60, e no art. 61; III - receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas (sic) concessionárias de serviço público; IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa. Art. 57. São ilícitos os recursos financeiros de que trata o artigo anterior, assim como os auxílios e contribuições cuja origem não seja mencionada ou esclarecida” (BRASIL, 1965).

<sup>32</sup> Tal era a redação dos artigos 60 a 62: “Art. 60. É criado o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, que será constituído: I - das multas e penalidades aplicadas nos termos (sic) do Código Eleitoral e leis conexas; II - dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanentes ou eventual; III - de doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o art. 75, inciso V. Art. 61. A previsão orçamentária de recursos para o fundo partidário deverá ser consignada no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral. § 1º Os créditos a que se referem este (sic) artigo e o inciso II do artigo anterior, serão registrados no Tribunal de Contas e automaticamente (sic) distribuídos ao Tesouro Nacional. § O Tesouro Nacional, contabilizando-os como fundo partidário, colocará os critérios no Banco do Brasil S.A., trimestralmente, em conta especial, à disposição do Tribunal Superior Eleitoral. Art. 62. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de 30 (trinta) dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 2º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição

A Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, em seu artigo 91, inciso V, continuou a vedar as doações de pessoas jurídicas com fins lucrativos<sup>33</sup>, em que pese ter permitido a doação daquelas que não tivessem a finalidade lucrativa (como fundações e associações) (BRASIL, 1971), conforme observou Macedo (2009, p. 107). Com a Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, a qual disciplinava as eleições de 1994, adveio a possibilidade de se obterem doações de pessoas jurídicas com fins lucrativos<sup>34</sup>, cuja base para cálculo máximo de valor de doação era dois pontos percentuais calculados sobre a receita operacional bruta do ano de 1993.

Acerca da Lei nº 8.710 de 1993, o Ministro Gilmar Mendes, quando do debate da Plenária, na ADI 4650, a qual será falada mais adiante, relembrou que, até antes dela “dominava entre nós a proibição do financiamento de empresas” (BRASIL; STF, 2015, p. 103-4), todavia, na linha de raciocínio deste ministro, tal proibição não conseguiu afastar novos escândalos em se falando de financiamento de campanhas e de atividades político-partidárias, recordando-se, então, do impeachment do então Presidente Fernando Collor de Mello e da CPI PC Farias, o que demandou maior transparência, sobretudo para se saber de doações e, mais especificamente, de pessoas jurídicas, daí este tipo de doação passar a ser permitido pela Lei nº 8.713 de 1993.

A LPP (no espírito de trazer maior transparência, conforme foi lembrado pelo

---

aos diretórios nacionais dos partidos, obedecendo ao seguinte critério: I - 20% (vinte por cento) do total do fundo partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos; II - 80% (oitenta por cento) será distribuído proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem na Câmara dos Deputados (este inciso foi vetado). § 1º Nos cálculos de proporção a que alude este (sic) artigo, tomar-se-á por base a filiação partidária que constar da diplomação dos candidatos eleitos. § 2º Quando se tratar de aliança eleitoral anterior, a origem partidária dos representantes será verificada nos documentos que serviram para o registro prévio dos candidatos (BRASIL, 1965).

<sup>33</sup> Esta era a sua redação. “Art. 91. É vedado aos Partidos: I - receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa ou entidade estrangeira; II - receber recurso de autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas nos números I e II do art. 95, e no art. 96; III - receber, direta ou indiretamente, auxílio ou contribuição, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, de autarquias, empresas (sic) públicas ou concessionárias de serviço, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa (sic) privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical.”

<sup>34</sup> Esta disposição se encontrava em seu artigo 38: “Art. 38. A partir da escolha dos candidatos em convenção, pessoas físicas ou jurídicas poderão fazer doações em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta lei. 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas: I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos no ano de 1993; II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta lei; III - no caso de pessoa jurídica, a dois por cento da receita operacional bruta do ano de 1993” (BRASIL, 1993).

Ministro Gilmar Mendes) acabou por permitir, inicialmente e antes de modificações posteriores de seus dispositivos, o recebimento de recursos de entidade de direito privado que recebesse contribuições compulsórias (vedadas, no entanto, recebimento de doações de sindicatos e entidades de classe), permitia, também, o recebimento de doações de pessoa jurídica sem fins lucrativos e que recebesse recursos do exterior e, ainda, de entidades de utilidade pública, haja vista tais recursos não fazerem parte de seu rol de fontes vedadas<sup>35</sup>. No entanto, com o advento da Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, estas fontes passaram a ser vedadas, conforme expressa disposição contida em seu artigo 24<sup>36</sup>.

Em 10 de maio de 2006, por meio da Lei nº 11.300, o artigo 24 da Lei das Eleições passou a contar com mais quatro incisos, proibindo, também, o recebimento de doações de entidades beneficentes e religiosas (passou a ser o inciso VIII), de entidades esportivas que recebam recursos públicos (inciso IX), de organizações não-governamentais que recebam recursos públicos (inciso X) e de organizações da sociedade civil de interesse público (inciso XI)” (BRASIL, 2006).

A Resolução do TSE nº 22.715 de 10 de março de 2008, trazia em seu artigo 16, duas vedações expressas de fonte de doação: as sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza e os cartórios de serviços notariais e de registro (TSE, 2008). A Resolução, também do TSE, nº 23.217, de 2 de março de 2010, sob a diretriz estabelecida pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009<sup>37</sup>, passou a relativizar a

---

<sup>35</sup> Tal era o conteúdo da redação original do artigo 31 desta lei: “Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiros; II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 [relativo ao Fundo Partidário]; III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; IV - entidade de classe ou sindical.” (BRASIL, 1995).

<sup>36</sup> O mencionado art. 24 dizia, em sua redação original, o seguinte: “Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade de utilidade pública; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior” (BRASIL, 1997).

<sup>37</sup> A resolução nº 23.217 de 2010, em seu artigo 15 e incisos, disciplinava do seguinte modo as fontes vedadas: “Art. 15. É vedado a partido político, comitê financeiro e candidato receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I – entidade ou governo estrangeiro; II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público; III – concessionário ou permissionário de serviço público; IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V – entidade de

vedação de sociedades cooperadas, contanto que seus cooperados não fossem concessionários ou permissionários de serviços públicos, e nem estivessem sendo beneficiadas com recursos públicos<sup>38</sup> (BRASIL, 2009).

Em 2015, adveio a ADI 4650, na qual o STF entendeu, por maioria de votos, serem inconstitucionais as doações feitas por pessoas jurídicas de quaisquer naturezas às campanhas eleitorais, vez que a sistemática destas doações, ao menos da forma como era feita, atentava contra os princípios republicano e de igualdade de oportunidade entre os candidatos. Em decorrência deste posicionamento, exurgiram as Leis nº 13.165 de 29 de setembro de 2015 e a nº 13.488 de 13 de outubro de 2017: a primeira vedou doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, ao revogar o artigo 81 da Lei das Eleições; já a segunda arrolou dentre as fontes vedadas de recebimento de recursos aos partidos políticos, aquelas provenientes de “entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as proveniente (sic) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha<sup>39</sup>” (BRASIL, 2017).

Outro ponto importante a se destacar é que, à época da ADI 4650, a Lei das Eleições, em seu artigo 17-A, por força da reforma trazida pela Lei nº 13.165 de 2015, trazia a disposição de que se não houvesse legislação que estipulasse o limite das doações até o dia 10 de junho do ano eleitoral, caberia a cada partido político fazê-lo (BRASIL, 2015), o que, em termos práticos, acabava deixando ao encargo dos partidos o estabelecimento destes valores máximos. Esta disposição foi mudada pela já mencionada Lei nº 13.488 de 1997, a qual passou a trazer a seguinte redação ao *caput* do artigo 18: “Os limites de gastos de campanha serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral” (BRASIL, 2017).

Atualmente, as doações recebidas por pessoas jurídicas de qualquer espécie constituem fontes vedadas, não podendo elas doarem, nem mesmo, ao FP ou ao

---

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; XII – sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza, cujos cooperados sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos e estejam sendo beneficiadas com recursos públicos; XIII – cartórios de serviços notariais e de registro” (TSE, 2010).

<sup>38</sup> Esta relativização se deu com o acréscimo de um parágrafo único ao artigo 24 da Lei nº 9.504 de 1997, a saber: “Parágrafo único- Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81” (BRASIL, 2009).

<sup>39</sup> Esta passou a ser a redação do inciso II do artigo 31 da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096 de 1995).

FEFC. Quanto às pessoas físicas, estas permanecem como recursos permitidos, conquanto que se observem o teto de dez por cento dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição, conforme expressamente permitido no primeiro parágrafo do artigo 23 da Lei das Eleições (BRASIL, 1997), com a redação dada pela reforma introduzida pela Lei nº 13.165 de 2015. A tabela a seguir resume quais fontes eram vedadas, ao longo do tempo, pelo ordenamento jurídico brasileiro:

Tabela 1 Fontes de financiamento vedadas pela legislação brasileira (1946-2015) <sup>40</sup>

Fonte	1946 (I)	1950 (II)	1965 (III)	1971 (IV)	1993 (V)	1995 (VI)	1997 (VII)	2006 (VIII)	2008 (IX)	2009 / 2010 (X)	2015 (XI)
Entidade ou governo estrangeiro	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Autoridade ou órgãos públicos		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sociedade de economia mista, concessionária ou permissionária		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Empresa privada com finalidade lucrativa			X	X							X
Entidades de classe ou sindical				X	X	X	X	X	X	X	X
Entidade de direito privado que receba contribuições compulsórias					X		X	X	X	X	X
Pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior					X		X	X	X	X	X
Entidade de utilidade pública					X		X	X	X	X	X
Entidade beneficente e religiosa								X	X	X	X
Entidade esportiva que receba recursos públicos								X	X	X	X
ONG que receba recursos públicos								X	X	X	X
Organização da sociedade civil de interesse público								X	X	X	X
Sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza									X	X	X
Cartórios de serviços notariais e de registro									X	X	X

Fonte: Atualização da autora sobre a proposta de FIGUEIREDO FILHO et al, 2015, p. 40.

<sup>40</sup> Legislações que serviram de base para esta tabela: (I) Decreto-lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946; (II) Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950 (Código Eleitoral); (III) Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos); (IV) Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos); (V) Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993; (VI) Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos); (VII) Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das eleições); (VIII) Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006; (IX) Resolução do TSE nº 22.715, de 28 de fevereiro de 2008, (X) Resolução nº 23.217, de 2 de março de 2010 e (XI) Lei n. 13.165 de 29 de setembro de 2015.

### 3.2 PRINCÍPIOS A SEREM OBSERVADOS EM UM SISTEMA DE FINANCIAMENTO ELEITORAL

Quando se pensa em financiamento de campanhas, deve-se ter em mente que ele é, de fato, um instrumento tomado para possibilitar o andamento da política. Esta, por sua vez, não engloba uma única visão de mundo, muito pelo contrário, a política é plural e visa atender os anseios de todos os atores sociais. Não é por menos que a razão prática, conforme já se pôde expor no primeiro capítulo, depende da ética, da moral, do direito e da política para a compreensão da realidade vivida.

O papel político, portanto, por mais que se preze a atender uma coletividade, não significa que pode impor um padrão construído à revelia de seus destinatários, não, ao menos, se pretender ter o mínimo de validade e facticidade. O argumento de legitimidade de uma norma porque advinda do Estado é tão pálido quanto crer que a sociedade é composta por uma massa homogênea de necessidades e que todos os interesses são convergentes.

O empirismo prova exatamente o contrário: a sociedade é heterogênea, repleta de demandas divergentes, de necessidades distintas, mas, uma vez pactuada a convivência social, a era de uma convencionalidade normativa deve seguir os parâmetros de uma alteridade, revelando um respeito à pluralidade de que gera a própria matriz social. Mais ainda, se se pretende buscar um nível de amadurecimento pós-convencional, na concepção kohlbergiana, onde o respeito por princípios universais é tão imperativo quanto os enunciados jurídico-normativos são atualmente, não é ignorando a individualidade e os anseios da célula construtora do tecido social – a pessoa – que tal desiderato será alcançado.

Tais críticas se destinam ao um modelo de financiamento que, sistematicamente, pretende se valer do argumento republicano para excluir da construção da racionalidade normativo-jurídica as empresas, todavia, cometendo um verdadeiro paradoxo, já que não se atingiu o cerne do problema – o medo da cooptação da política pela economia – porquanto doadores abastados continuam podendo realizar as suas vultosas doações enquanto pessoas físicas. Mudou-se a origem do problema, mas assim o manteve.

Mais certo seria, ao invés de temer a potencialidade lesiva das doações das empresas, que se valessem de mecanismos que as ouvissem legitimamente, partindo-se de um outro primado constitucional tão caro a uma democracia – o

pluralismo político – o qual pretende atender as mais variadas concepções políticas existentes no seio social, e não ignorando parte delas.

Não existe, em termos constitucionais, um modelo preciso de financiamento de campanhas. A Constituição Federal estabeleceu, na realidade, contornos mínimos que limitassem e orientassem o legislador infraconstitucional, trazendo, sobretudo, balizas principiológicas.

A Constituição da República, a despeito de não ter estabelecido um modelo normativo pré-pronto e cerrado de financiamento de campanhas, forneceu uma moldura que traça limites à discricionariedade legislativa, com a positivação de normas fundamentais (e.g., princípio democrático, o pluralismo político ou a isonomia política), que norteiam o processo político, e que, desse modo, reduzem, em alguma extensão, o espaço de liberdade do legislador ordinário na elaboração de critérios para as doações e contribuições a candidatos e partidos políticos (BRASIL; STF, 2015, p. 3).

Conforme bem observou o Ministro Fux (BRASIL; STF, 2015, p. 42), em seu voto na ADI 4650, “a ausência de um arranjo constitucional pré-determinado, com regras específicas versando o tema, significa a outorga de um cheque em branco ao legislador que o habilite a adotar os critérios de financiamento que melhor lhe aprouver? Penso que não”. No mesmo sentido de encontrar na Carta Magna as diretrizes principiológicas mínimas ao legislador infraconstitucional, ditam Sarmento e Osório (2015, p. 3).

A Constituição de 1988 não definiu um determinado modelo de financiamento eleitoral. Isso não significa, porém, que qualquer regramento relativo à arrecadação de fundos em campanhas seja constitucional. Pelo contrário. A matéria se relaciona intimamente aos princípios da democracia, da igualdade política e da República, princípios basilares do direito constitucional brasileiro. Ao positivar tais princípios, a Carta de 88 forneceu ao legislador uma moldura que deve ser respeitada na elaboração de critérios para a admissão de doações privadas a campanhas e partidos políticos. Ao se desviar destes princípios no tratamento da matéria, o legislador incide em inconstitucionalidade, sujeitando-se à censura judicial.

Assim, tanto a jurisprudência, quanto a doutrina, parecem apontar no mesmo sentido de que um sistema de financiamento de campanhas deve se pautar, sobretudo, nestes princípios: Democrático, Republicano, Pluralismo Político e a Isonomia Política. Todavia, seria a exclusão de qualquer possibilidade de as pessoas jurídicas poderem participar do processo eleitoral uma resposta que atendesse a tais princípios ou seria, em verdade, uma medida imediatista que buscou demonstrar que a sistemática adotada, até aquele momento, padeceria de melhor regramento? Parece

que a segunda alternativa aponta a resposta mais correta. Esta conclusão é deduzida, inclusive, do próprio voto do Ministro Luís Roberto Barroso, na ADI 4650 (BRASIL; STF, 2015, p. 125):

Eu estou convencido que esta conjugação produz um resultado inconstitucional, mas não estarei pronunciando, no meu voto, a inconstitucionalidade absoluta, em toda e qualquer circunstância, de pessoa jurídica participar do financiamento eleitoral. Eu estarei declarando - e chegarei a esse ponto - a inconstitucionalidade das normas vigentes atualmente e do modelo em vigor atualmente. De modo que não iria adiante para inadmitir, a priori, em toda e qualquer circunstância, a vedação da participação de pessoas jurídicas, sejam empresas, sejam outras pessoas jurídicas, eventualmente num outro modelo que o Congresso pudesse vir a formatar.

Outra não poderia ser a constatação de caráter provisório desta vedação, porquanto a sua manutenção perene, mesmo que remodelado o modo pelo qual tais doações de pessoas jurídicas poderiam vir a ocorrer, daí sim, atentariam diretamente aos mesmos princípios avocados para a sua proibição. Numa palavra, a vedação inicial se deu por receio de que a democracia e o interesse público fossem devorados pelo interesse privado de uma pequena elite empresária, mas, passado o choque inicial que acusava a necessidade de remodelar a sistemática, não se aponta como a melhor solução uma proibição de per si, sob o risco de atentar contra a possibilidade destes atores sociais serem ingressados no universo político-eleitoral e ficarem à margem da construção da racionalidade jurídico-normativa.

Com relação ao princípio democrático, ele já se encontra insculpido no próprio preâmbulo da Constituição Federal, o qual reconhece a instituição de um Estado Democrático, cuja destinação é “assegurar os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça” (BRASIL, 1988) e, para tanto, se pauta nesta defesa como sendo os valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (BRASIL, 1988)<sup>41</sup>. Não obstante esta previsão, o Estado Democrático e o pluralismo político são protegidos

---

<sup>41</sup> Tal é a redação do mencionado preâmbulo: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia (sic) Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988).

no artigo inaugural da Constituição<sup>42</sup>.

A ideia do que seja uma democracia traz uma amplitude tão grande que, não raras vezes, acaba por lhe subtrair uma significação mais concreta. Como ela traz em seu bojo um considerável cabedal axiológico, acaba por tornar-se “algo fluida, com sentido vago, por vezes indeterminado” (GOMES, 2020, p. 117).

O risco de se elastecer em demasia um conceito é que ele acaba por albergar qualquer significado que lhe queiram dar, inclusive sob o risco de completa desnaturação do objetivo inicial. Neste aspecto, não é por menos que mesmo “nos dias de hoje há Estados cuja democracia não passa de fachada” (GOMES, 2020, p. 117), pois seu caráter democrático é apenas formal, de fachada, vez que, na realidade, “mal conseguem disfarçar odiosas práticas totalitárias” quais, por exemplo, um “patrulhamento ideológico, controle velado dos meios de comunicação social, perseguição e até morte de opositores, inexistência de sistema jurídico-social sério em que os direitos humanos sejam afirmados e efetivamente protegidos” (GOMES, 2020, p. 117).

A democracia, conforme aponta Müller (2013, p. 115), demanda “um nível de exigências, aquém do qual não se pode ficar”, e, além de se saber de tais exigências, o modo pelo qual o Estado atende seus destinatários não pode lhes dispensar um tratamento como se fossem “subpessoas [Unter-Menschen]”, tampouco como “súditos [Untertanen]” e, menos ainda, como se fossem destacadas da qualidade de “membros do Soberano, do ‘povo’ que legitima no sentido mais profundo a totalidade desse Estado” (MÜLLER, 2013, p. 115).

A democracia, portanto, tem caráter inclusivo, em seus objetivos e em seus meios de alcançar tais objetivos, pois, do contrário, se se pretender atender alguns e não todos, é uma oligarquia, de outra sorte, mesmo que pretenda atender a todos, contudo sem permitir a participação destes atores neste processo, continua não sendo uma democracia.

Sabendo-se desta premissa de cunho agregador que recai na concepção democrática, a medida de se proibir a participação das pessoas jurídicas, sobretudo

---

<sup>42</sup> Tal é a redação do artigo mencionado: “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. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988)

das empresas não atreladas ao Poder Público, seria, de fato, a manutenção de um Estado Democrático, ou mais penderia para um atentado à própria lógica da democracia? Esta indagação ganha tónus se se considerar que qualquer desnaturação de atuação de um ator social seria motivo o bastante para sua retirada da arena política, o que, então, acabaria por autorizar-se a exclusão de qualquer outro agente, trazendo, além de uma enorme instabilidade nas relações sociais, um ferimento constante da própria base de inclusão democrática.

Não obstante saber dosar os limites de participação (muito mais preferíveis do que a vedação por completo), outro princípio que se assoma à lógica inclusiva é o Republicano. Por meio de uma *res publica* se compreende a esfera pública como um *locus* pertencente a todos, em especial porque a sociedade é plural. Graças ao princípio republicano, os chefes de um governo e de seu legislativo são escolhidos por meio de eleições periódicas.

Entretanto, mais uma vez recai a crítica de que a construção de uma ideia coletivista – qual uma República e uma democracia – não se pode valer de elementos meramente formais, quer dizer, não basta que haja eleições periódicas se estas estão viciadas (seja porque houve um financiamento às campanhas de modo abusivo por parte de poucos doadores cujos interesses sejam ilegítimos, seja porque se valeu de recursos públicos que acabam carreando maior vantagem a certos candidatos ou partidos políticos).

De sorte que o princípio republicano também implica a tomada de decisões com base na racionalidade, na objetividade e na impessoalidade, sendo abolidos quaisquer privilégios ou distinções de pessoas, classes, grupos ou instituições sociais. Impõe, ainda, haja transparência e publicidade nos atos estatais. Veda, ademais, que o Estado seja gerido tal qual o patrimônio privado da autoridade pública (= patrimonialismo) – que o usa de forma discricionária e em proveito próprio para atingir fins meramente pessoais e não coletivos. Na presente dimensão, o princípio republicano não tolera o abuso de poder político, em que recursos públicos são empregados em prol de determinado candidato, partido ou grupo político, de modo a carrear ao beneficiário vantagens indevidas na disputa eleitoral frente aos demais concorrentes (GOMES, 2020, p. 128).

Ocorre que o receio de cooptação do poder político pelo poder econômico pode gerar uma solução tão antirrepublicana quanto o mal que pretende combater, haja vista que a sistemática de financiamento com recursos públicos pode gerar o mesmo desvio de oportunidades que desequilibrava a disputa eleitoral quando havia os grandes doadores privados. Acerca deste desequilíbrio, reserva-se o tópico 3.5, em

que se falará mais detidamente sobre o ativo eleitoral e a questão do equilíbrio de disputa com uso de recursos públicos. Por ora, adianta-se que o fato de uma campanha milionária ser suportada por uma empresa ou por recursos públicos, em nada muda o desequilíbrio que se pretendeu combater, mas, de maneira muito pior, os recursos públicos acabam legitimando a concentração de repasses sob a égide protetiva da autonomia partidária.

Quanto ao Princípio da igualdade política ou da Isonomia, garante-se, por meio dele “a igualdade política entre os cidadãos, de modo a conferir aos eleitores o igual valor do voto e a igual possibilidade de influenciarem o resultado das eleições” (OSÓRIO, 2017, p. 115). Não se pode confundir, todavia, a igualdade de oportunidades legalmente previstas, ou seja, que todos que atendam os critérios de registrabilidade e de elegibilidade e, ainda, não incorram em nenhuma hipótese de inelegibilidade possam concorrer livremente, com o fato de que todos terão o mesmo poder de influência no eleitorado. Isto seria utópico, pois alguns, até mesmo por trabalhos em sua comunidade, ganham mais destaque, sendo figuras públicas notórias graças a esforços pessoais (não com base em um abuso de poder político ou econômico).

Nesse poder de influência legítima, igualmente, insere-se a possibilidade de que alguns candidatos, pelas próprias alianças firmadas com o seu eleitorado, acabam por conseguir angariar mais recursos financeiros, tanto sob a forma de recursos em espécie, quanto estimáveis em dinheiro.

Como a partida concorrencial entre os candidatos não se dá de forma igual, não se pode pretender uma limitação irrestrita a estes fatores variáveis sob o jugo do primado da igualdade. A igualdade, portanto, é, sob o ponto de vista normativo, um conjunto destas garantias trazidas pela lei em que, respeitadas as devidas condições de candidatura e respeitados os limites de arrecadação e gastos, todos terão o mesmo direito de ter e exercer sua candidatura. Todavia, adentrada nas variáveis de possibilidade de influência – e aí recai, inclusive, elementos pessoais como o carisma e popularidade de certo candidato as quais podem, inclusive, impactar em maiores arrecadações de receitas às campanhas – não se pode pretender que todos tenham as mesmas condições de disputa, mas a lei pode garantir o acesso a elas de forma igualitária.

Quando se falam de princípios, a ponderação é a técnica mais adequada, de sorte a manter os desideratos colimados em cada enunciado principiológico e não

rechaçar completamente um em detrimento de outro.

A aplicação de uma regra se opera na modalidade *ou tudo ou nada*: ou ela regula a matéria em sua inteireza ou é descumprida. Na hipótese do conflito entre duas regras só uma será válida e irá prevalecer. Princípios, por sua vez, contêm relatos com maior grau de abstração, não especificam a conduta a ser seguida e se aplicam a um conjunto amplo, por vezes indeterminado, de situações. Em uma ordem democrática, os princípios frequentemente entram em tensão dialética, apontando direções diversas. Por essa razão sua aplicação deverá ocorrer mediante ponderação: à vista do caso concreto, o intérprete irá aferir o peso que cada princípio deverá desempenhar na hipótese, mediante concessões recíprocas, e preservando o máximo de cada um, na medida do possível. Sua aplicação, portanto, não será no esquema *ou tudo ou nada*, mas graduadas à vista das circunstâncias representadas por outras normas ou por situações de fato (BARROSO, 2004, p. 351-2).

Veja-se que a concepção de democracia parte do pressuposto de existência de uma pluralidade, de modo que um modelo unitário de condução da sociedade acaba por ferir esta lógica. Aos que “resistiram ao apelo do Único, do Um, do unitário e do monístico, e descobriram que não só a realidade, mas a liberdade, a justiça e a equidade se encontram no pluralismo” (NISBET, 1982, p. 380), concebe-se que o tratamento igualitário de situações desiguais pode ferir esta lógica e a razão para tanto é bastante palpável: a igualdade é perante a lei, mas sua aplicação deve ser ponderada equitativamente.

Conforme o pensamento aristotélico, exposto na obra “Ética a Nicômaco” (ARISTÓTELES, 1991, p. 118), “O que faz surgir o problema é que o equitativo é justo, porém não o legalmente justo, e sim uma correção da justiça legal”, ou seja, sendo a norma uma previsão universal de imposição aos seus destinatários, a justiça recai tão mais em sua aplicação, do que propriamente em sua previsão. E é com base no primado da equidade que a preocupação das vedações de financiamento de campanha deveria recair, e não em uma busca de igualdade concreta, a qual jamais existirá em uma sociedade aberta e cujo pluralismo político é objetivo da própria Constituição.

Assim, ao se proibirem as doações de pessoas jurídicas sob a alegação de que ela afetaria a igualdade de condições de concorrência entre os candidatos, todo o sistema de financiamento deveria ser repensado, especialmente o método de distribuição dos recursos públicos, vez que, hoje, se usa uma ponderação na equivalência de seus assentos na Câmara para buscar um repasse que seja o mais fiel possível às ideologias representadas por estas cadeiras. Veja-se, o critério

normativo não foi (e nem teria como ser) o de uma igualdade, mas foi o da equivalência ponderada, muito mais próxima da equidade<sup>43</sup>.

Então, se a manutenção do sistema de repasse de recursos públicos se vale mais da equidade do que da igualdade, por que razão se usar desta (verdadeiramente impraticável) como argumento de defesa de uma proibição irrestrita das doações eleitorais de pessoas jurídicas? Parece que o mais desejável não é uma vedação irrestrita às doações sob a égide da igualdade, mas, sim, permitir-se que os candidatos e partidos tenham acesso a uma maior variedade de fontes de receitas e estas sim, sejam limitadas para se evitar um verdadeiro “vale-tudo”. Este leque de maiores possibilidades seria salvaguardado, no aspecto formal, pelo Princípio da Igualdade (já que todos teriam acesso a eles) e, no aspecto pragmático, pela Equidade, já que a lei é ciente, de antemão, às distorções sociais e precisa permitir que se oxigenem as possibilidades de fontes de doações.

Outra crítica que recai sobre este raciocínio, também, é crer que a utilização de percentuais como referência para o cálculo do limite máximo de doações por pessoas físicas seja uma forma de atender ao Princípio da Igualdade. Ao se adotar critérios com base em percentual de rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao do pleito<sup>44</sup>, longe de se estabelecer a igualdade, ataca-a, pois o que se fala, na verdade, é que aos doadores mais abastados pode-se doar mais e, ao menos abastados, pode-se doar menos.

Gera-se, com este fenômeno, a universalidade injusta criada no seio normativo apontada por Aristóteles (1991, p. 118): “Por isso o equitativo (sic) é justo, superior a uma espécie de justiça — não justiça absoluta, mas ao erro proveniente do caráter absoluto da disposição legal”, e continua: “E essa é a natureza do equitativo: uma correção da lei quando ela é deficiente em razão da sua universalidade”.

A melhor solução, ao que parece, não seria estipular percentuais (e aqui inclui-se, até mesmo, a possibilidade do retorno das doações de pessoas jurídicas, com o novel *codex* que desponta no horizonte parlamentar). A melhor solução seria um teto

---

<sup>43</sup> Acerca da aplicação da equidade, é interessante o seguinte trecho de ‘A Política’ de Aristóteles (s/d, p. 102): “Pergunta-se se nesse caso o legislador que sinceramente desejar fazer a melhor Constituição possível deve preferir visar ao interesse das pessoas de bem ou ao do povo. Deve-se respeitar a equidade (sic). Ora, a equidade (sic) manda que se prefira o interesse do Estado inteiro, isto é, o interesse comum de todos os cidadãos.”

<sup>44</sup> Tal é a redação atual do §1º do artigo 23 da Lei nº 9.504 de 1997: “Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição.” (BRASIL, 1997)

fixo a todo tipo de doação e de utilização de recursos próprios, extinguindo-se o malfadado percentual, porquanto não leva em consideração a possibilidade de o doador ter reservas (poupanças, aplicações etc.) que revele ecos patrimoniais bastantes para uma doação, a qual poderia ser igual à de outro cujos rendimentos no ano anterior lhe tenham sido superiores.

Veja-se que a estipulação de um teto fixo, calculado com base em algum índice de atualização monetária, traria a equidade e a justiça, pois a possibilidade de doação restaria permitida a todos que detivessem até o seu limite. O teto fixo ainda evitaria os chamados *Big Donors* (AGRA, 2019, p. 159), ou seja, doadores que concentrassem grandes doações em consideráveis quantias. A intenção de uma reforma no sistema de financiamento, portanto, deve se atentar ao risco permanente de plutocratização<sup>45</sup>, o qual não se reduz às doações milionárias de pessoas jurídicas, mas, ainda, de pessoas físicas abastadas que podem representar o mesmo risco (muda-se o nome do doador, mantém-se o risco de cooptação).

Outro problema que Agra (2019, p. 160) aponta, com propriedade, é o de que o risco de desnaturação da doação nem sempre ocorre por parte do doador, mas o próprio *Big Donor* “muitas vezes, são obrigados a contribuir para evitar represálias políticas”. Pensando-se neste cenário, o perigo de doações vultosas recai muito mais na possibilidade de elas existirem em valores muito elevados (e com bases em percentuais) do que, propriamente, em que as faça. Por esta razão, mais uma vez o critério baseado em pretensão respeito ao Princípio da Igualdade (o qual não se vê), com base em fixação por meio de percentuais, é a razão para temer a plutocracia e não se uma empresa (pessoa jurídica) ou empresário (pessoa física) o faz, haja vista que ambos podem ser vítimas do mesmo sistema ilegal de pressão pela doação.

Havendo tetos mais modestos e em valores fixos, duas consequências desejadas parecem ter meios de ocorrer: perda da possibilidade de ocorrência dos *Big Donors* e a necessidade de buscar mais doadores, com a pulverização dos elevados custos de campanha em várias doações. Ocorre que, para que esta

---

<sup>45</sup> Plutocracia é uma degeneração de governos em que “um indivíduo ou um pequeno grupo de financistas manipula os espaços econômicos e corrompe os políticos segundo seus interesses, graças ao poder do dinheiro e da sua desfaçatez” (GRÜN, 2007, p. 86), tem origem nas palavras gregas “*ploutos*” (riqueza) e “*kratos*” (poder). “Esse termo foi usado pela primeira vez pelo historiador e filósofo grego Xenofonte, para se referir à sociedade ateniense anterior às reformas de Sólon, cujo congresso político era controlado pelos grandes latifundiários e donos da maioria dos escravos, forçando a promulgação de medidas que excluía as classes mais baixas do governo e lhes permitiam comandar seus limites” (O QUE É, 2021, *on-line*).

pulverização seja concretizada, a cultura de doações no Brasil precisa ser repensada e, especialmente, a crise de representatividade (a qual será abordada com mais detalhes no capítulo 3) precisa ser encarada.

O financiamento das campanhas eleitorais no Brasil é extremamente concentrado, muito mais que nos outros países. Mesmo que os recursos procedam, majoritariamente, do setor privado, somente uma fração mínima de empresas, 1%, participa do financiamento eleitoral. E, ainda, dentro desse pequeno grupo, apenas cerca de mil empresas são responsáveis por 50% a 80% do total das doações. Muitas empresas prescreveram regimentos institucionais proibindo qualquer tipo de contribuição política. Esse número, com absoluta certeza, aumentará, em virtude de que os entes privados e públicos não querem envolver-se com empresas que sofrem investigação e também porque há um prejuízo para a reputação da empresa em caso de corrupção, o que afasta os clientes efetivos e potenciais (AGRA, 2019, p. 162).

Não obstante o risco de concentração de doações permanecer, ainda que sob a figura do doador pessoa física, Agra (2019, p. 164) ainda recorda outro disparate que consistia na coincidência do limite de utilização de recursos próprios do candidato até o teto de gastos, o que viabilizava suportes de candidatura milionárias por candidatos endinheirados. Notando este contrassenso, a lei 13.878 de 2019 acabou por limitar a utilização de recursos próprios “até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer”, conforme expressa disposição do artigo 23, parágrafo 2-A, da Lei 9.504 de 1997 (BRASIL, 1997), malgrado várias críticas que recaíram neste teto também, em especial, porque candidaturas à vereança, em cidades pequenas, geraram um teto de utilização de recursos próprios pífio<sup>46</sup>.

Finalmente, chega-se a uma meta de ordem constitucional e que pode ser alinhada a um movimento de maior inclusão de seus atores sociais: trata-se do combate à influência do poder econômico no processo político, previsto no artigo 14, parágrafo 9º da Constituição Federal<sup>47</sup>. Este combate, ao invés de excluir mais fontes

---

<sup>46</sup> Exemplos a serem dados não faltam: apenas no estado do Paraná, de seus 399 (trezentos e noventa e nove) municípios, 135 (cento e trinta e cinco) tinham por limite de gastos R\$12.307,75 (doze mil, trezentos e sete reais e setenta e cinco centavos), gerando um limite de gastos com recursos próprios de, apenas, R\$1.230,77 (mil, duzentos e trinta reais e setenta e sete centavos) o que é facilmente extrapolado com a simples doação estimável em dinheiro relativa a, por exemplo, uma utilização de um imóvel próprio para sede de seu comitê (fontes: TSE, 2020).

<sup>47</sup> Assim dispõe o mencionado dispositivo: “Art. 14 (...) § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” (BRASIL, 1988).

de doações que podem ajudar a diluir as origens de recursos recebidos, deveria fazer o movimento oposto: aumentar a possibilidade de atores sociais como fontes de doação. Todavia, dado o histórico pouco abonador da relação mantida entre doadores de campanha e esquemas ilícitos com os representantes eleitos, muitas empresas e pessoas físicas têm preferido ficar à margem do processo eleitoral, gerando um ciclo vicioso de dependência daqueles doadores que vêm no sistema corruptivo uma elevada vantagem.

Para melhor delinear, então, um sistema de financiamento eleitoral que atendesse, ao mesmo tempo, a igualdade de oportunidades, o pluralismo político e a vedação de cooptação do poder político pelo econômico – sendo, assim, um verdadeiro exercício de ponderação principiológica – o mais indicado parece, também, ser uma remodelagem do sistema sancionatório, não lançando mão apenas do repressivo (o qual demanda, de fato, uma penalização mais severa àqueles que pervertam o sistema representativo), mas, ainda, usando-se do premial, porquanto a imagem do doador pode (e deve) ser revelada como a de alguém com interesses legítimos no processo de escolha, responsável social e eticamente.

Este alinhamento entre maior número de pequenas doações e aumento das fontes de doações pode permitir o alcance da transparência demandada em uma democracia pois esta, nas palavras de Bobbio (2015, p. 29) é o “governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública”. Tudo que estrangula em demasia a possibilidade de um exercício mais pleno do pluralismo político acaba por gerar a busca de meios ilegais para se viabilizar as pretensões sufocadas – e aí sim reside o perigo.

Daí a importância inegável de trazer a lume os interesses variados de todos os atores sociais da publicidade pois, com a publicidade dos atos, há “um ganho epistêmico: a deliberação melhora a qualidade da justificação política e da produção de decisões, uma vez que ela sujeita a um amplo leque de opiniões alternativas possível” (BOHMAN, 2009, p. 34)

Mesmo que se critique a doação como manifestação de preferência política, vez que muitos *Big Donors* acabavam por doar a candidatos adversários<sup>48</sup>, o que revelaria uma ausência ideológica ficou “evidente, para alguns ministros, que as

---

<sup>48</sup> Para melhor ilustrar este desvio finalístico das doações, cita-se o exemplo levantado por Agra (2019, p. 163): “Ao analisar-se, por exemplo, as doações do grupo JBS, no valor de R\$251.012.322, percebe-se que essa quantia foi distribuída para partidos como o PMDB, PSDB, DEM, PT e PCdoB”

peças jurídicas de direito privado têm interesses legítimos e que devem ser atendidos e protegidos” (AGRA, 2019, p. 169). Deste modo, extirpar, por completo, a possibilidade daquelas que se valem de pretensões legítimas de buscar sua participação no processo político, parece ser remédio cujos efeitos colaterais são piores do que os males que combate.

Para findar este tópico, pretende-se deixar bem esclarecido que seu objetivo não é uma desconsideração da igualdade política, muito ao contrário, pretende-se demonstrar como certas medidas, se mantidas, acabam por afetar, na verdade, essa isonomia pretensa, além de ferir outros princípios sensíveis à democracia, qual o pluralismo político.

Assim, é possível que os variados anseios revestidos na pluralidade social e política possam ser alinhados ao princípio republicano (em seu sentido material) e, ainda, ao princípio da igualdade entre os candidatos. Basta que as balizas que delimitem e deem forma ao sistema de financiamento tenham em mente os objetivos que pretende alcançar e sempre imbuídas do espírito pluralista.

### 3.3 PESSOAS JURÍDICAS TÊM DIREITOS POLÍTICOS OU INTERESSES POLÍTICOS? A BUSCA DA CONSTRUÇÃO DE UMA RACIONALIDADE COMUNICATIVA

Um dos pontos primordiais no debate acerca da possibilidade de financiamento eleitoral por parte de pessoas jurídicas e, mais especificamente, de empresas, é o fato de que tal prerrogativa deveria advir da possibilidade de o sujeito que o realiza dever ter direitos políticos. Esta premissa foi levada em tão alto grau de consideração que, inclusive, na ADI 4650 no STF<sup>49</sup>, a qual debateu o modelo de financiamento brasileiro,

---

<sup>49</sup> Um trecho que demonstra bem esta afirmativa é o seguinte excerto do voto do Ministro Luiz Fux (BRASIL, STF, 2015, p. 48): “De início, não me parece que seja inerente ao regime democrático, em geral, e à cidadania, em particular, a participação política por pessoas jurídicas. É que o exercício da cidadania, em seu sentido mais estrito, pressupõe três modalidades de atuação cívica: o *ius suffragii* (i.e., direito de votar), o *jus honorum* (i.e., direito de ser votado) e o direito de influir na formação da vontade política através de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 347). Por suas próprias características, tais modalidades são inerentes às pessoas naturais, afigurando-se um disparate cogitar a sua extensão às pessoas jurídicas. Nesse particular, esta Suprema Corte sumulou entendimento segundo o qual as “pessoas jurídicas não têm legitimidade para propor ação popular” (Enunciado da Súmula nº 365 do STF), por essas não ostentarem o status de cidadãos”.

acatou-se a tese de que pessoas jurídicas não detém direitos políticos e, portanto, não lhes seria permitida a participação em um processo político, realizando doações a campanhas, sobretudo, por não poderem ser consideradas “cidadãs”, na acepção jurídica do termo<sup>50</sup>.

E estamos discutindo, em segundo lugar, os limites e os modos de exercício dos Direitos Políticos pela cidadania; e, de certa forma, estamos dizendo que as pessoas jurídicas não têm direitos políticos. É isto mesmo que nós estamos dizendo, nós que estamos votando contrariamente: pessoas jurídicas não são cidadãs, no sentido constitucional, e, portanto, afigura-se legítima esta limitação que nós estamos impondo. Assim, há uma questão constitucional aqui: regras do jogo democrático e exercício dos Direitos Políticos (BRASIL, STF, 2015, p. 129).

Um consectário da adoção desta premissa de que empresas não são sujeitos de direitos políticos foi inferir que ela (a pessoa jurídica) não teria opinião própria para, sequer, contribuir em termos políticos.

Além disso, Senhor Presidente, também trouxe a incompatibilidade do exercício de direitos políticos com a essência das pessoas jurídicas. Pessoa jurídica não pode ser eleita, pessoa jurídica não pode eleger. Segundo o Professor Barbosa Moreira, as pessoas jurídicas não comem, não sentem, não olham, não falam e não amam - as pessoas jurídicas. Então, as pessoas jurídicas, elas são, na visão de Ronald Dworkin: "(...) empresas são ficções legais (sic). Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política" (BRASIL, STF, 2015, p. 279).

Todavia, o debate levantado careceu de uma diferenciação de alta relevância pois o ‘interesse político’, inclusive no debate firmado na decisão da ADI 4650 STF, acabou por ser equiparado a ‘direito político’, o que são duas ideias bem distintas e, se mantida essa identidade entre dois institutos tão diversos, incorre-se no risco de equívocos teratológicos na construção de uma racionalidade dialógica, sobretudo porque exclui deste processo não apenas todas as ficções jurídicas (e aí deveriam ser incluídos o Estado, as demais nações, as unidades da Federação, os municípios, as autarquias, as empresas públicas e toda sorte de ficções jurídicas), como, ainda, comete o absurdo de crer que aqueles seres humanos que não estiverem no pleno

---

<sup>50</sup> Acerca dessa constatação, afirmam Sarmiento e Osório (2015, p. 14): “As pessoas jurídicas são entidades artificiais às quais o direito empresta personalidade jurídica, reconhecendo-as como sujeito de direito para o desempenho de fins específicos. No entanto, elas não são titulares dos mesmos direitos atribuídos a pessoas naturais: a elas não se aplicam, por óbvio, os direitos políticos, que somente são assegurados à cidadania como corolário da soberania popular. Afinal, o poder emana do povo e não das empresas”.

gozo de seus direitos políticos não possam defender interesses políticos – o que perverte toda a ordem protetiva da dignidade da pessoa humana e suas emanções no seio social.

Dentro de uma democracia deliberativa, cuja esfera pública tem mudanças estruturais, conforme apontou Habermas (2014, p. 340-1), há um movimento de “publicização do direito privado” e, ao seu revés, há a “privatização do direito público”, em um espaço que imiscui os mais variados interesses. Deste modo o “público” denota não só o corpo de cidadãos, mas a existência de esferas superpostas de produção de decisão, discussão e sondagens de informações que deveriam, em princípio, estar abertas a todos” (BOHMAN, 2009, p. 33).

Se se admitisse tão somente os cidadãos (na acepção mais restritiva do termo) como agentes aptos para a formação da racionalidade dialógica de um processo jurídico-normativo, não se ouviriam ministérios, secretarias, procuradorias e outras tantas entidades que auxiliam na construção política destas mesmas normas. “O uso público da razão nesse sentido forte é não somente dialógico; mas também autorreflexivo ou recursivo em qualquer sentido importante da deliberação” (BOHMAN, 2009, p. 49). De outro modo não poderia ser, vez que, não se teria um produto que condissesse com o nível de maturidade moral de certa sociedade, aceitando-se apenas recorte da sociedade em um debate e que, não raras vezes, é completamente alheio à totalidade das coisas.

Uma construção dialógica depende da possibilidade de exposição de ideias de motivos de todos os concernidos – acrescentando-se aí a possibilidade de um representante parlamentar que, igualmente, dê voz a todos os seguimentos sociais (inclusive pessoas jurídicas) na democracia representativa – e, ainda, mais, que as condições ideais de fala permitam que os argumentos aventados sejam analisados pelos diferentes pontos de vista, relativos aos diferentes atores sociais desta arena. Somente assim há a justificação de um processo tendente ao consenso pois, do contrário, operam-se, nas sombras da ignorância do público, forças e crenças que se desenvolvem livre do olhar julgador desta mesma coletividade, plenas para a satisfação de apenas os poucos que lhes tomam conhecimento e dela participam, ainda que custeado por toda a sociedade.

Interesse político, portanto, não é o mesmo que direito político. Aquele pode ser compreendido como “algo que tem a função de satisfazer um desejo oriundo de um sujeito que se concretiza por meio de um objeto” (AGRA, 2019, p. 85), de modo

mais objetivo, interesse é o “sintoma de uma necessidade, seja ela oriunda do meio externo, aspecto objetivo, seja oriunda do mundo psíquico, aspecto subjetivo” (AGRA, 2019, p. 85). Já o direito político, “por sua vez, é o direito de participar da organização e funcionamento do Estado. É o poder de sufrágio” (BARREIROS NETO, 2018, p. 167), no mesmo sentido, Almeida (2017, p. 85) afirma que direitos políticos são o “conjunto de normas disciplinadoras da atuação da soberania popular”. O TSE (2021, *on-line*), em seu ‘Glossário Eleitoral’ segue a mesma esteira e define ‘direitos políticos’ como:

(...) direitos de cidadania, os direitos políticos podem ser definidos como o conjunto dos direitos atribuídos ao cidadão ou cidadã que lhe permitem – por meio do voto, do exercício de cargos públicos ou da utilização de outros instrumentos constitucionais e legais – ter efetiva participação e influência nas atividades de governo.

Estar no gozo dos direitos políticos significa estar apto a se alistar eleitoralmente e a se habilitar a candidaturas para cargos eletivos ou a nomeações para certos cargos públicos não eletivos. Significa, ainda, estar habilitado a participar de pleitos, a votar em eleições, plebiscitos e referendos; a apresentar projetos de lei por meio de iniciativa popular; e a propor ação popular.

O traço em comum a todas as definições de direito político, portanto, perpassam dois elementos bem demarcados: *i*) a sua positivação – o que implica em não se poder elastecer a compreensão de direito político como sendo qualquer interesse político, mas, sim, às prerrogativas de agir conforme os meios legalmente previstos e *ii*) que estes meios de atuação interfiram, de algum modo, no andamento das atividades de governo, pois, do contrário, qualquer direito positivado seria, em última instância, um direito político.

Não se nega a qualidade de direito fundamental aos direitos políticos, todavia, veja-se que nem todo direito de participar no processo eleitoral se consubstancia em um direito político, pois, se assim o fosse, uma empresa que fornecesse serviços de publicidade, por exemplo, em período de campanha, e que fosse paga com recursos públicos estaria exercendo um direito político, já que, de alguma forma, sua atuação impactou no processo eleitoral.

A lei, porém, não permite uma conclusão tão equivocada, pois o liame entre o direito exercido e seu respectivo impacto nas atividades de governo deve ser imediato e não um exercício de direito comum que serve de meio para dar corpo a esta finalidade. Financiar uma campanha é, tão somente, esta atividade meio que pode, até mesmo, ter impacto zero nas atividades de governo, vez que a maioria dos

candidatos não vence o pleito, mas podem receber doações. O voto que lhes é dado sim, impacta diretamente na composição de um parlamento ou do Executivo.

Fica mais palpável, assim, entender que o financiamento é, tão somente, um meio para viabilizar os verdadeiros direitos políticos, dada a perspectiva mediata de seu impacto nos atos de governo e não imediata, como ocorre com os direitos políticos (qual o voto, a lei de iniciativa popular, o plebiscito, referendo, assunção de cargo público etc.).

Outro argumento que se assoma ao fato de que o financiamento de campanha não é um direito político é que os financiamentos são meios para a satisfação de um fim – o interesse político em jogo – de tal sorte que uma mensuração teleológica destes fins (destes interesses) é cabível, ou seja, o objetivo final que incide neste financiamento pode ser ou não ético. Já os direitos políticos são fins em si mesmos e um juízo ético no seu simples exercício queda-se despropositado. Por mais que um eleitor queira votar em um candidato sob influência de interesses não republicanos, o seu direito ao voto em si não pode receber um juízo de eticidade – vota-se porque pode e deve.

A mesma constatação se aplica aos demais direitos políticos: um plebiscito ou um referendo bastam a si mesmos, não se pode dizer que a lei optou sua existência e exercício porque é o mais ético a se fazer; a lei simplesmente reconheceu que a soberania necessita de tais meios. O resultado é a vontade da maioria. Se esta vontade produzirá bons ou maus resultados não desvalida o direito de se realizar tais consultas populares. Os direitos políticos são racionalizados.

A mesma sorte não acompanha o financiamento de campanhas, o qual somente pode ocorrer em balizas teleológicas<sup>51</sup>: financia-se apenas na medida em que não se crie um desequilíbrio tal que o poder político seja cooptado pelo poder econômico. Saber escolher as fontes de financiamento, por sua vez, é outro critério que demanda um elevado grau axiológico, e dada a sua variabilidade, não tem como desgarrar de critérios éticos.

Superada a diferenciação entre direito político, o qual uma empresa, de fato não é detentora, e interesses políticos, é importante que se debruce no entendimento do financiamento de campanhas como um dos meios de dar corpo e movimento à

---

<sup>51</sup> O cunho finalístico de um agir ético e dentro da racionalidade prática tratada por Habermas (1989, p. 4 e 7), não apenas busca o possível e a correspondente adequação de fins para tanto, mas, ainda, que o resultado seja algo bom.

satisfação deles.

O direito conta com o aparato estatal para sua observação coercitiva, ao passo que o interesse é a força motriz que movimenta os seres (humanos ou ficcionais) a buscar a satisfação de sua necessidade. Nesse aspecto, a única coerção existente em um interesse é o grau de necessidade que ele gera em seu detentor, muito mais próximo da coerção autônoma que tem a moral, do que propriamente a que detém a lei com a coerção estatal.

Conforme aponta Martinelli (2017, p. 86), em que pese as pessoas jurídicas não ostentarem a condição de cidadãos, “as pessoas jurídicas ostentam papel social relevante, na medida em que atuam socialmente e apresentam interesses tais como o fazem as pessoas físicas”.

Uma democracia, porém, não se faz apenas de direitos, mas, e sobretudo, das necessidades que alimentam os conflitos que lhe geram a razão de ser. Não houvesse as contraposições de intentos, não haveria a mínima necessidade de ela existir. Curiosamente, assim, a democracia existe porque há conflito de interesses e os conflitos de interesses demandam a democracia pois ela “como um sistema institucionalizado de resolução de conflitos, tem na incerteza dos resultados um dos elementos incentivadores à participação” (GAMA NETO, 2011, p. 34).

Tendo em vista que a construção de uma democracia deliberativa inclui na arena de debates os integrantes dos sistemas e, dentre eles, o econômico e o empresariado, o simples ato de se ignorar tais interesses equivale a dizer que se aposta no aumento de conflitos os quais, não tendo a disciplina por meios devidos, nas normas jurídicas, encontrará um ‘poder paralelo’ para o fazer e, daí sim, as consequências serão catastróficas.

Não há soluções mágicas enquanto não houver um aprimoramento da Administração Pública e a diminuição da pobreza social. Menos maléfico é deixar que as empresas privadas participem do processo eleitoral, com regramento eficaz e sofrendo punições severas quando houver ilicitude, permitindo, dessa forma, que a sociedade possa discutir, de modo realista, as melhores formas de financiamento e, igualmente, o comportamento dos gestores, em razão de seu financiamento, fazendo com que os cidadãos tenham voz ativa face ao poder político (AGRA, 2019, p. 44-5).

Às sugestões de Agra, parece-se razoável somar outras duas propostas: *i*) de tratar a inserção das empresas no debate político como uma contraprestação aos deveres de agir socialmente responsável e *ii*) redução dos custos de campanha, em

especial com uma reforma política que possa “permitir maior controle pelos eleitores, bem como enfraquecer a dependência entre o capital angariado e o sucesso eleitoral” (MARTINELLI, 2017, p. 86).

É importante, no entanto, ressaltar que o simples fato de as empresas poderem ter seu lugar de fala, não deve implicar em uma construção normativa voltada apenas aos seus anseios, mas na busca de um sistema mais justo em termos deliberativos e esta justiça “pode ser realizada na medida e que um discurso jurídico concreto for capaz ao mesmo tempo de incorporar externamente as racionalidades de outros discursos e observar internamente suas próprias exigências de consistência jurídica”<sup>52</sup>.

Veja-se, não se propõe criação de direitos políticos às pessoas jurídicas<sup>53</sup>, o que se propõe, em verdade, é perfilhar que, quando a empresa atuar em termos de *compliance* e dentro de uma ética empresarial, reconhecer-se-ia, nestes esforços, a legitimidade de seus interesses, porquanto mantenedores do ideal socialmente almejado e participantes ativas de critérios valorativos que auxiliam nas tomadas de decisão, cujo impacto se dá de modo coletivo. Isolar a empresa e estabelecer políticas econômicas à sua revelia apenas facilita que aquelas que detenham uma intimidade indevida com o poder político se façam ouvir, enquanto a grande maioria vê suas necessidades sufocadas por uma proibição seletiva.

A racionalidade derivada de um processo normativo pressupõe não apenas a viabilização de audiências públicas em que interessados possam falar em nome das empresas, mas, muito antes, elas podem ter a prerrogativa de apoiar uma candidatura que lhes pareça mais razoáveis em termos de propostas e levar este candidato a tomar um assento nos três níveis de parlamento. Mata-se a lógica sistêmica da democracia, portanto, ao se acreditar que a simples possibilidade de poder levar seus argumentos a um representante equivaleria a uma plenitude democrática, porquanto este pode não estar disposto a criar as condições de fala aos concernidos, sendo suas palavras meros sons ao vento.

Numa palavra, da mesma forma que o Princípio Republicano não se satisfaz

---

<sup>52</sup> Trecho traduzido pelo tradutor do seguinte excerto citado por Habermas (2018, p. 527) acerca de escritos de Taubner: “*Justice can be realized to the degree as a concrete is simultaneously able, externally, to incorporate the rationalities of other discourses and, internally, to incorporate its own requirements of legal consistence*”.

<sup>53</sup> Quais seriam, conforme a Constituição: o *jus honorum*, *jus sufragii*, direito de propor projeto de lei de iniciativa popular e de ser consultado em referendos e plebiscitos. (BRASIL, 1988).

com um processo eletivo de aparências, a democracia não se consubstancia apenas no ato de poder falar, deve-se ter ouvintes que queiram ouvir as razões aventadas para, daí sim, mover o ciclo dialógico tão caro às deliberações, tornando a “aceitação de um discurso um ato vinculatório” (BOHMAN, 2009, p. 51) e válido.

A moderna noção de participação política extrapola o seu perfil jurídico de direito fundamental individual que se expressa por meio do voto e passa a ser percebida também na esfera coletiva, através da organização de cidadãos em grupos ou outras formas, motivados por interesses em comum, o que fortalece o alcance de suas demandas e supera a debilidade da influência individual de cada um deles. Escolher a maneira de como esta participação política será realizada também é o exercício deste direito, que não pode ser injustificadamente limitado à atuação individual e unitária. Portanto, não há como afirmar que as pessoas jurídicas não possuem o direito de participação política fundamentando-se em seu perfil individual, e que proibir estas doações não se estaria limitando este direito. O contexto democrático de hoje em dia atende a uma lógica mais ampla e considera as pessoas jurídicas como verdadeiros atores na esfera pública deliberativa, que sofrem os mesmos impactos de políticas públicas que o resto da sociedade e que estão democraticamente legitimados a defender seus interesses e a participar na política pelo canal que lhes convenha (SANTANO, 2016, p. 79-80).

Portanto, pessoas jurídicas devem participar do apoio (e não da escolha direta com direito ao voto) de representantes, no processo eleitoral, por meio de financiamento de partidos e/ou candidatos, exatamente porque representam uma parcela muito considerável dos interesses sociais a serem manejados e, ainda, porque a vedação desta possibilidade aposta mais que as forças produtivas tenham potencial de contínua desestabilização social do que propriamente sejam elementos de convergência de interesses.

Assim, faz-se importante (além de um modelo sancionatório repressivo que impeça a desnaturação da construção de uma racionalidade jurídico-normativa) a possibilidade de a empresa ter espaço na arena de debates, com representantes que realmente queiram lhe ouvir. Isso traz benefícios à empresa social e eticamente responsável e a toda a coletividade: seja porque o cultivo de uma boa imagem social também é conveniente às organizações; seja porque fomenta este modelo empresarial ético; seja porque deste modo melhor se administram interesses políticos e as próprias políticas econômicas, seja, finalmente, porque a proibição do lugar de fala das empresas dificulta uma maior transparência democrática.

### 3.4 A NATUREZA JURÍDICA DE UMA DOAÇÃO DE CAMPANHA: DIREITO POLÍTICO OU UM NEGÓCIO JURÍDICO QUALIFICADO POR INTERESSES POLÍTICOS?

No tópico anterior pôde-se demonstrar a diferenciação entre direito político e interesse político e, em que pese as empresas não deterem a titularidade do primeiro, podem exercer outros direitos legítimos para satisfazer seus interesses, os quais lhes abundam. Desta constatação, a qual nega a atribuição de direito político ao financiamento, surge, naturalmente, a indagação acerca da natureza jurídica dele.

Todo financiamento político é feito mediante uma doação, ou seja, o modo pelo qual a receita ingressa no patrimônio de campanha ou, então, no universo de receitas de um partido político, dá-se por meio ou do repasse espontâneo de valores, ou por meio de fornecimento de serviços e/ou bens estimáveis em dinheiro. A definição do que seja doação é encontrada na Lei nº 10.406 de 2002, ou seja, pelo Código Civil (BRASIL, 2002), em seu artigo 538, o qual diz que: “Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”.

Contratos não são direitos políticos, mas são uma espécie de negócio jurídico e que, de acordo com o movimento de constitucionalização dos direitos, não pode ser exercido senão sob a lógica de um Estado Democrático de Direito. Esta diretriz é de tal forma imperativa que resgata valores coletivos, qual a função social do contrato, trazido pelo artigo 421 do Código Civil (BRASIL, 2002) o qual diz que “A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato”. Mesmo que o parágrafo único do mencionado artigo estipule que “Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual” (BRASIL, 2002), fato é que a já mencionada aproximação entre o âmbito público e a iniciativa privado não admite um contrato que perverta a lógica do interesse comum.

Antonio Junqueira de Azevedo, por meio das lições de Santiago (2013, p. 163), compreende o objetivo da função social dos contratos como sendo a sua integração em uma “ordem social harmônica, impedindo que prejudiquem a coletividade ou mesmo pessoas determinadas”, o que “implica na proibição de se ver o contrato como um átomo que somente interessa às partes. Qualquer contrato passa a ter, assim, importância para toda a sociedade” (*apud* SANTIAGO, 2013, p. 163).

O negócio jurídico (em alemão 'rechtsgeschäft') encontrou campo fecundo de sua dogmática na doutrina alemã do século XIX. Em que pese o vocábulo '*negotium*' já ser encontrado em textos romanos e em textos antigos do Direito espanhol, o fato é que pendia de uma significação mais sistematizada, o que lhe trazia certa atecnicidade (CASTRO Y BRAVO, 1985, p. 19).

Hodiernamente, a definição mais aceita é a de que negócio jurídico é o ato jurídico "cujo elemento nuclear do suporte fático consiste em manifestação ou declaração consciente de vontade" e a esta vontade facultada às pessoas (sejam físicas ou jurídicas) o "poder de escolha de categoria jurídica e de estruturação do conteúdo eficaz das relações jurídicas respectivas, quanto ao seu surgimento, permanência e intensidade no mundo jurídico", desde que dentro dos limites normativos (MELLO, 2008, p. 191) ainda que a amplitude seja variada.

Entretanto, um negócio jurídico não pode se confundir unicamente com a sua materialização no plano jurídico, ou seja, "O negócio jurídico não se confunde já hoje com a declaração de vontade, e se reconhece por todos que o pressuposto de um feito negocial será geralmente uma situação complexa"<sup>54</sup> (CASTRO Y BRAVO, 1985, p. 25, tradução nossa). Todo o conjunto da obra negocial e o estado de arte de uma sociedade devem ser considerados na análise do que se compreende por 'negócio jurídico', sob o risco de se considerar apenas a sua materialização e não suas razões e causas.

Em uma sociedade complexa e que busque trilhar uma pós-convencionalidade, é bastante salutar desentranhar os elementos de composição do negócio jurídico, a fim de que a racionalidade prática que permeie sua realização seja condizente com os padrões éticos e morais mais elevados. Deste modo, não basta que se verifique a configuração de seus elementos compositivos, qual a vontade, forma prescrita em lei e agentes capazes, mas, muito antes, o universo em que todos estes elementos estejam insertos e a causa que movimenta todos eles estejam alinhados a um objetivo moral e socialmente aceitos.

E nessa investigação é necessário utilizar, especialmente no ambiente da sociedade moderna, um grau de sensibilidade social, de que o velho individualismo dos juristas não tinha a menor idéia (sic). Só assim, examinada a estrutura – forma e conteúdo (o como e o quê) – do negócio, pode resultar frutuoso estudar-lhe a função (o porquê). Essa função, que em terminologia

---

<sup>54</sup> Texto original: "El negocio jurídico no se confunde ya hoy con la declaración de voluntad, y se reconoce por todos que el supuesto de hecho negocial será generalmente una situación compleja"

técnica, legitimada pela tradição, se denomina a “causa”, ou seja, a razão do negócio, liga-se, logicamente, àquilo que é o conteúdo do negócio, sem, no entanto se identificar com ele (BETTI, 2008, p. 126).

Ainda que o direito pátrio não considere a causa do negócio jurídico como elemento passível de verificação jurídica, fato é que ela, sobretudo no caso de doações de campanha, ganha uma considerável importância, já que é da causa do negócio jurídico que se extrai a propriedade de ‘negócio jurídico qualificado por interesses políticos’ e que, por sua vez, visa superar a celeuma criada em torno da real natureza jurídica deste tipo de relação jurídica entabulada.

A causa de um negócio jurídico é “a razão determinante das relações que se estabelecem, qualquer razão, de natureza objetiva ou subjetiva, pela qual as pessoas manifestam a sua vontade com eficácia jurídica, devendo ser conforme a lei, a ordem pública, os bons costumes” (AMARAL, 2006, p. 282).

É a causa do negócio jurídico que permite a aferição “atinentes à exigência da sociabilidade que preside à função ordenadora do direito”. Assim como toda sorte de direitos subjetivos, “os poderes de autonomia, efetivamente, não devem ser exercidos em oposição com a função social a que são destinados” (BETTI, 2008, p. 252). E é por atrair esta causa que, de per si, tem forte caráter coletivista, que o financiamento de campanhas (entenda-se: doações de campanhas) precisa firmar ainda mais seu intento de funcionalidade social.

Veja-se que há uma motivação tríplice para a devida regulamentação do financiamento de campanhas: qualquer negócio jurídico em si já deve ser orientado pela função social, o financiamento tem por causa um interesse político e, por final, seu resultado tem a possibilidade de impactar o âmbito coletivo. A função social, deste modo, queda-se como “uma condicionante posta ao princípio da liberdade contratual, o qual é reafirmado, estando na base na disciplina contratual e constituindo o pressuposto mesmo da função (social) que é cometida ao contrato” (COSTA, 1998, p. 13).

Santiago (2013, p. 156) explana que, segundo Emilio Betti (2008, p. 252), a causa se revestiria como “um interesse objetivo e socialmente verificável, ao qual o negócio deveria corresponder” e cujo sentido objetivo é, nos ensinamentos de Alberto Gosson Jorge Junior (*apud* SANTIAGO, 2013, p. 156), o seu “fim prático-social ou a razão econômico-social do contrato” e cuja inobservância pode acarretar “ou a invalidade ou a ineficácia da obrigação”.

Ora se o financiamento é um negócio jurídico e deve ter a plena observação da função social, como afastar de seu raio de incidência empresas que sejam socialmente responsáveis e, que, portanto, concretizam em si mesmas o ideal da função social? Esta correspondência de desideratos, ao revés de afastar a possibilidade da realização de doações socialmente relevantes, deveria casar ambos os intuitos a fim de potencializar a movimentação dos interesses particulares na consecução de um bem coletivo.

Para tanto, a empoeirada separação estanque entre o público e o privado precisa de uma séria revisão, já que a esfera pública não se compreende apenas como palco para a satisfação das liberdades positivas e públicas, em que os sujeitos são livres por poderem opinar, mas, especialmente, porque, nesta mesma arena, é permitido deliberar demandas de ingerências mínimas em sua esfera de liberdade, mas que, em existindo, sejam bem focadas e utilizadas.

Para Cretella Jr. (1985, p. 221) “O direito é um só, tem uma finalidade única. O público não se afasta de modo absoluto do privado a não ser em suas faixas extremas” e a razão para tanto reside no fato de que a intersubjetividade ganhou dimensões que apenas alargaram esta zona cinzenta em que o público e o privado confluem, e a divisão entre estes dois ramos, hodiernamente, mais se presta a um didatismo propedêutico do que retrata uma realidade propriamente dita.

Enfatiza-se este amálgama porque, em se falando das doações de campanha, seu caráter contratual não advém unicamente de uma relação privatística, podendo o Estado lançar mão de igual meio para a manutenção de seus objetivos. “Assim, parece ser mais importante analisar como o direito público e o direito privado incidirão sobre o relacionamento administrado/Administração do que se debruçar sobre a interminável discussão da exatidão da nomenclatura “contrato” (CARVALHAES NETO, 2011, p. 34).

Tomando-se por base que o contrato é um meio que dá corpo às pretensões, e não apenas do indivíduo (incluindo-se, aí, pessoas jurídicas), mas, também, do próprio Estado, pode-se justificar porque ele também pode realizar o financiamento eleitoral, com o uso de seus recursos públicos – Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanhas – o que seria verdadeiramente impensável se a natureza do financiamento fosse, de fato, um direito político como queriam os críticos das doações de pessoas jurídicas, pois o Estado é uma pessoa jurídica e se encontra autorizado a fazê-lo.

Para a compreensão deste argumento, é bastante salutar a utilização da lógica aristotélica<sup>55</sup>, em que não se admite, a um só tempo, que uma proposição seja falsa e verdadeira acerca de uma mesma acepção em sua essência, relativa a um predicado uno, quando comparados os sujeitos de iguais categorias.

Nesta linha de raciocínio, quando se entra na seara de compreensão do que seja um direito político, é salutar compreender a sua essência, ou seja, que predicados atribuem um direito a qualidade de “político” e que lhe diferenciem de outros tantos. Após a fixação dos contornos mínimos que permitem o mapeamento de sua essência é que se pode partir para a análise de hipóteses excludentes de sua incidência como predicado de novas postulações, a fim de cuidar de não haver uma exclusão na definição de seu “não ser” com base em um predicado que não seja uno, mas accidental.

Não obstante esta dificuldade em excluir uma manifestação que seria um predicado do sujeito “direito político”, pois que sua definição proposta tanto pela doutrina, quanto pela lei<sup>56</sup> e pela própria ADI 4650 STF, não encontra uma essência una, já que admite que outros sujeitos possuam este mesmo predicado (no caso, o

---

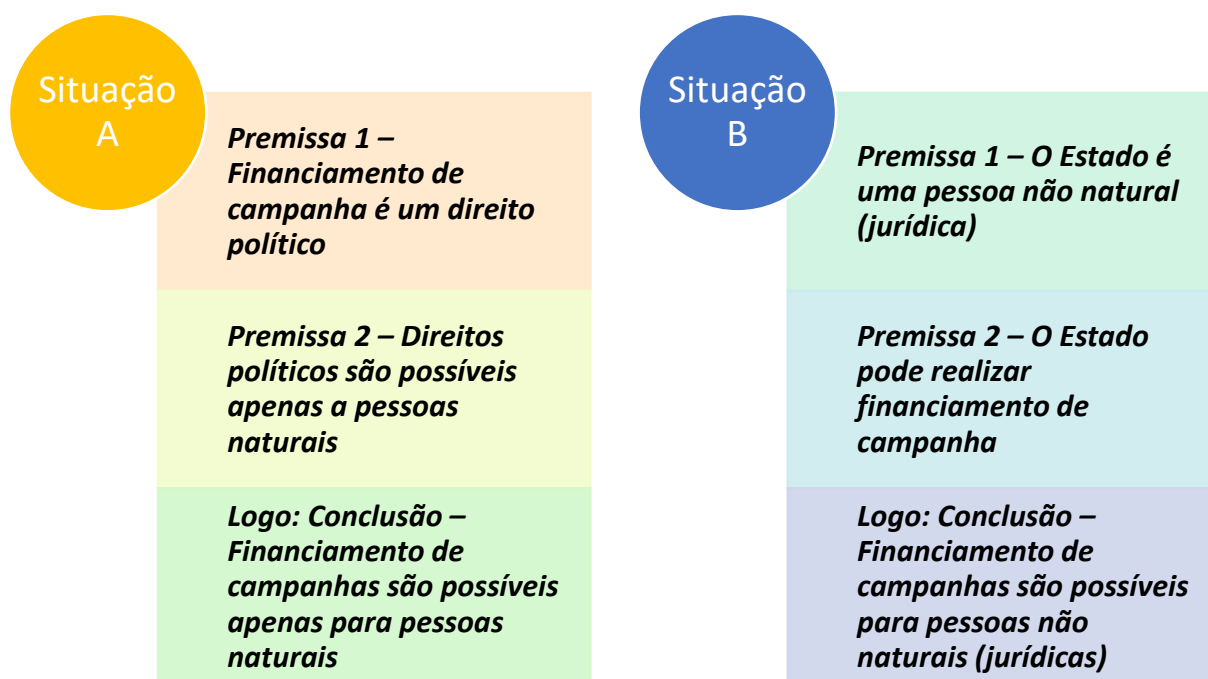
<sup>55</sup> A lógica aristotélica, sobretudo a exposta em seu *Órganon*, é de certa complexidade e, por isso mesmo, mereceria, não fosse o recorte necessário que todo trabalho científico impõe, um tópico próprio. Todavia, toma-se a liberdade de reproduzir o excerto desta obra e que fundamenta a linha de raciocínio ora exposto: “Os predicados e os termos de que podemos fazer uma afirmação, mas que são accidentais. Já em relação ao sujeito, já em relação um ao outro, esses não podem ser combinados em unidade, por exemplo: o homem é músico e branco. Branco e músico não podem formar uma unidade, pois só por acidente ambos pertencem simultaneamente ao mesmo sujeito. E ainda que fosse verdadeira a afirmação de que o branco é músico, os termos músico e branco ainda não formariam uma coisa una, pois é por acidente que os termos branco e músico se combinam para formar uma unidade. Assim, é por isso que não podemos dizer, com absolutidade, bom-sapateiro-remendão, enquanto é lícito dizer animal-bípede, porque, neste último caso, a predicação não ocorre por acidente. Também não podemos formar unidade com predicados em que um contenha ou implique o outro, por isso não podemos combinar repetidamente branco, nem dizer homem como homem-animal ou homem-bípede, pois animal e bípede já estão contidos em homem. Podemos, contudo, aplicar um predicado simples acerca de um caso singular, por exemplo, é lícito afirmar de um determinado homem que é homem, ou de um determinado homem branco que é homem branco. No entanto, nem sempre isto é possível, como, por exemplo, quando no termo adjunto se acha contido algum oposto, que importa contradição. Assim, não é verdadeiro, é mesmo falso, dizer que um homem morto é homem; mas se o termo adjunto não contiver a contradição, a predicação será válida. Será que a presença de uma contradição no termo torna sempre a predicação incorrecta (sic), enquanto que a sua ausência nem sempre a torna correcta? Vejamos a proposição Homero é isto, por exemplo, poeta. Segue-se ou não que há Homero? É só por acidente que o verbo é se afirma de Homero, e a afirmação é exprime apenas que Homero é poeta e não que Homero é, em absoluta acepção. Por isso, só nas predicções que não estão sujeitas a qualquer contradição, quando os nomes se substituem por definições, em que a predicação se faz por essência e não por acidente, é que temos o direito de afirmar um predicado de um sujeito singular em acepção absoluta. Quanto ao não-ser não é verdadeiro dizer que é, já que é apenas um domínio da opinião, e a opinião acerca do não-ser não é a de de (sic) que ele é, mas a de que o não-ser não é” (ARISTÓTELES, 1985, p. 150-2).

<sup>56</sup> Aqui se refere à Lei nº 13.165 de 2015 a qual referendou normativamente o posicionamento adotado pela ADI 4650 do STF.

Estado que pode realizar o financiamento), ainda há a contradição no fato de que estes sujeitos, em verdade, contradizem a proposição assertiva, vez que tem natureza excludente e oposta à propositura inicial.

Em resumo, não apenas pessoas jurídicas realizam o financiamento de campanha como, ainda, são os sujeitos proibidos, ao menos na lógica admitida pelo STF, de possuírem tal direito. Com isso, caso se admita a priori, que a premissa de que o financiamento de campanhas se consubstancia em um direito político, ter-se-á seguinte silogismo:

Quadro 01. Aplicação da lógica aristotélica às possibilidades de financiamento eleitoral



Fonte: a própria autora

Vê-se que ao se possibilitar ao Estado o financiamento de campanhas, quebra-se a lógica de que ele é um direito político, porquanto pessoas jurídicas não detém tal prerrogativa. Na base comparativa aristotélica (ARISTÓTELES, 1985, p. 150-2) usou-se as mesmas categorias comparativas a fim de que os predicados pudessem se corresponder: empresas e o Estado (ambos sendo pessoas jurídicas) e sua relação com a possibilidade ou não de deterem direitos políticos e de o financiamento de campanhas ser, *a priori*, um direito político. A metodologia da lógica aristotélica foi eleita para explicar uma constatação muito simples: se um financiamento de campanha realmente fosse um direito político, o Estado não poderia financiar, pois

como é pessoa jurídica, não possui a titularidade de direitos políticos – exclusivos de pessoas naturais.

Decerto que um posicionamento mais reticente poderia insistir no fato de que a natureza finalística e o meio pelo qual há o financiamento eleitoral realizado pelo Estado (via transferência de recursos públicos) diferiria da feita pelo particular (via doação), mas, mesmo assim, não afasta a natureza jurídica deste repasse, que se consubstancia na forma juridicamente dada: é um **negócio jurídico qualificado por interesses políticos** (instituto este possível tanto ao Estado, quanto ao particular, sobretudo pela aproximação do público ao privado e vice-versa) e não um direito político como se entendeu.

Se o incômodo recai, deste modo, na finalidade diferenciada que um negócio jurídico privado pode ter em relação ao financiamento eleitoral público, foque-se, então, em dois ângulos de análise: a) partindo da possível premissa de que o repasse de fundos públicos de financiamento não é um ato jurídico análogo a uma doação; ou, sob outro ponto de vista: b) em sendo o financiamento um gênero de negócio jurídico ao qual não se distingue doação ou repasse de fundos públicos, que se considere, então a causa do negócio jurídico, que poderia vir a diferir dependendo da fonte de custeio (Estado ou empresas).

Quanto ao primeiro ângulo, relativo ao fato de que o repasse de recursos públicos de financiamento de campanhas não se considerarem atos jurídicos análogos à uma doação, vez que o Estado estaria substituindo os sistemas de doação privada (ainda que parcialmente) a fim de fomentar de modo indistinto e impessoal aos partidos e candidatos, deve-se ater a duas constatações: i) o que configura um financiamento eleitoral é o fato de que há um aporte financeiro para que ele se desenvolva e isso é comum tanto a um repasse público (uma “não doação”), quanto a um repasse privado (uma doação), ou seja, os dois têm a mesma finalidade; ii) mesmo que o Estado não esteja fazendo uma doação em sua concepção civilística hiper-restritiva, ele detém os meios (via legislativa) para sua majoração ou diminuição, critérios de distribuição e de utilização, ou seja, ele tem mais poder de plasticidade do modo como estes repasses podem influir no cenário eleitoral do que uma avantajada doação privada, de forma que, de modo algum, esta atividade pode ser análoga a um direito político, mas, sim, de estratégias de política, muito mais próximas do intuito de

fomento, qual as doações privadas<sup>57</sup> têm, do que o exercício impositivo de direitos políticos inerentes ao cidadão.

Quanto ao segundo ângulo, relativo à causa do negócio jurídico, vez que o financiamento seria gênero do qual a doação privada ou o repasse público seriam espécies, é importante destacar que tanto o Estado, quanto os particulares (mais propriamente, as empresas, neste debate), podem depurar as intenções que se valem da política e que lhes move na arena eleitoral. Acreditar que o financiamento público permite uma atividade eleitoral mais imparcial, justa e democrática é algo um tanto ingênuo já que, em verdade, muitas das vezes, põe-se à serviço de uma manutenção do *status quo* e favorece velhas práticas tão condenáveis quanto a plutocracia, quais o coronelismo<sup>58</sup>, clientelismo<sup>59</sup> e fisiologismo<sup>60</sup>.

Se uma empresa, cuja atuação esteja dentro dos moldes de uma responsabilidade social, pretender financiar uma campanha de um candidato ou de um partido político, a sua finalidade, imbuída do agir ético que, necessariamente, permeia sua responsabilidade social, será tão legítima quanto a do Estado em viabilizar a disputa política.

O que não se pode aventar, no entanto, é que a simples possibilidade de o particular e, mais especialmente, as empresas, financiarem candidatos e/ou partidos, possa ser, de per si, fator de desequilíbrio, pois este financiamento pode ter sido feito sob contornos de limitação bem precisos e democráticos e cujo intento seja o de

---

<sup>57</sup> Quanto à intenção de fomento não se pode olvidar que as empresas éticas e socialmente responsáveis buscarão, no modelo a ser proposto, patrocinar campanhas de candidatos e partidos cujas propostas estejam alinhadas com os seus valores organizacionais, os quais funcionarão de filtro político e permitirão uma escolha consciente e estratégica acerca do donatário.

<sup>58</sup> Aqui retoma-se a obra de Vitor Nunes Leal: “Coronelismo, enxada e voto” (2012, p. 43), que explana com detalhes, o que seria este fenômeno denominado ‘coronelismo’, para ele, seria o “resultado da superposição de forma desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa”.

<sup>59</sup> Por clientelismo pode-se compreender “como uma relação de troca que envolve a entrega de benefícios, de um lado, e o retorno na forma de voto ou apoio político, do outro. Há algum consenso de que se trata de uma relação assimétrica, sustentada no tempo e no espaço, que se distingue de outros tipos de trocas pelo fato de que a entrega dos benefícios está condicionada ao apoio político passado ou futuro. Para além desse núcleo conceitual, há pouco consenso sobre o que mais caracterizaria esse tipo de relação, as condições que favorecem sua emergência e durabilidade, assim como os fatores que explicariam seu declínio” (ROCHA, 2017, p. 399).

<sup>60</sup> O fisiologismo é, costumeiramente, identificado com o clientelismo, porém, aqui, preferiu-se, apenas para efeitos didáticos, diferenciá-los, atribuindo ao fisiologismo como sendo uma espécie de clientelismo interno ao governo, ou seja, é a forma pela qual a relação de troca por apoio político se dá dentro do cenário dos bastidores políticos e de forma indevida, como, por exemplo, por meio de trocas de cargos em favor de aprovação ou desaprovação legislativas.

combater tanto a cooptação da política pelo poder econômico, quanto de qualquer outra atuação que não seja um interesse válido e legítimo de participação no processo eleitoral. Conforme se verá no tópico seguinte, o próprio modelo de distribuição dos recursos públicos tem gerado desequilíbrios que afetam o tão desejado princípio Republicano, a despeito de ter sido criado para combater este mal e a própria corrupção.

### 3.5 O “ATIVO ELEITORAL” COMO FATOR DE RELEVÂNCIA NO AUMENTO DE POSSIBILIDADE DE VITÓRIAS ELEITORAIS E A QUESTÃO DO (DES)EQUILÍBRIO COM USO DE RECURSOS PÚBLICOS

Como o financiamento feito pelas empresas correspondia à maior porção dos recursos de uma campanha, sua ausência precisou ser suprida por outra fonte financeira e a solução encontrada foram as fontes públicas de custeio. Como o Fundo Partidário já existia deste 1965, graças à Lei 4.740 (LPP), precisou criar-se outro fundo para financiamento de campanhas e, por meio da Lei nº 13.847 de 2017, adveio o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas – FEFC, que em decorrência de seu valor, precisou extinguir outra fonte de financiamento de recursos públicos – o horário eleitoral gratuito para a propaganda partidária<sup>61</sup> - e somar mais algumas dotações orçamentárias com o fim de poder dar o suporte financeiro demandado<sup>62</sup>.

O critério de distribuição do FP e FEFC, em que pese terem percentuais diversos, partem do mesmo princípio com base na representatividade partidária nos assentos da Câmara dos Deputados: ao FP (de acordo com o artigo 41-A da Lei 9.096 de 1995) apenas 5% (cinco pontos percentuais) são distribuídos de modo igualitário entre todos os partidos, sendo os outros 95% (noventa e cinco pontos percentuais)

---

<sup>61</sup> A propaganda partidária não deve ser confundida com a propaganda eleitoral, porquanto esta última visa financiar a propaganda em período de campanhas eleitoral, já a segunda existia em períodos não eleitorais e se prestava a: “Art. 45. (...) I - difundir os programas partidários; II - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido; III - divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários. IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento). IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49” (BRASIL, 1997).

<sup>62</sup> Apenas para melhor ilustrar o valor deste fundo: “Para a eleição geral de 2020 o valor do FEFC foi de R\$ 2.034.954.824, montante disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao TSE em 1º de junho de 2020, nos termos da Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 2º” (TSE, 2020, *on-line*).

“distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados” (BRASIL, 1995); já ao FEFC, a disciplina do artigo 16-D da Lei 9.504 de 1997, elaborou uma divisão equitativa de apenas 2% (dois pontos percentuais) do montante global, sendo 35% (trinta e cinco pontos percentuais), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; 48% (quarenta e oito pontos percentuais), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares e 15% (quinze pontos percentuais), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares (BRASIL, 1997).

Uma vez estabelecidos estes valores de repasse, as agremiações políticas, sob o manto da autonomia partidária<sup>63</sup> somente terão acesso a eles após estabelecer “critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente”, conforme comando contido no artigo 16-C, em seu parágrafo sétimo (BRASIL, 1997).

Não cabe à Justiça Eleitoral ingerência acerca dos critérios distributivos, senão uma fiscalização do cumprimento de repasses de valores mínimos a um dos sexos (costumeiramente, o feminino) em detrimento de expressa disposição contida no artigo 10, parágrafo terceiro, da Lei das Eleições (BRASIL, 1997). Outrossim, graças à ADI 5617 STF, estabeleceu-se a obrigatoriedade de repasses de recursos públicos recebidos às candidatas, com base no mesmo percentual de candidaturas femininas<sup>64</sup> – e à ADPF 0102225-14.2020.1.00.0000- DF do STF cujo entendimento, aplicável a partir do pleito de 2022, passou-se a impor, às greis, o repasse proporcional de

---

<sup>63</sup> A autonomia partidária é constitucionalmente reconhecida, por meio da previsão contida em seu artigo 17, §1º, o qual diz: “Art. 17. (...) § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.” (BRASIL, 1988). A fim de dar maior concretude ao desiderato constitucional, a LPP, em seu artigo 3º, *caput*, reforça: “Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento” (BRASIL, 1995).

<sup>64</sup> Assim, por exemplo, na lógica desta ADI, se uma agremiação receber 100 mil reais em recursos públicos e tiver 10 candidatos no total, sendo 4 mulheres e 6 homens, elas deverão receber 40 mil reais de repasses (TSE, 2020, *on-line*).

recursos públicos recebidos, com base em percentual de candidaturas negras<sup>65</sup> também.

Este novo modelo de financiamento eleitoral, que tendeu por uma opção de suporte das campanhas majoritariamente com recursos públicos buscava atacar, a um só tempo, vários males vivenciados pelo modelo vigente até a ADI 4650, em 2015, quais sejam: *i)* cooptação do poder político pelo econômico; *ii)* maior equilíbrio financeiro nas disputas; *iii)* possibilidade de se estimular mais a participação feminina e de minorias e *iv)* combater a contabilidade paralela das campanhas (o famoso ‘caixa dois’) e, de quebra, aumentar o combate à corrupção.

Infelizmente, conforme o capítulo final poderá demonstrar (enquanto também buscará apontar prognósticos de uma performance mais eficiente), nenhum destes objetivos foi, de fato, obtido e, como se isso não bastasse, ainda houve o agravamento da crise de representatividade e o distanciamento da sociedade civil de sua base política de representação, com a conseqüente demonização da política e a manutenção de um pernicioso ciclo de insatisfação com o Estado, gerando, inclusive, perigosos ataques diretos à própria democracia, dado o descrédito no sistema.

No âmbito da manutenção de desigualdades entre os candidatos, o financiamento majoritariamente público trouxe um efeito de concentração nas figuras de maior potencial de ganho eletivo, dada, sobretudo, uma ausência de efetiva democracia intrapartidária, cuja figura dos ‘caciques’ e dos coronéis<sup>66</sup> não permitiu uma oxigenação do cenário político por novas lideranças, trazendo ao conhecimento público apenas as figuras tradicionais, o que, indubitavelmente, favoreceu o *status quo*<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Para esta ADPF é interessante destacar os seguintes dados: “O voto do relator do caso, Luís Roberto Barroso (que atua tanto no STF quando no TSE) mostrou alguns dados para fundamentar sua decisão. Segundo Barroso, a decisão de tonar proporcional o financiamento de candidatas elevou de 27,8% para 62,4% o investimento neste grupo entre as eleições de 2014 e 2018, o que aumentou o número de eleitas em 52,6%. No entanto, **mulheres negras continuaram a receber menos apoio financeiro**: nas eleições para a Câmara dos Deputados, as candidaturas de mulheres negras representavam 12,9% de candidatos, mas o investimento ficou em apenas 6,7% dos recursos. **Os homens negros receberam 16,6% dos recursos, mas representavam 26% das candidaturas.** O grupo de homens brancos foi o único que recebeu financiamento superior (58,5%) à proporção de candidatos (43,1%). Por fim, nas eleições de 2018, embora 47,6% dos candidatos que concorreram fossem negros, apenas 27,9% foram eleitos” (INSTITUTO BRIDJE, 2020, *on-line*, destaques originais).

<sup>66</sup> Aqui o vocábulo ‘coronelismo’ é utilizado com a mesma significação dada por Victor Nunes Leal, em sua obra ‘Coronelismo, enxada e voto’ (vide nota de rodapé número 58).

<sup>67</sup> Quanto a esta constatação, de que haja uma tendência de se manter os mesmos nomes no cenário político, até poderia se cogitar certa exceção obtida com os resultados do pleito de 2018, em que, por exemplo, 47,3% (quarenta e sete vírgula três pontos percentuais) dos assentos da Câmara dos Deputados foi renovado (MELLO; MELLO, SACONI, 2018, *on-line*), todavia, este fenômeno não se

Culturalmente, no Brasil, há uma certa ‘tradição’ na ausência de uma plena democracia intrapartidária, pois, conforme aponta Raymundo Campos Neto (2018, p. 341) “o partido político tende a se organizar de forma a concentrar poder em determinados órgãos e dirigentes e impedir ou mitigar o controle dos dirigentes pelos filiados e órgãos subalternos sobre o líder único, dirigentes e órgãos superiores”. Uma democracia intrapartidária fraca, em que pese o discurso ‘extra muros’ ser diverso, gera o que Faria (2020, p. 248) chama de intervenção *top-down*, estabelecendo níveis hierárquicos de comando ‘de cima para baixo’, fazendo com que diretórios partidários municipais acabem tendo pouca voz na cadeia de comando e, portanto, pouca pressão para recebimento de melhores repasses de recursos públicos.

Não obstante esta concentração, outro fator acabou por agravar ainda mais a escassez de recursos públicos a muitos candidatos – trata-se da consequência advinda do término da possibilidade de se estabelecerem coligações à disputa de cargos do sistema proporcional. Se antes as agremiações apostavam nas alianças políticas para angariar mais votos, hoje, para equilibrar suas chances de ganho, lançam mão de registrarem o maior número possível de candidatos sob a sua legenda, a fim de aumentarem as chances de ganhos das cadeiras. Gera-se, com isso, uma espécie de ‘ativo eleitoral’, em que a maior quantidade de candidatos pode compensar a perda de votos obtidos por candidatos que, até então, eram garantidos por puxadores de votos dos partidos que estavam coligados.

Este ‘ativo eleitoral’, contudo, demanda um suporte, por parte do partido, a este incremento no número de candidatos, o que, conseqüentemente, gera a necessidade de mais recursos para suportá-las. Neste ponto é salutar recordar que nem todas as agremiações recebem quantidades expressivas para dar conta da demanda de seus candidatos, seja porque o próprio repasse normativo global lhe garantiu valores minguados, seja porque o partido preferiu concentrar os recursos nos candidatos de maior predileção, ou ainda, porque, classicamente, não há capilaridade nesta

---

credita a uma maior distribuição dos recursos públicos entre os candidatos novatos, mas, sim, como uma resposta dos eleitores dentro de um movimento de polarização política. Se realmente este resultado de renovação se devesse a uma melhor distribuição dos recursos, tais candidatos teriam sido os com expressivo financiamento público, o que não ocorreu; um dado que bem ilustra isso é que o PSL, partido, à época do pleito de 2018, do Presidente Jair Bolsonaro, pulou de um único parlamentar eleito em 2014 para 52 (cinquenta e dois eleitos), tornando-se, assim, a segunda maior bancada na Câmara e fez todas estas campanhas com apenas 37% (trinta e sete pontos percentuais) do total de seus recursos (pouco mais de quarenta e oito milhões de reais) sendo de origem pública, ao passo que o MDB, por exemplo, recebeu mais de seiscentos e dezessete milhões de reais, tendo eleito apenas 31 (trinta e um) deputados federais em 2018, em contraste com os 66 (sessenta e seis) em 2014 (TSE, 2018).

distribuição, a qual, raras vezes chega às disputas municipais de cidades muito pequenas e, exatamente, as que mais precisavam destes recursos.

As eleições de 2020 foram pródigas em dados que corroboram esta movimentação partidária em torno do 'ativo partidário', pois que, de todas as vagas preenchidas naquele pleito, os dez partidos que mais obtiveram cadeiras eram, exatamente, os nove que mais lançaram candidaturas, mas não necessariamente os que tiveram o maior custo per capita de candidatura (TSE, 2020).

Tabela 02 – Relação entre partidos com maior número de eleitos e quantidade de candidaturas lançadas (partidos com candidaturas per capita mais caras estão destacados)

Partidos	Total de receita Privada	Total Receita Pública	Total Receitas	Candidatos lançados	Valor da Candidatura per capita	Candidatos Eleitos
MDB - Movimento Democrático Brasileiro	199.010.507,95	429.619.326,35	628.629.834,30	45143	R\$13.925,30	773
PP – PROGRESSISTAS	137.492.133,52	431.068.970,54	568.561.104,06	38520	R\$14.760,15	682
PSD - Partido Social Democrático	168.507.141,66	500.489.384,47	668.996.526,13	39732	R\$16.837,73	649
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira	162.419.145,94	321.718.185,25	484.137.331,19	33249	R\$14.560,96	514
DEM – Democratas	146.318.978,40	281.908.513,33	428.227.491,73	33270	R\$12.871,28	463
PL - Partido Liberal	79.650.940,01	394.360.069,42	474.011.009,43	28466	R\$16.651,83	346
PDT - Partido Democrático Trabalhista	89.752.319,09	237.696.145,72	327.448.464,81	28765	R\$11.383,57	310
PSB - Partido Socialista Brasileiro	87.728.487,03	323.846.310,29	411.574.797,32	26962	R\$15.265,00	250
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro	68.805.344,23	154.537.666,36	223.343.010,59	23827	R\$9.373,53	216
REPUBLICANOS – REPUBLICANOS	2.563.872.792,29	275.972.707,77	2.839.845.500,06	28844	R\$98.455,33	208
PT - Partido dos Trabalhadores	81.197.438,98	559.507.600,64	640.705.039,62	31842	R\$20.121,38	178
CIDADANIA – Cidadania	61.482.864,18	104.299.559,45	165.782.423,63	17534	R\$9.454,91	139

PSC - Partido Social Cristão	56.163.289,51	75.329.162,78	131.492.452,29	18126	R\$7.254,36	115
PODE – Podemos	60.949.370,46	242.261.439,89	303.210.810,35	20706	R\$14.643,62	98
SOLIDARIEDADE – Solidariedade	44.598.687,30	140.038.381,85	184.637.069,15	17142	R\$10.771,03	92
PSL - Partido Social Liberal	42.744.196,81	497.408.356,60	540.152.553,41	22193	R\$24.338,87	90
AVANTE – AVANTE	34.699.587,13	72.556.385,45	107.255.972,58	15280	R\$7.019,37	80
PATRIOTA – Patriota	36.112.153,75	99.088.866,56	135.201.020,31	14406	R\$9.385,05	49
PC do B - Partido Comunista do Brasil	25.417.270,99	73.726.102,93	99.143.373,92	10725	R\$9.244,14	46
PV - Partido Verde	31.237.883,47	64.383.997,51	95.621.880,98	12279	R\$7.787,43	46
PROS - Partido Republicano da Ordem Social	33.609.932,16	94.493.750,37	128.103.682,53	11897	R\$10.767,73	40
PMN - Partido da Mobilização Nacional	8.317.248,36	11.893.424,30	20.210.672,66	5065	R\$3.990,26	13
PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	21.789.789,95	1.170.117,33	22.959.907,28	8000	R\$2.869,99	6
REDE - Rede Sustentabilidade	8.838.502,18	82.016.813,60	90.855.315,78	4871	R\$18.652,29	5
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade	13.096.836,90	125.700.593,14	138.797.430,04	4759	R\$29.165,25	4
PTC - Partido Trabalhista Cristão	10.435.207,70	21.967.796,17	32.403.003,87	6860	R\$4.723,47	1
DC - Democracia Cristã	10.368.673,59	12.226.708,43	22.595.382,02	4881	R\$4.629,25	1
PMB - Partido da Mulher Brasileira	3.653.112,81	2.936.239,10	6.589.351,91	2880	R\$2.287,97	1
NOVO - Partido Novo	30.953.914,95	158.858,04	31.112.772,99	620	R\$50.181,89	0
PCB - Partido Comunista Brasileiro	0	3.419.367,42	3.419.367,42	77	R\$44.407,37	0
UP - Unidade Popular	515.350,08	2.268.744,09	2.784.094,17	134	R\$20.776,82	0
PSTU - Partido Socialista dos	322.612,39	2.449.368,35	2.771.980,74	208	R\$13.326,83	0

Trabalhadores Unificado						
PCO - Partido da Causa Operária	116.375,29	1.326.305,95	1.442.681,24	143	R\$10.088,68	0

Fonte: a autora com dados do TSE - DivulgaCandContas

Outro ponto que merece atenção é o fato de que, dos vinte e cinco candidatos eleitos a prefeitos das capitais brasileiras<sup>68</sup>, treze foram os que mais receberam recursos públicos se comparados aos seus adversários<sup>69</sup> (TSE, 2020), de modo que a concentração de recursos em alguns candidatos, em detrimento de outros do seio da agremiação, continua atentando ao Princípio Republicano e Democrático, porém, desta vez, com o agravante de que está devidamente legitimado por um sistema de financiamento público, previsto em lei e referendado por uma autonomia partidária.

### 3.6 O FINANCIAMENTO E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO?

Um tema que sempre é relacionado à possibilidade de se permitir financiamento eleitoral por pessoas jurídicas é que se trataria, em verdade, de um reflexo da liberdade de pensamento e, portanto, de expressão de opinião delas. O questionamento acerca da possibilidade de se doar equivale ao direito de fala - ou, seja, se por meio da doação é possível extrair uma 'fala' – trouxe um debate que, inclusive, culminou na já mencionada ADI 4650 do STF.

Não se nega que a tendência lógica é a de que uma doação deva ser dirigida a um candidato da preferência do eleitor, sobretudo se o modelo de funcionamento de financiamento buscar maior identidade entre ele e seu donatário. Todavia, a experiência pretérita provou que, liberadas as doações em valores vultosos, em verdade, a roupagem de manifestação de predileção passou a se configurar mais como uma aposta e, assim sendo, quantas mais cabeças se apostam, maior a chance de 'ganho'.

Sarmiento e Osório (2015, p. 18) trazem uma reflexão bastante pontual, ao

<sup>68</sup> Macapá não pôde ser analisada pois o site DivulgaCandContas (TSE, 2020), até a feitura da tabela, ainda não havia divulgado as contas dos prefeituráveis.

<sup>69</sup> Consta no anexo deste trabalho uma planilha que compila os valores, as origens dos recursos, suas naturezas (se em espécie ou se estimáveis em dinheiro), valor dos gastos e suas naturezas (se em espécie ou se estimáveis em dinheiro) para cada um dos candidatos eleitos e seus principais adversários políticos. Todos os dados foram extraídos do site "DivulgaCandContas" do TSE (2020).

entenderem que, dada esta pluralidade de doações a candidatos diversos e adversários, pelo mesmo doador, então não se estaria defronte a um exercício da liberdade de expressão, “mas como ações pragmáticas, voltadas à obtenção possíveis favores dos eleitos ou à neutralização de possíveis perseguições. Trata-se de negócios e não de discurso”.

Tabela 03 - Destinatários das maiores contribuições nas Eleições 2010

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

Fonte: SARMENTO; OSÓRIO, 2015, p. 18.

A conclusão trazida por Sarmiento e Osório é correta, porquanto, conforme já defendido em linhas anteriores, o financiamento eleitoral, de fato, é um negócio jurídico, todavia, qualificado por interesses políticos e é esta qualificação que merece uma maior atenção.

A ilegitimidade da restrição absoluta de financiamento eleitoral por parte das pessoas jurídicas recai no fato de que não se pode pegar a desnaturação de um instituto e tomá-lo por uma regra, conquanto o mais indicado seria traçar novas diretrizes de combate a este rompimento finalístico. Numa palavra, é importante que se resgate o verdadeiro desiderato de financiamento eleitoral, para que o exercício de meios que deem vazão às legítimas pretensões políticas cumpra seu real papel.

Por mais que o financiamento seja um negócio jurídico, sua finalidade aqui recai em uma dimensão muito mais elástica da função social do contrato, porquanto não há outros meios de uma empresa fazer valer suas demandas de boas políticas

econômicas, senão apoiando um candidato que queira defendê-las.

A despeito de se defender que haveria outros meios de dar corpo ao apoio político por parte das pessoas jurídicas (ou seja, das empresas também), de modo que “pessoas naturais e jurídicas continuariam desfrutando de plena liberdade para manifestarem seus posicionamentos políticos na arena pública, inclusive no âmbito de campanhas eleitorais” (SARMENTO; OSÓRIO, 2015, p. 18), o fato é que qualquer modalidade subsistente de apoio em campanha consistiria, em última análise, a uma doação estimável em dinheiro, mesmo que fosse um simples adesivamento de um carro de uma empresa em favor de um candidato ou partido, o que a legislação vedou com a proibição de doações (mesmo não sendo em espécie).

Ademais, a própria legislação traz uma série de vedações expressas, até as mais singelas, qual a propaganda por meio de sites de pessoas jurídicas, ainda que sem impulsionamento algum. Logo, ao se vedarem as doações feitas por pessoas jurídicas, vedaram-se, por conseguinte, todas as demais modalidades de apoio às campanhas, mesmo as feitas a título gracioso, não subsistindo, conseqüentemente, a dita liberdade para que as empresas possam participar dos debates na arena política, dado o travamento lógico que deriva da arquitetura do sistema brasileiro.

Veja-se que nem mesmo o direito à opinião, constitucionalmente protegido, subsiste à empresa, pois que os meios que uma ficção jurídica dispõe para externar sua vontade, tais como *websites*, jornais, revistas ou cartazes em sua fachada, acabam por esbarrar em alguma espécie de vedação normativa (nos exemplos citados: vedação de veicular propaganda na internet<sup>70</sup>, vedação de propaganda em mídias impressas pois constituiriam doações estimáveis<sup>71</sup> e vedação de veicular

---

<sup>70</sup> Para ilustrar esta afirmação: “ELEIÇÕES 2018. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. RECURSO INOMINADO EM REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL. PESSOA JURÍDICA. VEDAÇÃO LEGAL. MULTA. INCIDÊNCIA. BIS IN IDEM. NÃO CONFIGURAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO. (...) 3. É vedada às pessoas jurídicas a veiculação de propaganda eleitoral na Internet.4. No caso, a pessoa jurídica contratou impulsionamento para divulgar mensagem com apologia à candidatura de Jair Bolsonaro e críticas ao partido político do candidato adversário, configurado, portanto, o nítido caráter eleitoral da publicação.5. Recurso inominado desprovido” (BRASIL, TSE, Representação nº 060158942, Acórdão, Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/11/2018).

<sup>71</sup> Com base neste argumento traz-se este julgado: “EMENTA - ELEIÇÕES 2018 - PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA - DEPUTADO FEDERAL- CANDIDATO NÃO ELEITO - LEI Nº9.504/97 E RESOLUÇÃO TSE Nº23.553/17 - DOAÇÃO ESTIMADA REALIZADA POR PESSOA JURÍDICA. FONTE VEDADA PELO ART. 33 DA LEI Nº 9.504/97. IRREGULARIDADE GRAVE E INSANÁVEL. NECESSIDADE DE DEVOLUÇÃO - CONTAS JULGADAS DESAPROVADAS. 1. A existência de recebimento de recursos estimados em dinheiro de fonte vedada, é irregularidade grave e insanável

propaganda em bem de uso comum<sup>72</sup>).

Instala-se, assim, com este sistema de proibição irrestrito, uma verdadeira aporia, pois se reconhece, de um lado, a possibilidade e o direito das forças produtivas de participarem da construção de uma racionalidade prática, podendo atuar e expressar suas opiniões e anseios no campo político, bem como a validade e legitimidade de toda esta lógica, todavia, de outro lado, não se viabilizam instrumentos para tanto, criando-se um estado de coisas que deixa a arena de debates em situação precária, sem condições de fala.

---

que enseja a desaprovação das contas. 2. Apesar de emitida por microempresa individual, a nota fiscal corresponde a inserção, por três vezes, de propaganda eleitoral em jornal que circula por diversas cidades, não caracterizando mera doação de empresário individual de seus serviços pessoais à campanha do candidato. (...) 4. A devolução de valores oriundos de fontes vedadas é imposta pela legislação eleitoral, que não faz distinção entre doações em dinheiro ou estimável em dinheiro, nos termos dos parágrafos 2º e 3º do art. 33 da Res. TSE nº23.553/17. 5. Contas desaprovadas, com determinação de devolução dos valores provenientes de fonte vedada” (BRASIL, TSE, PRESTACAO DE CONTAS n 0603803-59.2018.6.16.0000, ACÓRDÃO n 55509 de 21/11/2019, Relator(a) CARLOS ALBERTO COSTA RITZMANN, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 02/12/20). Outro exemplo: “Recurso Eleitoral. Prestação de Contas. Eleições 2016. Candidato. Vereador. Fonte vedada. Contas desaprovadas. Apoio, confecção e distribuição de material de propaganda eleitoral por pessoa jurídica. Configuração de doação estimável. Fonte vedada. Art. 25, inciso I, da Resolução TSE nº 23.463/2015. Falha grave e insanável que compromete a regularidade da prestação de contas. Recurso não provido, para manter a sentença que desaprovou as contas (BRASIL, TSE, RECURSO ELEITORAL n 92389, ACÓRDÃO de 30/03/2017, Relator(a) ANTÔNIO AUGUSTO MESQUITA FONTE BOA, Publicação: DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, Data 07/04/2017).

<sup>72</sup> Acerca deste tema: “DECISÃO MONOCRÁTICA TERMINATIVA. Cuida-se de Representação proposta pelo Ministério Público Eleitoral (fls. 02/04) em desfavor de Pedro Oliveira Cunha Lima e Gilbran Gaudêncio Asfora, em razão de suposta propaganda eleitoral irregular com infringência ao art. 37, § 1º, da Lei n. 9.504/1997 que beneficiava ambos no endereço Av. Almirante Barrosa, 149, Centro, Campina Grande-PB em bem de uso comum, qual seja um comércio. O Parquet Eleitoral relata que os representados afixaram propaganda irregular consistente em placas de dupla face em bem de uso comum (comércio). (...). Passo a decidir. MÉRITO Exsurge dos autos que teria havido irregularidade em propaganda eleitoral veiculada por meio de bem de uso comum, conforme afirma o Ministério Público. Tal argumento não foi em momento algum refutado pelos representados, havendo, inclusive, a alegação do segundo representado de que não há vedação legal para a afixação de placas em comércios, mas, tão somente em centros comerciais, conforme letra expressa do texto legal. Nesse sentido, restou incontroversa a propaganda eleitoral irregular em bens de uso comum a qual, caso retirada dentro do prazo de 48 horas, a teor do que dispõe o art. 37, §1º, afasta a aplicação de qualquer sanção pecuniária. (...) No entanto, pelo que se percebe, a propaganda impugnada teria sido apenas reduzida pela metade, para fim de se adequar a 4m2, agindo os representados como se a irregularidade fosse apenas quanto ao tamanho, quando o que a lei veda a sua própria existência em bens de uso comum. (...). Com efeito, comprovada a propaganda irregular em comércio, questão que restou incontroversa nos autos, aplica-se o que dispõe o art. 37 caput, combinado com o art. 11, §1º, da mesma resolução citada acima: § 1º Quem veicular propaganda em desacordo com o disposto no caput será notificado para, no prazo de 48 horas, removê-la e restaurar o bem, sob pena de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), ou defender-se (Lei nº 9.504/97, art. 37, § 1º). ISSO POSTO, julgo procedente a representação aplicando a cada um dos representados - PEDRO DE OLIVEIRA CUNHA LIMA E GILBRAN GAUDÊNCIO ASFORA - a multa mínima legal no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), com fundamento no art. 37, §1º, da Lei 9.504/97. Publique-se, registre-se, notifique-se. Transitada em julgado, archive-se após obedecido o disposto na Res. STRE 13/2009 e as demais cautelas legais. João Pessoa, 06/11/2014. NILIANE MEIRA LIMA - Juíza Auxiliar do TRE-PB, (BRASIL, TRE-PB, REPRESENTAÇÃO n 176410, DECISÃO n 1024 de 06/11/2014, Relator(a) NILIANE MEIRA LIMA, Publicação: MURAL - Publicado no Mural, Volume 18h, Tomo 1024/2014, Data 06/11/2014).

Não se desconsidera o fato de que, como eram efetuados os financiamentos de campanha num passado não tão remoto, com razão, não se via uma atuação legítima por parte das empresas doadoras, mas sim uma escancarada plutocracia. Todavia, o afastamento de toda e qualquer possibilidade de elas participarem do sistema de financiamento, não apenas gerou a estratégia de seus sócios continuarem a realizar vultosas doações com base em seu patrimônio de pessoa física, como, ainda, não fomentou a participação de pequenos doadores pessoas físicas, qual se pretendia, inicialmente.

Não bastasse, pode-se dizer que as limitações em questão, ao invés de restringirem, até promoveriam os valores subjacentes à liberdade de expressão. É que, no contexto atual, a voz de milhões de eleitores é *abafada* pela dos grandes doadores de campanha. Ao inundarem as campanhas com recursos econômicos, estes doadores – em geral, poderosas corporações que mantêm relações intensas com o Estado - retiram toda a importância prática das pequenas contribuições, que são as únicas que a grande maioria do eleitorado brasileiro tem condições de fazer. As modestas doações ao alcance do cidadão comum - estas sim, de caráter eminentemente político-ideológico - tornam-se assim irrelevantes, diante da magnitude dos recursos arrecadados dos reais detentores do poder econômico (SARMENTO; OSÓRIO, 2015, p. 19).

Na realidade, o que se observou foi um movimento oposto, porquanto houve um afastamento da população com as questões da condução da vida política e uma demonização desta, de forma que o hiato criado entre os anseios da sociedade civil e a performance de seus representantes vem gerando um agravamento no recebimento de pequenas doações, as quais continuam advindo de pessoas com grande poderio econômico.

Ao pesquisar o perfil das doações realizadas por pessoas físicas e jurídicas no Brasil de acordo com o valor total dos aportes das campanhas, chama atenção o fato de que a faixa mais elevada – representada pelas doações superiores a 1 milhão de reais – não apenas é a dominante como cresce num ritmo acelerado a cada ciclo eleitoral (CARAZZA, 2018, p. 45).

Hoje, ao cidadão comum, muitas das vezes, buscar o campo político é sinônimo de faltar com moralidade, e este estigma afasta doadores que busquem seriedade em sua imagem social. O que se propõe aqui é um resgate da importância da participação no processo eleitoral e que seus atores sejam considerados pessoas socialmente engajadas, responsáveis, o que apenas será possível se o ingresso destes valores se der em condições éticas de conformidade. Defende-se, portanto, a ideia de que não

basta tirar a fonte de recebimento de recursos se eles continuam a vir pelos motivos indevidos, deve-se buscar uma arquitetura, dentro da moldura constitucional, que traga novamente o foco para que o financiamento seja um meio, seja um negócio jurídico entabulado dentro de sua função social – uma demanda política justa.

Por fim, se no modelo pretérito de financiamento eleitoral “O argumento da liberdade econômica contratual dos doadores” não se sustentava, sobretudo porque “em nosso sistema constitucional, a liberdade econômica não é um fim em si, estando a serviço de valores superiores, como a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a democracia” (SARMENTO; OSÓRIO, 2015, p. 22), ora não se pode ignorar o potencial de reforçar estes valores. Mas, para tanto, não se pode admitir quaisquer tipos de doações que extrapolem um limiar teleológico, e, aí, entenda-se: valores que desnaturarem o negócio jurídico válido da doação, por meio de um defeito expressado em sua vontade, ao deixar de ser uma preocupação política legítima, para passar a ser uma reles e nefasta cooptação do poder político, dada a reserva mental oculta do doador.

### 3.7 BREVE COMPARATIVO COM DIREITO ESTRANGEIRO

Quando se pretende lançar ao desafio de propor melhorias no sistema de financiamento eleitoral, mais especificamente no tratamento dispensado às doações de pessoas jurídicas, é salutar a análise dos sistemas de financiamento de países cuja situação política se assemelhe ao Brasil ou, ainda, de países que têm uma arquitetura que pode lançar luzes na construção de um novo modelo nacional.

No Chile, quanto às fontes de receitas para as campanhas, sua lei de 2003 traz uma série de restrições às doações de pessoas jurídicas, embora não as proíbam totalmente. Tais vedações buscam um cunho de maior neutralidade na relação estabelecida entre doador e candidato. Para tanto, proíbe-se doações de pessoas jurídicas que “recebam subvenções ou contribuições do Estado que representem 15% ou mais de sua renda anual nos últimos três anos”, ou ainda, “que sejam contratadas pelo Estado quando estes contratos representarem 40% ou mais do total de seu faturamento anual nos últimos três anos”; ou das “que durante a campanha estejam postulando a licitações públicas (Art. 25)” (BOREL, 2017, p. 108).

As doações privadas, sejam elas oriundas de pessoas físicas ou jurídicas, estão submetidas a um mesmo teto, sendo ele mil unidades de fomento (UF) para um candidato, ou soma de dez mil unidades de fomento para partidos ou conjunto de candidatos (Art. 9). Apenas podem ser anônimas doações menores que vinte unidades de fomento; mesmo assim, nenhum candidato pode ter mais do que 20% de suas anonimadas (Lei 19.884/03, Arts. 17, 18 e 19). Já as doações que se situarem entre 20 e 600 unidades de fomento para candidatos a vereador ou prefeitos, 800 para Deputado ou Senador, e 1500 para presidentes, terão caráter reservado. O limite de gastos com as campanhas têm valores diferentes para cada cargos, sendo calculado pela soma de um valor fixo inicial à multiplicação de frações de unidades de fomento pelo número de eleitores habilitados a votar no candidato (Lei 19.884/03, Art. 4)” (BOREL, 2017, p. 108).

Já na Colômbia, a proibição, tanto para pessoas físicas, quanto jurídicas, recai para aquelas “que tenham tido mais da metade de sua renda, no ano anterior, originado de contratos ou subsídios estatais (Art. 27, Lei 1475/12)”. O limite das doações tem por referência dez pontos percentuais do total de gastos autorizado, o qual fica a cargo do Conselho Nacional Eleitoral, fixando-o a cada ano eleitoral. Ademais, vedou-se arrecadação acima do limite de gastos (Arts. 23 e 24, Lei 1475).” (BOREL, 2017, p. 109).

O Equador segue a mesma lógica de se proibir doações de pessoas físicas ou jurídicas que tenham contratos com o Estado. Para este ordenamento, doações anônimas também são ilegais e o anonimato recai no fato de não se conseguir identificara origem. Tais doações anônimas são nulas de pleno direito (Lei Orgânica, artigos 217 e 219). “Estabelece como teto para os gastos com as campanhas sendo de quinze centavos de dólar por eleitor habilitado a votar, e 40% desse montante para um eventual segundo turno, sendo que nenhuma doação privada pode ultrapassar 5% desse teto” (BOREL, 2017, p. 110).

O teto máximo de doação de campanhas, no Paraguai, tem base fixa e cujo limite são “sete mil *jornales* mínimos – o que significa aproximadamente 490 milhões de guaranis, ou US\$ 87.500,00. A lei proíbe a realização de doações anônimas, tolerando-as apenas quando feitas em forma de coletas populares” (BOREL, 2017, p. 111).

O Peru, por sua vez, também permite doações de pessoas físicas e de jurídicas, também usando critério de valor nominal máximo, ou seja, tem por teto “sessenta Unidades Impositivas Tributárias por ano – aproximadamente S/. 237.000,00 ou US\$ 72.000,00”. Já os “partidos podem receber até 30 UIT anônimas por ano, devendo

todas as demais doações serem identificadas (Art. 30). As prestações de contas devem ser feitas anualmente em até seis meses após o fim do ano” (BOREL, 2017, p. 111).

Tabela 04 – Síntese das regras de cada país para cada variável analisada

Países	Síntese das regras de cada país para cada variável analisada							
	Financiamento público direto	Horário Eleitoral Gratuito	Proibição à compra de tempo na TV	Proíbe doações de PJ	Tetos para doações	Limites para gastos	Proíbe doações anônimas	Prestação de contas
Argentina	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓**
Bolívia	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓*	✓
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Colômbia	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Equador	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Paraguai	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓*	✓
Peru	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✓
Uruguai	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✓**
Venezuela	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓

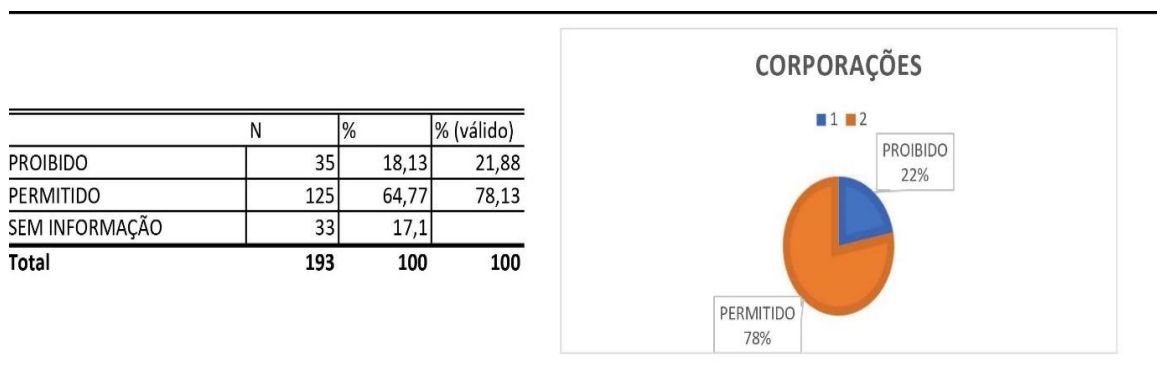
Fonte: BOREL, 2017, p. 114.

\* Permitem a arrecadação de fundos de origem anônima quando feita na forma de coletas populares.

\*\* Cobram prestações de contas antes e depois das campanhas eleitorais.

Em âmbito mundial, “No que diz respeito às contribuições provenientes de empresa privada com finalidade lucrativa, observa-se que apenas 21,88% dos países proíbem essa modalidade de contribuição, totalizando 35 observações”. São exemplos de países que têm este tipo de vedação: “Afeganistão, Grécia, México, Portugal, Rússia, entre outros”. De outra banda, “125 países (78,13%) permitem esse tipo de doação. Angola, Chile, Equador, Islândia, Japão, entre outros, ilustram essa opção institucional”. Ressalta-se, ainda, que “Para 33 casos não existe informação disponível, totalizando 17,10%, a exemplo de Brunei, Congo, Costa do Marfim, Macedônia, Haiti, entre outros” (FIGUEIREDO FILHO et al, 2015, p. 43-4).

Tabela 05 – Percentual de países no mundo que proíbem e que permitem doações de pessoas jurídicas



Fonte: (FIGUEIREDO FILHO et al, 2015, p. 43)

### 3.8 O CAIXA DOIS E O COMBATE À PLUTOCRATIZAÇÃO

Um último elemento que falta para o diagnóstico do sistema de financiamento de campanhas brasileiras é uma prática espúria, denominada de contabilidade paralela (ou mais popularmente o “caixa dois”) atribuída a partidos e candidatos que arrecadam receitas e despendem gastos ao arrepio da publicidade que uma disputa eleitoral demanda, gerando uma vantagem oculta, pois que acabam ou recebendo recursos de fontes vedadas, ou acima do limite legal e podem gastar, da mesma maneira, de modo completamente ilegal.

Há um justo receio de que haja o aumento de caixa dois com a proibição de doações de pessoas jurídicas, visto que, não bastasse sua prática por aqueles que já não respeitavam os ditames legais, mesmo com um leque maior de fontes de custeio, agora, com o estrangulamento delas, aumenta a probabilidade de que se lance mão de ‘meios alternativos’ de compensação do que antes se recebia a título de financiamento eleitoral pelas pessoas jurídicas.

Antes, no entanto, de se adentrar neste mérito, é importante uma definição mais precisa do que seja o caixa dois. Jurisprudencialmente falando, caixa dois “caracteriza-se pela manutenção ou movimentação de recursos financeiros não escriturados ou falsamente escriturados na contabilidade oficial da campanha eleitoral”, ou seja, “Tem como ideia elementar, portanto, a fraude escritural com o propósito de mascarar a realidade, impedindo que os órgãos de controle fiscalizem e

rastreiem fluxos monetários de inegável relevância jurídica”<sup>73</sup> (BRASIL, TSE).

Já para a doutrina, conforme ensinamentos de Gisele Goulart e Heloísa Helena (*apud* AGRA, 2019, p. 65), “o caixa dois traduz-se na realização de manobras contábeis com a finalidade de obter, esconder, manipular ou utilizar recursos, financeiros ou não, ferindo as normas inerentes à contabilidade eleitoral”. A oclusão contábil incide “tanto na arrecadação quanto nos gastos, pois ele [o caixa dois] não pode deixar registros na contabilidade da campanha, não sendo declarado, portanto, nem na entrada nem na saída do caixa.” (AGRA; ALMEIDA, 2019, p. 65).

Veja-se que mesmo advindo de fontes legais, o simples fato de não se contabilizarem publicamente estes valores é que perfaz a ilegalidade contida no caixa dois. “Ou seja, dinheiro do caixa dois não é dinheiro limpo, como defende Samuels, o que não significa que provenha, obrigatoriamente, de fontes ilícitas” (AGRA; ALMEIDA, 2019, p. 65).

Como bem sustentou o ministro Gilmar Mendes, o caixa dois não tem sua fonte advinda, necessariamente, de recursos ilícitos porque pode ser uma opção das empresas para manter doações desconhecidas e evitar ataques de outros políticos. A consequência dessa vedação jurídica é colocar na ilegalidade recursos lícitos, tratando-os da mesma maneira que os recursos obtidos de forma escusa. Reveste-se de ilegalidade um recurso proveniente de fonte lícita, compelindo um segmento relevante da sociedade, as pessoas jurídicas, a atuar de forma ilícita, o que acarreta um trágico empecilho à eficácia da normatização pertinente” (AGRA; ALMEIDA, 2019, p. 65).

---

<sup>73</sup> Tal é a íntegra do mencionado *decisum*: “ELEIÇÃO 2014. RECURSOS ORDINÁRIOS. GOVERNADOR. VICE-GOVERNADOR. DEPUTADO FEDERAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE RECURSOS FINANCEIROS DESTINADOS A CAMPANHA. ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/97. CAIXA DOIS. CONJUNTO PROBATÓRIO APTO A COMPROVAR A PRÁTICA DO ILÍCITO. GRAVIDADE CONFIGURADA. RECURSOS ORDINÁRIOS DA COLIGAÇÃO REAGE TOCANTINS E DE SANDOVAL LOBO CARDOSO. NÃO CONHECIDOS. RECURSO ORDINÁRIO DO MPE. PROVIMENTO. RECURSO ORDINÁRIO DA COLIGAÇÃO A MUDANÇA QUE A GENTE VÊ. PARCIAL PROVIMENTO. (...) DO "CAIXA-DOIS": i) O chamado "caixa dois de campanha" caracteriza-se pela manutenção ou movimentação de recursos financeiros não escriturados ou falsamente escriturados na contabilidade oficial da campanha eleitoral. Tem como ideia elementar, portanto, a fraude escritural com o propósito de mascarar a realidade, impedindo que os órgãos de controle fiscalizem e rastreiem fluxos monetários de inegável relevância jurídica. ii) Por sua própria natureza, o "caixa dois" é daqueles ilícitos cuja consumação ocorre longe do sistema de vigilância/controle, acarretando significativa dificuldade probatória. Nesse caso, a exigência de prova exclusivamente direta para a condenação acabaria por estimular a impunidade, em flagrante ofensa ao princípio da vedação da proteção deficiente (*Untermassverbot*). iii) Na hipótese de ilícito de reconhecida dificuldade probatória, o Estado-juiz está autorizado a apoiar-se no conjunto de indícios confirmados ao longo da instrução diante das raras provas diretas do comportamento ilícito, sob pena de deixar sem resposta graves atentados à ordem jurídica e à sociedade. iv) "Os indícios devem ser igualmente admitidos como meio de prova suficiente para a condenação, vedada apenas a motivação baseada em presunções sem nenhum liame com os fatos narrados nos autos" (BRASIL, TSE, Recurso Ordinário nº 122086, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Relator(a) designado(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 061, Data 27/03/2018, Página 2/7).

Em que pese a corrupção não ser, infelizmente, um problema novo, os debates acerca de meios de seu combate têm, constantemente, se renovado, apontando posturas pendulares que ora têm na proibição de financiamento eleitoral por empresas a solução e ora como fator de agravamento. Quando o STF, por meio da ADI 4650, trouxe, novamente, este debate, os próprios julgadores, naquela ocasião entenderam que “A formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento de campanhas impõe um pronunciamento da Corte destinado a abrir os canais de diálogo com os demais atores políticos (Poder Legislativo, Executivo e entidades da sociedade civil)” (BRASIL, STF, 2015).

A inclusão do maior número de atores no debate que despontava não se deve apenas porque é a lógica inclusiva democrática, mas, sobretudo, porque esta mesma lógica demanda a transparência que o condutor da coisa pública. O tônus que carrega os debates na arena de uma democracia é, exatamente, a publicidade, possibilitada unicamente por meio de informações claras, acessíveis e inteligíveis.

Todavia, a vedação de recebimento de pessoas jurídicas tanto extirpou o poder de escolha de seus representantes por parte das empresas, como ainda, ao não compreender a gravidade disso, ingenuamente acreditou que atacava um dos sustentáculos da corrupção. Em verdade, apenas acabou por fomentar a possibilidade de um aumento na realização dos ‘caixas-dois’, que, doravante, sem a fiscalização pública, pode gerar mais desequilíbrio ainda às disputas eleitorais.

Há, até mesmo, certo desprezo pelo papel social do setor produtivo, especialmente quando se aventam argumentos como o de que “enquanto entidades de classe, entidades sindicais e a maior parte das instituições que compõe o chamado 3º setor não podem fazer tais doações” (BRASIL, STF, 2015, p. 14), ao passo que estas eram viabilizadas às empresas, em sua persecução lucrativa. Veja-se que há uma diferença estrutural entre ambos os tipos de doadores: enquanto as primeiras subsistem por meio de contribuições ou de doações de uma coletividade, o que gera a possibilidade de uma doação feita por elas ferir a administração de recursos que não são propriamente seus (pois que gerar lucro não é seu objetivo); já com as empresas não se pode dizer o mesmo, porquanto geram seus próprios recursos, ainda que, para tanto, dependam de um corpo de acionistas. Numa palavra: se a empresa falhar, com um financiamento eleitoral improdutivo, ela perde por conta e risco, mas não se pode dizer o mesmo das entidades coletivistas que, não raras vezes, recebem recursos públicos, também.

Para que se ataque, efetivamente, a contabilidade paralela, é importante não apenas viabilizar as doações às pessoas jurídicas, pois aquelas que detêm a má-intenção de descumprir a norma assim vão continuar a fazer, haja vista a ausência de transparência continuar a lhes ser viável e recompensador; deve-se pensar em um modelo que possibilite uma mais valia para uma doação feita nos contornos da lei, que acabe deixando mais interessante o cumprimento da norma do que sua não observância. Isso apenas pode ocorrer se alinhado dois objetivos: a recompensa deve ser da mesma natureza lucrativa e a punição não ser pífia.

Assim, com o resgate da figura dos apoiadores de base, alinhando-se os critérios que possibilitem a justa concessão de predicados, como os de éticos e socialmente comprometidos, aos doadores, atribui-se uma mais-valia à sua própria imagem que, à semelhança do candidato, deve passar por uma série de requisitos que o qualifique a participar do processo eleitoral. Hoje, sabe-se que a reputação de uma empresa lhe gera a possibilidade de se consagrar no mercado e a busca pelo reconhecimento e pela confiança social, alçando-lhe à escala de maturidade moral convencional de Kohlberg.

De outra banda, com a vedação do financiamento eleitoral por empresas, além de não se reduzir o caixa dois, reveste-se como algo extremamente indesejável dentro da racionalidade prática, porquanto esta afasia retira da esfera de possibilidades das empresas sua participação no nascedouro do processo eleitoral. Pretender que elas se imiscuem na vida política apenas após a escolha de representantes que, muito possivelmente, não tenham inclinação a lhes ouvir, impacta sobremaneira em seus interesses legítimos e nas políticas públicas a serem adotadas no país, seja por meio da atividade legiferante, seja por meio das atividades do Executivo.

A participação em um processo eleitoral demonstra a busca legítima da satisfação de interesses, por meio de um negócio jurídico qualificado. Com isso se permite a abertura de um canal comunicacional entre as estruturas do Estado, consubstanciadas nos cargos a serem ocupados pelos representantes, e entre os diversos atores das mais variadas escalas sociais: seja a macroescala do bem-comum, seja a microescala da liberdade dos indivíduos.

O grande mérito deste debate, viabilizado, sobretudo, pela ADI 4650 STF, não foi, própria e imediatamente, o de trazer maior justiça ao sistema de financiamento de campanhas ou o de trazer uma solução eficaz no combate à corrupção, mas o de mostrar que ele precisa, mais do que nunca, de uma sistematização normativa que

atenda aos mais diversos anseios sociais. O que se vê, por ora, entretanto, é o oposto, existe um receio tão grande de cooptação do poder político pelo econômico, que se prefere extirpar a possibilidade de empresas bem-intencionadas de participarem do processo de financiamento e manter pessoas físicas que, sabidamente, não tem a mesma boa intenção, a repensar um sistema em que as más intenções e práticas espúrias em si sejam expurgadas ou punidas.

Quanto aos desdobramentos indesejados e advindos da proibição, o capítulo final tratará de melhor esmiuçar a correlação (e como ela é factível) entre a necessidade de se alinhar uma nova estratégia de inclusão destes agentes no processo eleitoral e a necessidade de maior transparência e eticidade de critérios para as referidas doações.

#### 4 UMA REFORMA ELEITORAL PREPARADA PARA UMA ERA PÓS-CONVENCIONAL

A partir dos elementos de análise vistos nos tópicos anteriores, pode-se dar continuidade, dentro da Teoria Crítica Habermasiana, à etapa de prognóstico, ou seja, como se pode superar as barreiras vistas na etapa do diagnóstico e, partindo de uma ação comunicativa, estabelecer um novo modelo de financiamento eleitoral que atenda às suas funções democráticas.

Já se antecipou que um modelo de financiamento eleitoral não pode ignorar o interesse político legítimo de uma parte considerável dos atores políticos, ainda mais se esta parte é responsável por nada menos que todo o setor produtivo de uma nação. O medo de cooptação do poder político pelo econômico não pode criar como solução algo tão antirrepublicano e antidemocrático quanto o que se pretende combater, pois, desta forma, apenas manterá severos riscos à dinâmica que se desenvolve na esfera pública e esta, por sua vez, tem dado espaço, cada vez maior, a toda sorte de interessados.

A história já pôde provar que a simples proibição de financiamentos eleitorais por empresas, além de não evitar a plutocracia, traz como efeito rebote dois fenômenos altamente indesejados e que o modelo ora proposto não se pode furtar a regulamentação: i) o aumento de recursos públicos para compor o montante (que era, até então, suportado pelas doações de pessoas jurídicas) e, ainda, ii) o aumento de estratégias para recebimento destes recursos ilegais e privados, sem que haja a contabilização e fiscalização deles.

Deste modo, uma solução para um novo modelo que se pretenda, a um só tempo, atacar o corpo da Hidra e não suas cabeças<sup>74</sup> e, ainda, que estimule condutas

---

<sup>74</sup> Esta referência metafórica diz respeito ao monstro da mitologia grega denominado 'Hidra de Lerna', que era "um animal mitológico e foi uma das 12 tarefas de Hércules (Heracles, para os gregos). Existia um pântano, no local chamado Lerna, povoado por muitos monstros. E havia uma grande recompensa oferecida para quem os dominasse, livrando a região dessa grande ameaça. Hércules, o herói descendente de Zeus, deveria enfrentar estes monstros. Ao chegar a Lerna, se depara com sete dragões que o atacam furiosamente. Hércules usa sua espada para decepar as cabeças dos monstros, mas estes, ao serem decapitados, se recompunham imediatamente. Desse modo, morto um monstro, reaparecia outro no lugar. Na luta terrível, afinal Hércules percebe que o poder regenerador era devido ao fato de se tratar de um único dragão de sete cabeças. A Hidra de Lerna só pôde ser vencida quando Hercules atingiu o corpo do monstro, que é sua fonte de vida, mas que permanecia invisível recoberto pelas águas do pântano. Cada cabeça não representava de fato o poder do monstro, e sim seu corpo incógnito". (ÁVILA, 2008, p. 30)

éticas e socialmente responsáveis, resgatando a importância da boa política no cenário democrático e permitindo-se uma evolução moral desta sociedade não pode deixar de englobar, no campo jurídico-normativo, certas condicionantes viabilizadoras de tais desideratos tão ambiciosos, embora não impossíveis.

A pós-convencionalidade – aqui compreendida como a regulamentação das relações sociais pautadas em “princípios que visam à realização de práticas justas e leis para com todos os indivíduos” (BANNWART JUNIOR, 2017, p. 34) – clama por esta impositividade moral que, muito embora esteja no âmbito de coercibilidade do íntimo de cada indivíduo, traz princípios universais, os quais não podem ser esquecidos.

O mundo da vida<sup>75</sup>, por sua vez, com seus valores, tradições e costumes, permite que a ética das coletividades possa dar corpo a esta correção de condutas em conjunto com o campo do Direito. Numa palavra: há arsenal suficiente para que velhas mazelas humanas possam ser eliminadas gradativamente, contanto que haja verdadeira intenção para tanto.

Se há o temor que a doação de campanha de ontem vire o favor de amanhã, que não se caia no erro pueril de crer que eliminando a doação por empresas fará com que os empresários, enquanto pessoas físicas, deixem de praticar o clientelismo, porquanto o problema não está no rótulo de quem faz a doação, mas na ausência de um valor social que deveria ser reconhecido por todos: o respeito à coisa pública.

Um modelo normativo que busque ter a mesma força hercúlea para enfrentar um problema com tantas ramificações não pode continuar atacando apenas as cabeças da Hidra, tem sim, muito antes, de ter a coragem de ousar em uma aposta um tanto inédita: favorecer ao máximo tais doações e, mais ainda, que elas sejam socialmente desejadas e reconhecidas como uma qualidade e não com a pecha de corrupto a qualquer possível doador, qual criou e atribuiu o senso comum.

Um sistema pós-convencional deve remodelar um sistema de financiamento para que ele seja o reflexo dos mais elevados valores de uma sociedade e que seu exercício não seja mais do que um engajamento legítimo na condução da vida política e ela, por sua vez, não seja reduto de poucas (e sempre as mesmas) vozes, mas de quem quer que se queira fazer ouvir.

Norberto Bobbio (2015, p. 37) já advertia acerca dos riscos de um

---

<sup>75</sup> Para retomar este conceito, sugere-se a leitura da nota de rodapé número 5.

‘criptogoverno’ (ou seja, o governo oculto e que age na penumbra), ao invés de uma democracia, a qual depende da máxima transparência, sendo, portanto, modelos antagônicos. E o custeio da política (cuja porta de entrada se dá na seara eleitoral e com seus financiamentos) representa não apenas o funcionamento político de uma sociedade, como, também, expõe suas mazelas, escondidas ao máximo, a fim de que sua legitimidade não seja atacada com os horrores que trancafia em nível máximo.

O espírito da nova lógica para o financiamento eleitoral visa trazer mais transparência e uma outra preocupação que, se não enfrentada, acaba-se incorrendo nos mesmos erros dos modelos pretéritos: é importante que haja uma vinculação ideológica pré e pós doações. Previamente, no sentido de que se resgate o papel do bom doador, em especial o das empresas, como sendo apenas aqueles que se enquadrem em requisitos de responsabilidade ética e social (em consonância à ordem constitucional de uma verdadeira democracia pluralista e responsável). Posteriormente, no sentido de que esta possibilidade de doação se consubstancie em uma expectativa legítima de defesa de interesses embasados em promessas de uma linha de políticas econômicas e não em troca de favores.

Antes, todavia, de se apresentar o novo modelo de financiamento eleitoral e que admita a participação das empresas, é importante destacar quais critérios foram considerados e em que medida eles se justificam para a consecução de um aprimoramento moral, atingindo-se, assim, níveis mais elevados na escala kohlbergiana (níveis pós-convencionais). Para tal desiderato, acredita-se que a ética e a responsabilidade social tragam valores importantes a permearem a norma jurídica na consecução das práticas justas e leais a todos.

#### 4.1 OS CRITÉRIOS ORIENTADORES DE UMA REFORMA

A lei não pode simplesmente realocar as empresas como fonte de financiamento de atividades partidárias de modo indistinto, pois, do contrário, ter-se-á a legitimação de dois grandes problemas: i) a participação política indiscriminada pode afetar a igualdade de participações dos doadores e ii) se qualquer empresa puder participar do rol de doadores, aquelas que não respeitem um padrão de atuação ético e socialmente responsáveis terão mais chances de ganho, o que não permitirá gerar

a identificação da empresa doadora como detentora de interesses políticos legítimos.

Quanto ao primeiro problema, relativo ao ferimento da oportunidade igualitária de participação, deve-se, em especial ao fato de que nossa legislação tem certo 'apreço' em estabelecer o teto das doações com base em percentuais de faturamento<sup>76</sup> ou de rendimento bruto<sup>77</sup>, em vez de estabelecer tetos fixos. Se se admitir, portanto, o mero retorno das empresas no rol de doadores legalmente autorizados, este padrão também se manterá e, com ele, a criação de 'categorias' de doadores, ou seja, os de elevado poder aquisitivo em razão de seus elevados faturamentos, e os de baixo poder aquisitivo, em razão do baixo rendimento.

Deste modo, a qualidade 'ética e socialmente responsável' é uma condicionante para o ingresso de certa empresa neste universo de doadores em potencial e, some-se, ainda, a indicação de um teto fixo para suas doações. A justificativa para tanto visa atacar alguns problemas já expostos na fase de diagnóstico: i) Em sendo fixo o teto e uno a todos, acaba-se com a divisão de 'categorias de doadores', pois todas poderão doar até o mesmo valor, e isso será possível pois uma empresa ética pode compor um caixa para doações futuras, o qual pode vir a ser maior que o faturamento do ano anterior ao do pleito, o que estimularia a cultura do planejamento para a participação política; ii) a criação deste caixa facilita, ainda, a fiscalização não apenas das contas do donatário, mas a do próprio doador, que terá de demonstrar a liquidez daqueles valores, além da origem, e que, embora a nossa atual legislação já imponha algo neste sentido, com o teto máximo fixo, permite-

---

<sup>76</sup> Neste ponto, tecem-se críticas quanto aos modelos utilizados, até recentemente, em se falando de doações de pessoas jurídicas, pois a legislação preferiu fixar o teto com base em percentuais oscilantes e que majoravam a possibilidade de doação para alguns e limitavam bastante para outros. Tais eram as disposições com base no artigo 81 da lei nº 9.504/97, já revogado pela Lei nº 13.165, de 2015, e que dizia: "Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações. § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. § 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso" (BRASIL, 1997).

<sup>77</sup> Ora se mantém a crítica quanto ao estabelecimento do teto de doações feitas por pessoas físicas e com base em percentual de rendimento pessoais, o que, de igual modo ocorria com as pessoas jurídicas, traz uma possibilidade de tetos oscilantes, fazendo que doadores mais abastados continuem podendo doar mais que pessoas de menor poder aquisitivo. Tal é a redação do ainda vigente artigo 23 da Lei das Eleições – Lei nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015: "Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei: § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição". (BRASIL, 1997)

se a criação de um caixa e, com ele, a obrigação de maior transparência na contabilidade dos doadores ; iii) se todas as empresas souberem que podem doar até o mesmo limite, evitam-se que gigantes de mercado abocanhem parcelas de doação que tornem a arrecadação de outras fontes desinteressantes; iv) se toda empresa puder doar com base em tetos fixos e com valores aquém dos multimilionários que a experiência pretérita acusou, os donatários terão de convencer um maior número de doadores e a proximidade com sua base de apoiadores pode ser retomada; v) tetos fixos tratam a todos os doadores como sendo da mesma 'classe' não se preferindo uns aos outros, evitando-se a cultura de clientelismos e fisiologismos.

Nesta sistemática de tetos fixos de doação, caso um candidato obtenha mais apoiadores e, portanto, mais recursos financeiros, isso poderá demonstrar que tem, em verdade, maior grau de convencimento, o que é inato da política desejada, ou seja, este maior número de apoiadores tenderia a refletir uma maior aposta em suas propostas e que pode revelar uma inversão na relação de causa e consequência até hoje muito vistas no panorama de disputas: o normal é se ganhar uma eleição porque se injetou mais recursos na disputa, porém, se o candidato for, de fato, o preferido, apenas terá angariado mais recursos em decorrência disso.

Para Alan Gerber (1998, p. 402), em seu artigo denominado "*Estimating the Effect of Campaign Spending on Senate Election Outcomes Using Instrumental Variables*<sup>78</sup>", há fatores endógenos ao pleito e que produzem efeitos na angariação de recursos

Os verdadeiros efeitos dos gastos podem ser mal-considerados devido a problemas metodológicos que resultam quando os níveis de gastos são tratados como variáveis exógenas. Há uma série de razões para suspeitar que as regressões que assumem que os gastos são exógenos produzem coeficientes tendenciosos. Algumas razões para esperar que os níveis de gasto são influenciados pelas condições eleitorais, incluindo: (1) À medida que a probabilidade de vitória aumenta, é mais fácil para um candidato levantar dinheiro; (2) se a eleição parecer próxima, os partidários são mais propensos a contribuir para os candidatos; e (3) se o titular se tornar seguro da vitória, o titular escala a atividade de captação de recursos<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Em livre tradução, "Estimando o efeito do gasto de campanha na eleição para o Senado usando variáveis instrumentais".

<sup>79</sup> Livre tradução do seguinte trecho: "The true effects of spending may be mismeasured due to methodological problems that result when spending levels are treated as exogenous variables. There are a number of reasons to suspect that regressions which assume spending is exogenous yield biased coefficients. Some reasons to expect that spending levels are influenced by electoral conditions include: (1) As the probability of victory rises, it is easier for a candidate to raise money; (2) if the election looks close, supporters are more likely to contribute to the candidates; and (3) if the incumbent becomes sure of victory, the incumbent scales back fundraising activity"

Estas variantes endógenas apontadas por Gerber são, exatamente, aquelas que uma remodelagem do sistema de financiamento eleitoral deve considerar e, ainda, usar a favor de seus objetivos, pois que o cenário de disputa pode (e deve) fomentar uma competição saudável, em que o livre convencimento, carreado pela lógica do melhor argumento, tenda a atrair mais adeptos.

Com a atual sistemática do financiamento, majoritariamente público, a predileção de certo candidato não revela, necessariamente, o gosto do eleitorado, mas, muito antes, um posicionamento estratégico dentro das agremiações, o que gera, em verdade um pseudofavoritismo. Não que novas lideranças não possam despontar, mas fica mais difícil obter uma exposição pública de suas propostas quando são eclipsados pelo *status quo*.

Há dados<sup>80</sup> que demonstram que a baixa adesão do eleitorado em patrocinar campanhas se demonstra, por exemplo, com as poucas obtenções de doação por meio dos *crowdfundings*, ou seja, as vaquinhas virtuais, mas, por outro lado, há de se convir que ainda não se criou a identificação entre doador e pessoa politicamente engajada. Via-de-regra, doadores são confundidos com pessoas que têm segundas intenções políticas e são apontados, pela opinião pública difusa, como participantes de esquemas de corrupção, dada a cultura que os maus doadores geraram no estado de arte da política brasileira.

Yascha Mounk em seu livro “O povo contra a democracia” (2019) demonstra que as democracias liberais vêm sendo atacadas por algo bastante conhecido em terras brasileiras: o populismo – movimento político em que certo representante “reivindica a representação exclusiva do povo” (MOUNK, 2019, p. 10). A inserção de mais atores na arena política poderia levar a esta quebra de discurso falacioso, porquanto empodera o eleitor, o doador e garante uma esfera pública saudável e a aberta às críticas, permitindo à opinião pública o escrutínio do desempenho governamental.

---

<sup>80</sup> No pleito municipal de 2020, os *crowdfundings* angariaram, em todo o Brasil, R\$ 14.805.424,38 (catorze milhões, oitocentos e cinco mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e trinta e oito centavos), o que pode parecer muito, não fosse o universo de recursos disponibilizados entre privados (tanto estimáveis em dinheiro, quanto em espécie) e públicos (tanto do FP, quanto do FEFC), que totalizaram mais de 3,8 (três vírgula oito) bilhões de reais. Mesmo dentre as doações privadas (estimáveis e em espécie) cujo total foi de pouco mais de 1,7 bilhão, angariado entre mais de cinquenta mil doadores, os cinquenta maiores doadores foram responsáveis por cerca de 4% (quatro pontos percentuais) deste valor, o que demonstra certa concentração das doações ainda na figura de grandes doadores. (dados extraídos do DivulgaCandContas). (TSE, 2020, *on-line*).

Conforme Yascha (2019) expõe nesta obra, a democracia liberal garante a um só tempo a possibilidade da defesa dos direitos individuais, como, ainda, garante que a maioria será respeitada. Tomando o pensamento de Yascha sob a lente habermasiana, vê-se que a adição de mais atores no cenário ideal de fala não gera seu colapso, mas, contrariamente, traz maior legitimidade ao processo de produção jurídico-normativa, contanto que se respeitem as pretensões de verdade, veracidade e inteligibilidade.

A proposta, deste modo, de inserção de empresas como doadoras de campanhas visa, portanto, a um só turno, permitir que se busque um candidato que possa lhe dar voz, publicamente, oferecendo políticas de fomento à economia e à produção, sem que isso, no entanto, redunde em uma espécie de 'vale-tudo'. Tal inserção visa, igualmente, permitir que a boa imagem da empresa doadora seja reforçada pela filtragem que o sistema de financiamento passaria a criar, admitindo o ingresso apenas de empresas que estejam em conformidade ética e sejam socialmente responsáveis e, finalmente, que, a partir deste reconhecimento social, outras empresas sejam estimuladas a buscar este novo ideal de conduta, o qual não existe apenas em época de campanhas, mas diuturnamente.

#### 4.1.1 A *Accountability* e o *Compliance*: A Ética Ganhando Corpo na Normatividade Jurídica

Um dos indicativos que uma empresa seja ética e socialmente responsável diz respeito ao nível de comprometimento com estes dois institutos salutares: *accountability* e *compliance*. A proposta de inserção das empresas no rol de doadores deve permitir apenas àquelas que respeitem ambos os conceitos, pois, do contrário, haverá uma eticidade e uma responsabilidade de aparências e não se atingirá o objetivo pretendido.

Quando se fala em *accountability*, a primeira dificuldade é dar uma tradução fidedigna que permita a sua correta compreensão. Anna Maria Campos (1990), em artigo intitulado “*Accountability* quando poderemos traduzi-la para o português?” expõe, exatamente, uma série de dificuldades que permitam uma correta compreensão deste instituto. A primeira dificuldade reside não em termos uma palavra

no dicionário que pudesse transpor o vocábulo estrangeiro, mas, em verdade, na dificuldade de se compreender seu conceito, vez que ele é bem mais abrangente do que ‘contabilidade’ ou de respeito às normas burocráticas.

Campos (1990, p. 31) ainda questionou que efeitos o desconhecimento sobre a *accountability* poderia trazer aos brasileiros, vez que é a partir dela que se compreende a dinâmica entre a administração pública e o próprio público. Em um país de origens extremamente patrimonialistas, qual o Brasil, ainda há administradores públicos que, nem sempre, conseguem, em sua atuação, ver com muita nitidez quando começa o uso da coisa pública como se sua fosse. Este fator histórico-cultural, sem dúvidas, pode ser apontado como um dos grandes responsáveis pela dificuldade de se compreender o que é a proposta de uma *accountability*.

Muitas das vezes encontram-se conceitos que, nem sempre, são capazes de traduzir o universo de ideias contidas nesta única palavra, e, quase todos, abstêm-se a reduzir a *accountability* ao simples dever de prestar contas, ou ao de se responsabilizar a administração, ou, quando muito, a combinar ambos os elementos.

Verifica-se, pois, que a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado. Constatou-se ainda quão antiga é essa palavra nesse idioma [inglês], pois desde 1794 ela consta no dicionário. Em outras palavras, se na realidade brasileira esse termo não tem existência no final do século XX, na realidade inglesa do final do século XVIII ele aparece. Especulando, podemos associar o aparecimento do termo na realidade inglesa com a emergência do capitalismo e, portanto, da empresa capitalista a ser gerida de acordo com os parâmetros desse sistema e de uma moderna administração pública rompendo com os referenciais do patrimonialismo (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1.347).

Faria (2020, p. 283), de igual maneira, reforça esta ausência de consenso acerca do que seja a *accountability*, e credita isso ao fato de ser associado (ou até mesmo identificado) com outros conceitos, tais como *responsability*, *responsiveness* e *answerability*, quando em verdade, todos estes são elementos que compõe o quadro principiológico da *accountability*.

Desta forma, a *accountability* se aproxima da ideia de um processo dinâmico, baseado na concepção de prestar contas a terceiros atores e, como prefere Molina (2013, p. 134), diz respeito ao direito de saber e o dever de explicar. Para tanto, apoia-se em princípios tais como: i) *Responsibility*, ou seja, “competências e faculdades para administrar e decidir”; ii) *Responsiveness*: “assunção de consequências políticas ante

as expectativas dos cidadãos”; iii) *Enforcement* “legitimidade das instituições para impor sanções – não apenas do Judiciário”; iv) *Liability* (aplicação de sanções em distintos ordenamentos jurídicos) e, por fim, v) *Answerability* (capacidade de contestação por parte da Cidadania, inclusive de investigar e gerar informação em nível individual ou coletivo” (FARIA, 2020, p. 283-4).

Quadro 02. Elementos de composição da *Accountability*



Fonte: adaptado de FARIA (2020, p. 283-4)

Na esfera eleitoral, pode-se usar a doutrina de Guillermo O’Donnel, a qual propõe a compreensão da *accountability* em duas dimensões: horizontal e vertical. Quanto à primeira, O’Donnel entende como sendo aquela relativa à própria verificação do Estado com relação à fiscalização e aplicação de sanções legais (até mesmo, por exemplo, *impeachments*) “contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’DONNEL, 1998, p. 40). Nesse aspecto, conforme bem exemplifica Faria (2020, p. 285) seria a “atuação da Justiça Eleitoral em relação à prestação de contas dos partidos políticos”, haja vista que o Estado tem o poder-dever de verificar a conformidade das ações desenvolvidas no campo das arrecadações e gastos eleitorais (seja em campanha ou fora dela), a fim de que a sua legislação de regência não redunde em um simulacro de pretensa defesa democrática, o que minaria por completo o próprio sistema político do país.

Já a *accountability* vertical de O’Donnel (1998, p. 28) seria aquela representada pelas reivindicações sociais e sua correspondente cobertura pelas mídias sociais, que

causam uma pressão não coercitiva sobre atos supostamente ilícitos de autoridades públicas. Esta acaba sendo uma das dimensões mais usuais e, por isso mesmo, nem sempre são bons indicativos do grau de maturidade de uma *accountability* de certo país. Transpondo para a realidade brasileira, os casos de corrupção são tantos que, não por menos, foram um dos motivos relevantes para que a própria ADI 4650 fosse proposta, vez que a cooptação do poder político pelo econômico provou que a aproximação entre doadores e candidatos se dava das formas mais espúrias e antidemocráticas possíveis.

Porém, o que se propõe é uma horizontalização do novo modelo de financiamento que acate o ingresso de doação efetuado por empresas éticas e socialmente responsáveis, o que somente será possível se houver regulamentação mínima acerca da conformidade da atuação de tais empresas quanto às expectativas socialmente cultivadas. Por esta razão que a adesão a programas de *compliance* podem ser bons indicativos – mas não os únicos – aptos a sinalizarem se os valores cultivados no seio daquela comunidade estão sendo atendidos.

Veja-se que a legislação brasileira, “inspirada por diplomas internacionais como o *Bribery Act* e o *Foreign Corrupt Practices Act*” criou a Lei nº 12.846, de 2013, também denominada de “Lei anticorrupção”, a qual teve por mérito trazer algumas ferramentas úteis no combate à corrupção, como, por exemplo, “a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, o Cadastro Nacional de Empresas Punidas, o acordo de leniência, e a criação de uma cultura de *compliance*, visto que a legislação traz um incentivo para tal<sup>81</sup>” (CEREN; CARMO, 2019, p. 89).

Em que pese a questão do *compliance* ser mais complexa do que a simples adesão a mecanismos e procedimentos internos de integridade e auditoria, ou ainda, de uma aplicação de código de ética (críticas estas que não são o objeto do presente estudo), em verdade, ela vai agir na “forja do caráter” conforme propôs Adela Cortina (2001, p 19) ao tratar da questão da ética empresarial.

No campo da gestão organizacional, o termo “compliance” designa o conjunto de ações para mitigar o risco e prevenir corrupção. Os programas são compostos por sistemas de controles formais, códigos de ética, ações educativas, ouvidorias e canais de denúncia – para citar os mais recorrentes, que variam de acordo com o setor, a cultura institucional e a estratégia. A

---

<sup>81</sup> Tal incentivo se encontra expresso no artigo 7º, inciso VIII desta lei, a saber: “Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: (...)VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.

liderança tem papel fundamental no processo de compliance, não apenas pelo poder de implementá-lo, mas precisamente por exercer o poder, em si, objeto das reflexões sobre ética (SANTOS et al, 2012, p. 1).

O *compliance*, portanto, trata-se de uma nova cultura, um novo complexo de valores e, como salientam Bannwart Junior e Favoreto (2020, p. 120) levam as empresas a assumirem “um grau elevado de responsabilidade e de comportamento ético”, os quais não se dissociam do modo de agir empresarial, de forma que, se certa empresa estiver apta a ser doadora por estar em dia com seu programa de *compliance* e, sobretudo, porque este programa já engloba a *accountability*, sua doação não poderá se revelar como um estratagema para obtenção de vantagens que não sejam aquelas legitimadas por uma participação democrática saudável e esperada.

Se porventura ela estiver qualificada a realizar uma doação e, posteriormente, demonstrar-se que aquela doação fere a higidez da lógica de financiamento, seja porque veio a obter um contrato indevido com a administração pública, seja porque financiou por fora, ela, automaticamente, perde esta qualidade e deve sofrer as punições à altura da gravidade de seus atos.

[o *compliance*] é também prática de boa governança. Visa o melhor gerenciamento de empresas privadas que, a depender do setor de mercado no qual operam, vivem em permanente instabilidade legislativa. Nesse sentido, o *compliance* é visto como ferramenta de gestão a equilibrar a boa governança, os riscos inerentes à atividade comercial, a conformidade às regras que mudam permanentemente e a instrução da tomada de decisões. A não conformidade às regras estabelecidas potencializa o risco, aumenta as chances de decisões frustradas que acarretam prejuízos e macula a imagem da empresa (BANNWART JR.; FAVORETO, 2020, p. 123).

Partindo do pressuposto que apenas empresas que respeitem programas de *compliance* participem do rol de doadores, sabe-se que carregará, consigo, a mesma postura ética e responsável após o resultado do pleito, não podendo se ver beneficiada indevidamente, pois qualquer tentativa de obtenção de outra consequência que não a representação legítima retira-lhe esta qualidade.

Ademais, conforme bem observaram Bannwart Jr. E Favoreto (2020, p. 123), ao se adotar, paulatinamente, a cultura, em solo pátrio, do *compliance*, fatalmente uma maior estabilidade legislativa será necessária, o que pode auxiliar na elaboração de leis mais alinhadas aos valores sociais. Ademais, a prolixidade de um certo corpo normativo pode ser questionada legitimamente por seus destinatários, de modo que a

prática em si do *compliance* pode ser aprimorada por aqueles que a realizam, desde que possam participar do processo político de construção normativa, através de seus representantes.

Outro aspecto que se deve ponderar, em se acatando o novo modelo de financiamento eleitoral ora proposto, e que evitaria a retomada de uma plutocratização, é que houvesse, imperiosamente, a vedação de a empresa doadora vir a ter em seu faturamento percentuais significativos derivados de contratos públicos de quaisquer naturezas. Esta restrição ainda deve se estender aos membros que constem na comissão executiva da empresa doadora e que, porventura, façam parte de quadros sociais de outras empresas, pois pode-se ter uma espécie de ‘empresa reserva em desconformidade’ apenas para manter negócios jurídicos espúrios com os candidatos apoiados pela empresa ética e socialmente responsável.

Continuando a lógica da diretriz embasada em *compliance*, e que encontra na *accountability* um de seus pilares, não se pode permitir que a empresa doadora seja a única limitada a manter contratos vultosos com a administração pública, como, esta limitação deve se estender, também, a outras companhias que façam parte de um conglomerado, a fim de não se criarem subterfúgios que minem a eficácia da nova proposta e, com isso, retomem-se os modelos pretéritos.

Essa condicionante é salutar para que se deixe às claras que os novos patrocinadores fazem suas doações com duas únicas finalidades pré-estabelecidas no negócio jurídico entabulado na doação: i) apostar na ideologia, programa de governo ou na proposta de um partido ou candidato que melhor atenda às suas expectativas sinceras e, ainda, que ii) o objetivo da doação seja, também, permitir o reconhecimento social à empresa de sua eticidade e responsabilidade social. Ganha, portanto, essa espécie de ‘selo de aprovação’, o qual reforça seu comprometimento.

Alguns pontos, todavia, merecem certa atenção a fim de que a barreira da eticidade e da responsabilidade social possam se concretizar: o primeiro deles recai em estabelecer critérios mínimos exigíveis a fim de que uma empresa possa ser reconhecida como socialmente responsável e com atuação ética; o segundo ponto recai no problema de quem seria responsável em fixar padrões de medição que estabeleçam objetivamente se uma empresa está ou não cumprindo os critérios mínimos e, ainda, fiscalizá-los; e, finalmente, se tais requisitos devem ser aplicados indistintamente a qualquer porte de empresa, ou se micro e pequeno empresas mereceriam tratamento diferenciado e em que medida. Acerca deles, passa-se à

análise.

#### 4.1.2 Critérios Mínimos Esperados para a Configuração da Eticidade e Responsabilidade Social Empresariais: Como o Ordenamento Brasileiro já Vem Se Guarnecendo

Um modelo de financiamento de atividades eleitorais com pretensão de guiar um prognóstico baseado em uma pós-convencionalidade, não pode temer propor critérios inéditos até então. Tais critérios têm o condão de orientar, corrigir, manter e fomentar as posturas organizacionais para que sejam, cada vez mais, éticas e responsáveis socialmente. Com esta base, quebra-se o círculo-vicioso de cooptação do poder político pelo econômico (cleptocracia) e, ainda, garante que empresas cuja performance esteja em conformidade aos princípios morais e aos valores sociais, ganhem voz e vez na arena de debates políticos, podendo financiar campanhas ou atividades partidárias de pessoas ou agremiações políticas que, legitimamente, defendam tais interesses de forma transparente.

Nessa perspectiva, ganha a democracia, ao não mais silenciar empresas que respeitem as regras do jogo e, ainda, ganham as próprias empresas, cujo feedback de seus esforços em valorizar a sociedade é a permissão de participar da racionalidade comunicativa inerente ao processo dialógico travado em uma disputa política.

A certa dose de ineditismo do modelo de financiamento ora proposto recai na premissa de que comportamentos que atuem no sentido de respeitar princípios morais não podem ser ignorados na manutenção desta mesma realidade, logo, resta a dificuldade em saber como uma empresa pode ser considerada, ou não, como ética ou como socialmente responsável. É este o intuito do presente tópico.

A concepção acerca do que seja ético ou não vem ganhando contornos e dimensões variadas, ainda que em uma mesma época, em razão, sobretudo, do pluralismo de ideias cultivado no seio das democracias liberais. Assim, num primeiro momento, poderia, até mesmo, questionar-se se seria prudente tomar como critério de referência para um sistema de financiamento de atividades eleitorais algo tão variável.

De fato, critérios normativos não podem dar margem a dubiedades, todavia,

não é inédito que os valores permeiam e, até mesmo, regram, a convivência humana, criando-se consensos em torno do que seja a melhor prática para dado momento e, ainda, estipulando quais são os seus objetivos. Neste campo, o agir comunicativo proposto por Habermas ganha vida com as vozes da esfera pública e torna possível, por exemplo, que certa sociedade considere indesejável qualquer forma de discriminação, enquanto refletem casuisticamente se certo acontecimento foi ou não discriminatório.

Com base nestes valores sociais, a ética e a responsabilidade da empresa se desenvolvem e permitem a construção de um modelo de conduta coletivamente desejada, o qual pode ganhar corpo por meios variados, tais como: programas de conformidade e de integridade, códigos de ética empresariais, gestão com foco na governança corporativa etc.

Numa palavra, não é porque a ética é uma construção diuturna, com foco axioteleológico, que deixa de ter aderência por parte daqueles a que se destina em uma organização, pois, num paralelo, da mesma forma que a Constituição da República traz uma série de princípios com força de regramento, os códigos de ética, por exemplo, seguem o mesmo primado de estabelecer valores orientadores de condutas concretas e almejadas. Esta constatação é possível porque não se exige que um código de ética traga a discriminação das condutas que entenda por éticas, mas, muito antes, que revele os valores que são cultivados dentro e fora daquela empresa e, por sua vez, a cogência de seus dispositivos encontra força na mesma proporção que estiverem alinhados aos valores sociais de sua época e lugar.

Ademais, nesta busca de condutas desejadas, um modelo pós-convencional ainda tem por objetivo um modelo imparcial de justiça, o qual, para ser alcançado, passa por estas etapas de amadurecimento coletivo e, portanto, pelas noções de justo e injusto, que não variam como os valores éticos, mas podem aprimorá-los paulatinamente.

O primeiro critério, portanto, é verificar, em certa empresa, o quanto os valores éticos são responsáveis pelo regramento de suas atividades internas e externas. Um indicativo mais palpável seria a criação e cumprimento de um chamado “Código de Ética corporativo”. É de se refletir, no entanto, que a própria adoção do termo “código de ética” recebe críticas, conforme expõe Silva (2002, s.p.), pois tais códigos “constituem uma ‘contradição nos termos’, dado que a ética não se adquire com o uso de fórceps normativos”.

Até certo ponto, concorda-se com esta crítica, porquanto muitas das organizações se olvidam de, no elaborar de tais códigos, voltar a atenção para com as suas obrigações perante seus *stakeholders*, preocupando-se mais em impor aos seus membros uma série de obrigações, constituindo-se, portanto, mais em um código de condutas (como ocorre em qualquer proposta normativa), do que um código de ética propriamente dito (que visa cultivar valores e reflexões sobre eles, tanto interna, quanto externamente).

O que não se pode, entretanto, é ignorar o potencial que os códigos de ética têm em permitir uma construção coletiva, dentro das empresas, pautada nos valores cultivados, favorecendo o que Daineze (2004, p. 98) chamou de “exercício de autoconhecimento que envolve a busca de seus verdadeiros valores, princípios, objetivos, expectativas, papel e razão de ser na sociedade”. É a partir do estabelecimento destes códigos que as empresas podem criar sua cultura organizacional.

Decerto que a adoção de códigos de ética por parte das organizações que pretendessem realizar as doações seria um elemento a se considerar, todavia, além do cumprimento de sua própria norma, outros fatores exógenos não podem ser desprezados, e que, de per si, revelam uma verdadeira aderência a um conduta balizada pela ética e reponsabilidade social, quais sejam: nenhum de seus sócios devem fazer parte da administração pública direta ou indireta e, tampouco, receber empréstimos com base em recursos públicos, qual o BNDES.

Esta vedação – a qual poderia ser incluída em texto legal que visasse abraçar este novo modelo de financiamento eleitoral – permite que os sustentáculos éticos sejam respeitados, ainda que inexista previsão neste sentido no código de ética da organização que tenha feito a doação eleitoral. Muito embora haja, *pari passu*, uma aproximação das esferas público e privada, é salutar que sejam separadas quando os recursos públicos sejam, em verdade, usados para arcar interesses privados. Tal estratagema (não inédito) gera uma espécie de “terceiro fundo eleitoral”, ao lado do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, mas que foge dos critérios de distribuição, indo diretamente ao partido ou candidato visado.

A antieticidade da doação privada feita com recursos públicos, a partir de empréstimos tomados pela empresa no BNDES, permaneceria mesmo que o empresário tomador de empréstimo devolvesse, depois da doação, o valor recebido, aos cofres públicos, vez que a finalidade do ato negocial primário (empréstimo de

dinheiro público para fomento) teria se desvirtuado por completo (entabulação de novo negócio consistente na doação eleitoral).

Esta previsão que pode ser, inclusive, exógena a códigos de ética, está em compasso às vedações propostas no item anterior, ou sejam: estipulação de teto fixo de doação para todos os doadores e não mais em percentuais de receita bruta e/ou rendimentos; em valor menor que os ora praticados (valores milionários) e, ainda, considerando-se conglomerados empresariais ou sócios da executiva (ou majoritários) da empresa doadora como uma continuidade do doador originário evitando-se manobras de doações em cadeia por um mesmo grupo econômico).

Uma vez estabelecido um código de ética empresarial por parte de uma empresa com vistas a ser doadora eleitoral, é de suma importância que ela adote, ainda, uma contínua avaliação e um sistema eficiente de *feedback* periódicos “para mensurar as mudanças no comportamento moral e evitar que ele se transforme em um instrumento de controle”, além destas práticas, “é interessante que haja a divulgação de ações bem-sucedidas do ponto de vista ético para ressaltar o que a organização considera positivo e esperado nas práticas e relações empresariais” (DAINEZE, 2004, p. 102).

Outro critério para se considerar uma empresa como ética e responsável socialmente e, portanto, aptas a realizarem doações eleitorais, seria que, além da adoção de um código de ética, adotassem programas de integridade. Com relação a estes programas, é importante destacar que fazem parte de um arsenal disposto a favor das empresas que busquem cumprir a sua responsabilidade social. O conceito do que seja “programa de integridade” quem dá é o próprio ordenamento jurídico, por meio do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, em seu artigo 41:

Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2015).

O Decreto nº 8.420/2015 tem por objetivo regulamentar a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, também chamada de “Lei anticorrupção”. Esta lei adveio da necessidade de imprimir mais eticidade na relação das pessoas jurídicas, punindo a prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Este diploma

legal, além da definição dos planos de integridade, reconhece-lhes a valia em eventuais aplicações sancionatórias (art. 7º, inciso VIII)<sup>82</sup>.

A Controladoria Geral da União, por meio do manual “Programa de Integridade: Diretrizes para empresas privadas” (CGU, 2015) estabelece algumas orientações acerca dos programas de integridade e traz como pilares: i) **comprometimento e apoio da alta direção** em que “o apoio da alta direção da empresa é condição indispensável e permanente para o fomento a uma cultura ética e de respeito às leis e para a aplicação efetiva do Programa de Integridade”; ii) **instância responsável pelo programa de integridade** a qual “deve ser dotada de autonomia, independência, imparcialidade, recursos materiais, humanos e financeiros para o pleno funcionamento, com possibilidade de acesso direto, quando necessário, ao mais alto corpo decisório da empresa”; iii) **análise de perfil e riscos**, vez que “a empresa deve conhecer seus processos e sua estrutura organizacional” assim como “sua área de atuação e principais parceiros de negócio, seu nível de interação com o setor público” e, conseqüentemente, “avaliar os riscos para o cometimento dos atos lesivos da Lei nº 12.846/2013”; iv) **estruturação das regras e instrumentos**, mediante a elaboração e/ou atualização do código de ética e do código de condutas, assim como das regras “políticas e procedimentos de prevenção de irregularidades”, deve, ainda, “desenvolver mecanismos de detecção ou reportes de irregularidades (alertas ou *red flags*; canais de denúncia; mecanismos de proteção ao denunciante)”, estabelecer “medidas disciplinares para casos de violação e medidas de remediação”, ainda, nesta etapa, “deve-se também elaborar plano de comunicação e treinamento com estratégias específicas para os diversos públicos da empresa” e v) **estratégias de monitoramento contínuo**, mediante o aperfeiçoamento contínuo, uma vez detectadas deficiências em qualquer área de sua atuação, ademais, “é preciso garantir também que o Programa de Integridade seja parte da rotina da empresa e que atue de maneira integrada com outras áreas correlacionadas” como, por exemplo “recursos humanos, departamento jurídico, auditoria interna e departamento contábil-financeiro” (CGU, 2015, p. 6-7)

Veja-se que o programa de integridade de uma empresa tem pilares na lei, mas deixa-se uma margem para que ela o construa a partir dos valores éticos que ela cultiva.

---

<sup>82</sup> Vide nota de rodapé número 14.

Tab. 6 – Pilares do Programa de Integridade

<b>PILARES DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE</b>				
<b>COMPROMETIMENTO E APOIO DA ALTA DIREÇÃO</b>	<b>INSTÂNCIA RESPONSÁVEL</b>	<b>ANÁLISE DE PERFIL E RISCOS</b>	<b>REGRAS E INSTRUMENTOS</b>	<b>MONITORAMENTO CONTÍNUO</b>
Fomento à cultura ética de respeito às leis	Dotar o responsável de autonomia, independência, imparcialidade e recursos (humanos, materiais e financeiros)	Conhecer seus processos, estrutura, área de atuação, principais parceiros e nível de interação com o setor público	Elaboração de: códigos de ética e de conduta, políticas de prevenção de irregularidades e plano de comunicação	Aperfeiçoamento contínuo, detecção de deficiências, integração do programa de integridade com outras áreas relacionadas

Fonte: adaptação da autora de CGU (2015, p. 6-7).

Não obstante a lei anticorrupção, a recente lei de licitações (Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021) traz, em vários de seus dispositivos, no mesmo sentido de aperfeiçoamento ético, a adoção de programas de conformidade: i) seja como requisito para “contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto” cujo edital “deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor” (art. 25, § 4º)<sup>83</sup>; ii) seja como critério de desempate entre das ou mais propostas (art. 60, inciso IV)<sup>84</sup>; seja como critério de minimização de sanção aplicável (art. 156, § 1º, inciso V)<sup>85</sup> ou, finalmente, como condição para reabilitação no processo licitatório (art. 163, parágrafo único)<sup>86</sup> (BRASIL, 2021).

<sup>83</sup> Redação completa do dispositivo: “Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. (...) § 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento” (BRASIL, 2021).

<sup>84</sup> Redação do dispositivo: “Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem: (...) IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle” (BRASIL, 2021).

<sup>85</sup> Tal é o dispositivo: “Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções: (...) § 1º Na aplicação das sanções serão considerados: (...) V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle” (BRASIL, 2021).

<sup>86</sup> Eis a redação mencionada: “Art. 163. É admitida a reabilitação do licitante ou contratado perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, exigidos, cumulativamente: (...) Parágrafo único. A sanção pelas infrações previstas nos incisos VIII e XII do *caput* do art. 155 desta Lei exigirá, como condição de reabilitação do licitante ou contratado, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável”.

Este espírito de fomento à integridade e à responsabilidade empresariais, legalmente previstas e constantemente reforçadas no ordenamento pátrio, adveio de um “processo de negociação com a sociedade civil organizada, governos e o setor privado e consiste nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (OLIVEIRA NETO; SMITH, 2017, p. 13). Este processo culminou na 70ª Assembleia Geral da ONU, em 2015, em que líderes mundiais de cento e noventa e três países (inclusive o Brasil) “acordaram a definição de uma nova agenda global para os próximos 15 anos”, em que se busca “atender necessidades universais em cinco áreas: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias” (OLIVEIRA NETO; SMITH, 2017, p. 13).

Apesar de ser um instrumento para orientar governos, é consenso entre diversos setores da sociedade que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável também são compatíveis com a realidade empresarial e podem funcionar como um direcionador dos esforços das companhias comprometidas com o desenvolvimento sustentável (OLIVEIRA NETO, SMITH, 2017, p. 13).

Vê-se, deste modo, que a proposta de se exigirem critérios de condução empresarial pautado em ética não é novidade no ordenamento jurídico e que há uma legislação robusta que pode sinalizar se certa empresa está ou não cumprindo com requisitos mínimos de ética.

Quanto à responsabilidade social é importante mencionar que há a chamada Norma de Responsabilidade Social ABNT NBR ISO 26000, a qual foi “elaborada pelo ISO/TMB *Working Group on Social Responsibility* (ISO/TMB WG SR) por meio de um processo multi-partite” e que, por sua vez “envolveu especialistas de mais de 90 países e 40 organizações internacionais ou com ampla atuação regional envolvidas em diferentes aspectos da responsabilidade social” (ABNT, 2010, p. 5).

Muito embora essa normativa não tenha o condão de servir de certificação, ela traz diretrizes precisas aos seus usuários, em especial porque, em seu processo de elaboração, ouviram-se especialistas que “vieram de seis diferentes grupos de partes interessadas: consumidores; governo; indústria; trabalhadores; organizações não governamentais (ONG), serviços, suporte, pesquisa, academia e outros”. Esta considerável variedade de fontes, no momento da feitura, permitiu-se que houvesse certo “equilíbrio entre países em desenvolvimento e desenvolvidos, assim como um equilíbrio entre gêneros na elaboração dos grupos” (ABNT, 2010, p. 5), a fim de que não se lançassem parâmetros muito rígidos a uma realidade social que,

financeiramente, não comportaria largamente os critérios de medição, como, também, não seria por demais frouxa, a ponto de não gerar nenhum efeito prático.

A norma ISO 26000, “reconhecendo que as organizações se encontram em diferentes estágios de entendimento e integração da responsabilidade social” foi “concebida para ser utilizada tanto pela organização que começa a abordar o tema da responsabilidade social como aquela mais experiente em sua implementação”. Às organizações incipientes em matéria de RSE podem encontrar nesta norma uma espécie de guia, ao passo que “o usuário mais experiente pode desejar usar o documento para melhorar práticas já existentes e integrar a responsabilidade social ainda mais na organização” (ABNT, 2010, p. 8).

Para a norma da ABNT, a responsabilidade social pode ser compreendida como a responsabilidade de certa organização “pelos impactos de suas decisões e atividades na sociedade e no meio ambiente”, devendo pautar seu agir “por meio de um comportamento ético e transparente” que, por sua vez, “contribua para o desenvolvimento sustentável, inclusive a saúde e bem-estar da sociedade”. Neste agir, a organização deve: i) levar “em consideração as expectativas das partes interessadas”; ii) estar em conformidade com a legislação aplicável (trabalhista, ambiental, tributária, consumista, concorrencial etc.), tanto nacionais, quanto internacionais e iii) estar integrada em toda a organização, de modo que mantenha esta postura na prática de todas as suas relações (ABNT, 2010, p. 18).

A regra ISO 26000 tem o importante papel de servir de norte às empresas que busquem, de fato, pautar sua conduta dentro do conceito de ‘responsabilidade social’ e, conforme pode-se constatar, é um esforço diuturno que realiza um diálogo entre a organização e a sociedade, o meio ambiente e todos os interessados em suas atividades.

Fig. 01 Integração da responsabilidade social por toda a organização



Fonte: ABNT, 2015, p. 84.

A empresa socialmente responsável acaba por concretizar os valores sociais mais caros de uma coletividade e é exatamente por ser um referencial de conduta que se deve atribuir-lhe um papel de construtora da racionalidade comunicativa, ingressando-a no universo do financiamento eleitoral, vez que se tratam de negócios jurídicos portadores de legítimos interesses democráticos.

Crer que o candidato que ela, porventura, tenha auxiliado a eleger seja “o começo do fim” de sua responsabilidade social, pois que a legislação daquele parlamentar ou que as políticas públicas daquele administrador eleito seriam feitas apenas em seu próprio benefício é, no mínimo, não compreender o mecanismo de responsabilidade social empresarial: não se “está responsável socialmente”, se “é responsável” e a fiscalização desta qualidade permanece após a eleição continuamente.

Organizações em todo o mundo, assim como suas partes interessadas, estão se tornando cada vez mais cientes da necessidade e dos benefícios do comportamento socialmente responsável. O objetivo da responsabilidade social é contribuir para o desenvolvimento sustentável (ABNT, 2015, p. 7).

Os princípios de regência da responsabilidade social, conforme a norma ABNT ISO 26000 (2015, *passim*), são: *accountability*, transparência, comportamento ético, respeito pelos interesses das partes interessadas, respeito pelo estado de direito, respeito pelas normas internacionais de comportamento e, acima de tudo, respeito pelos direitos humanos. Vê-se, desta maneira, que são critérios bastante palpáveis e muito longe de serem algo abstrato ou não realizável.

Em um processo eleitoral, a transposição dos critérios selecionados pela norma ABNT ISO 26000 (respeito às leis trabalhistas, ambientais, concorrenciais, consumeiristas, iniciativas de programas sociais etc.) como pré-requisito para o ingresso de uma empresa, no universo de doadores, poderia ser delineada de forma abrangente pela legislação – a exemplo do modelo que ela mesma preferiu com a questão dos programas de integridade – e deixando-se a cargo da Justiça Eleitoral, dentro de seu poder regulamentar, que se esmiúce a factibilidade legal, a exemplo de que fez o próprio Executivo Federal, por meio do Decreto no 8.420/2015, na esfera de sua competência, ao estabelecer os contornos mínimos dos programas de conformidade

Vistas estas proposições, não é demais lembrar que a legislação deve se guarnecer de mecanismos suficientes a elidir burlas, desnaturações ou descumprimento de suas previsões, seja impondo sanções com base na proporção da gravidade da conduta<sup>87</sup> (inclusive usando-se da seara penal e de seus institutos), seja precavendo-se, tornando-se mais interessante que a empresa continue agindo ética e responsavelmente.

#### 4.1.3 A Questão das Micro e Pequenas Empresas Quanto À Aplicabilidade dos Requisitos Éticos e de Responsabilidade Social

Para se adentrar na questão da factibilidade de se propor a inserção de empresas, na arena de apoiadores políticos, condicionando este ingresso ao

---

<sup>87</sup> Aqui é importante se atentar que não se trataria, apenas, de lesão à fidedignidade das contas prestadas pelo candidato ou pelo partido político, mas, muito antes, ao não merecimento da qualidade pública de 'ética e socialmente responsável' que se atribuiu à empresa doadora e que lesou a confiança pública nela depositada.

atendimento de critérios éticos e de responsabilidade social, é importante que se conceitue o que se entende por “micro” e “pequena empresa”. Destaca-se, no entanto, que tal conceituação não encontra um consenso, haja vista as diferenças existentes entre “os países, suas economias e sua população de empresas”, além, decerto, da polissemia adotada no próprio território brasileiro (MUSTAFA; PAGOTTO; BETIOL, 2019, p. 76).

Uma das possibilidades de classificação e, portanto, de conceituação, destes tipos de empresas, dá-se com base em critérios quantitativos – qual o utilizado pelo SEBRAE e que une a quantidade de empregados mais o faturamento – ou critérios baseados unicamente no faturamento da empresa – opção esta feita pela Receita Federal (MUSTAFA; PAGOTTO; BETIOL, 2019, p. 76-7).

Para o SEBRAE, microempresas são aquelas que empregam até nove pessoas, no caso de comércio e serviços e, aos setores industriais ou de construção, são microempresas aquelas que têm até dezenove empregados. Empresas de pequeno porte são aquelas com dez a quarenta e nove empregados, no caso de comércio e serviços e, aos setores industriais com vinte a noventa e nove empregados (SEBRAE, 2009, p. 34).

Para a Receita Federal, a classificação tem por base o faturamento (receita-bruta) estipulado pela Lei Complementar nº 123/2006, em seu artigo 3º, e que determina, em seus incisos I e II que a microempresa será aquela que auferir, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e será considerada empresa de pequeno porte aquela que auferir, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) (BRASIL, 2006)<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> A Lei Complementar nº 155, de 2016, alterou a redação original, majorando o limite máximo que, antes, era de R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

Tab. 07 – Critério de enquadramento de micro e pequenas empresas

TIPO DE EMPRESA		Nº DE EMPREGADOS	FATURAMENTO
<b>MICRO</b>	Comércio e serviços	Até 9	Até R\$ 360.000,00 (inclusive) ao ano calendário
	Indústria	Até 19	
<b>PEQUENO PORTE</b>	Comércio e serviços	De 10 a 49	Acima de R\$ 360.000,00 e inferior a R\$ 4.800.000,00 (inclusive) ao ano calendário
	Indústria	De 20 a 99	

Fonte: SEBRAE (2009, p. 34) com adaptações e atualizações da autora.

Quando se vê o número de empregados e o faturamento das chamadas “pequenas empresas” (as quais englobam tanto as micro, quanto as pequenas empresas), pode-se concluir precipitadamente que são negócios de pouco impacto no universo do PIB brasileiro, porém, em estudo feito pelo SEBRAE e pela Fundação Getúlio Vargas, com dados do IBGE, que buscou atualização de dados coletados em 1985, verificou-se que, além de ser um seguimento em crescimento, os números de sua produtividade revelam um considerável impacto na economia brasileira: em 1985, as pequenas empresas eram responsáveis por cerca de 21% (vinte e um pontos percentuais) de todo o PIB<sup>89</sup> nacional; já em 2001, passou a ser de 23,2% (vinte e três vírgula dois décimos de pontos percentuais) com uma produção de R\$144 bilhões e, em 2011, a produção das pequenas empresas saltou para 27% (vinte e sete pontos percentuais) de todo o PIB nacional, com uma produção de R\$ 599 bilhões. Os quase nove milhões de pequenas empresas também empregam cinquenta e dois por cento da mão de obra formal no País e respondem por quarenta por cento do total salarial brasileiro (SEBRAE, 2014, *passim*).

Não obstante este impacto significativo na economia nacional, ainda há a questão da cadeia de fornecimento que envolve, muitas das vezes, a contratação de empresas mais locais (e, portanto, menores, quais as micro e pequenas) pelas

<sup>89</sup> Acerca da definição de PIB, utilizamos a mesma no estudo do SEBRAE e da FGV, a saber: “o Produto Interno Bruto - PIB, a preços de mercado, mede o total dos bens e serviços produzidos pelas unidades produtoras residentes, destinados ao consumo final, sendo equivalente à soma dos valores adicionados pelas diversas atividades econômicas acrescida dos impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos. Por outro lado, é também equivalente à soma das rendas primárias” (SEBRAE, 2014, p. 18)

grandes empresas e conglomerados multinacionais.

Ocorre que a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 2013) estipula em seu artigo 2º que “As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não” (BRASIL, 2013) e tal responsabilização independe do porte da empresa.

Deste modo, interessa às grandes organizações que seus fornecedores respeitem a legislação, a fim de não serem responsabilizadas por atos lesivos que estas praticaram e que podem ter-lhes beneficiado indevidamente. Com isso, aumenta-se a pressão para que empresas menores também possuam seu plano de integridade.

Acerca desta preocupação com a cadeia de fornecedores e a integridade que deve permeá-la por inteiro, os EUA possuem, desde 1977, o FCPA (*Foreign Corrupt Practices Act*) e que pode trazer reflexos para as micro e pequenas empresas brasileiras parceiras de multinacionais americanas. O FCPA, à semelhança de legislação pátria, prevê a responsabilidade objetiva e, deste modo, empresas brasileiras envolvidas em irregularidades podem ser alvo de investigação tanto no Brasil, quanto nos EUA, contanto que esta empresa tenha papéis negociados na bolsa norte-americana, ou então, que seja subsidiária de companhias emissoras norte-americanas.

Mesmo que a grande empresa nem saiba que uma micro ou pequena empresa integrante de sua cadeia de fornecimento tenha pagado propina, ela será responsabilizada já que a grande empresa deveria ter escolhido bem o parceiro e deveria ter tomado as precauções para concretização dessa prática ilícita. Como a opinião pública tem percebido, dizer “eu não sabia” não se configura como excludente de responsabilidade (MUSTAFA; PAGOTTO; BETIOL, 2019, p. 81).

A legislação brasileira, contudo, relativizou os critérios normativos impostos para realização de um programa de *compliance* pelas micro e pequenas empresas, haja vista que os dezesseis requisitos constantes no artigo 42, do Decreto nº 8.420, de 2015, seriam, por demais, custosos a empresas deste porte, dificultando-lhe, até mesmo, a realização das atividades e seu próprio crescimento<sup>90</sup>, o que iria de encontro

---

<sup>90</sup> Acerca desta flexibilização, afirma Formaio (2021, p. 194) que ela “possibilita a manutenção da atividade econômica exercidas pelas MEPs [micro e pequena empresas] e os efeitos socioeconômico

ao princípio de favorecimento para as empresas de pequeno porte, preconizado no artigo 170, inciso IX da CRFB (BRASIL, 1988)<sup>91</sup>.

Um programa de integridade deve sempre atender às necessidades específicas da empresa. E por que isso é importante? É simples: as empresas estão sujeitas a riscos diferentes. A quantidade de funcionários, a área de atuação, os parceiros de negócios, a região em que a empresa está localizada, a participação em licitações, o número de contratos celebrados com a administração pública, entre outros; tudo isso contribui para que cada empresa tenha riscos próprios, que são só dela. Por isso, antes de criar um programa de integridade, deve-se fazer uma análise de risco para verificar quais são as reais necessidades da empresa (SEBRAE, 2017, p. 27).

A opção normativa que o artigo 42, § 3º do Decreto nº 8.420, de 2013, trouxe foi a de manter, na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, as formalidades dos parâmetros previstos nos incisos I, II, IV, VI, VII, VIII, XI, XII e XVI do artigo 42, ou seja: i) comprometimento da alta direção da pessoa jurídica (inclusive os conselhos), deixando evidente seu apoio visível e inequívoco ao programa; ii) código de ética, políticas e procedimentos de integridade, padrões de conduta, tudo isso aplicável a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos; iii) treinamentos periódicos acerca do programa de integridade; iv) registros contábeis fidedignos; v) controles internos cujos relatórios e demonstrações financeiras sejam pronta e confiavelmente elaborados; vi) previsão de procedimentos específicos para prevenção de fraudes e ilícitos nas relações com o poder público, quais os processos licitatórios, execução de contratos administrativos ou em qualquer outra interação, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões; vii) previsão de medidas disciplinares, caso o programa de integridade seja violado; viii) procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados e um que interessa sobremaneira ao presente estudo ix) transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos (BRASIL,

---

decorrentes (econômicos privados (desempenho econômico) e sociais (empregos, desenvolvimento regional, desconcentração econômica, etc)), além de disseminar a cultura de cumprimento da norma legal e ética no exercício da atividade empresarial, revelando-se como uma ferramenta importante, na realização dos fundamentos da Responsabilidade Social Empresarial”.

<sup>91</sup> Tal é a redação deste dispositivo constitucional: “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: (...) IX Tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País” (BRASIL, 1988).

2015).

O Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) demonstra que as “decisões que responsabilizam as pessoas jurídicas vêm aumentando, passando de 17 em 2016 e 10 em 2017, para 71 em 2018, ressaltando-se que uma parte significativa dessas punições abrangem empresas de menor porte econômico” (MUSTAFA; PAGOTTO; BETIOL, 2019, p. 79). Esta é mais uma razão para que as empresas, por menores que sejam, adotem programas de integridade.

Com isso, vê-se que mesmo as micro e pequenas empresas podem se enquadrar nos critérios éticos e de responsabilidade social, resguardadas as devidas proporções de exigibilidade destas diretrizes, qual a própria lei já se acautelou em tomar, de modo que tais condicionantes não lhes seriam uma barreira para a participação no financiamento eleitoral, nos moldes ora propostos.

A cultura de empresas que estejam em *compliance* ganha cada vez mais força, tanto que o “SEBRAE vem trabalhando com as micro e pequenas empresas para que se adequem ao novo cenário de negócios íntegros, capacitando-as na temática e explicitando os benefícios em alinharem-se com boas práticas empresariais” (MUSTAFA; PAGOTTO; BETIOL, 2019, p. 86).

Em verdade, dada a força econômica deste recorte do nosso sistema produtivo, é de se verificar que se trata de uma parcela bastante expressiva e que emprega nada mais que cinquenta e dois por cento da força de trabalho nacional e é responsável por quarenta por cento da percepção salarial (SEBRAE, 2014, *passim*). Logo, ouvir estas empresas seria ouvir, em verdade e em via transversa, o interesse de praticamente a metade da população brasileira que dela depende.

Exigir um plano de integridade destas pequenas organizações não lhes pesará desmedidamente se houver uma contrapartida em termos de viabilizar exigências políticas legítimas delas.

As empresas menores mostram que parte da riqueza está pulverizada no cenário da produção e que políticas públicas propostas por representantes que possam lhes dar voz poderia sinalizar, até mesmo, o empoderamento de camadas que, hoje, não conseguem criar uma pressão política desejada, ante o poderio econômico de empresas gigantes, as quais encontram meios de contornar a impossibilidade de uma participação transparente na arena de debates. “Por tal razão, essa preciosa atividade deve ser estimulada através de políticas socioeconômicas inclusivas, de modo a possibilitar não apenas o ingresso, mas também a sua

manutenção econômica, o que demanda a dispensa de um tratamento diferenciado” (FORMAIO, 2021, p. 185-186), o que somente será possível se lhes derem possibilidade de defesa de seus interesses na lógica da representatividade democrática.

Mais uma vez, o ingresso de atores na criação de uma racionalidade comunicativa pode propiciar maior justiça social, criando, até mesmo, ideias inovadoras para o fortalecimento e o crescimento do empreendedorismo, o qual se encontra tão bem tutelado na letra da lei, mas com sua realização tão dificultada no plano social.

#### 4.2 NOVAS PERSPECTIVAS PARA A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E A SUPERAÇÃO DO ESVAZIAMENTO DA ATIVIDADE PARTIDÁRIA

As sociedades contemporâneas, dada a complexidade das relações intersubjetivas e o estreitamento de fronteiras, viabilizado, sobretudo, pelo fenômeno globalizante, demandam um desempenho democrático hábil a atender uma pluralidade e infinitude de pretensões como, até então, a história jamais havia visto.

É neste cenário que a democracia representativa encontra seu grande desafio, em especial, porque as expectativas da sociedade civil encontram mecanismos de fortalecer a opinião pública, reforçando, com isso, suas exigências.

As redes sociais, a rápida comunicação viabilizada pela internet, a vida digital, enfim, todos estes consectários que a última revolução digital trouxe, permitem que se saiba, em tempo real, o que certa coletividade quer e, de igual modo, o que repele ou não deseja.

Por ter este poder revelador das vozes da multidão, algumas vezes, as demandas sociais restam frustradas ante o desempenho dos representantes eleitos, criando um hiato entre a carga de expectativa e a performance política.

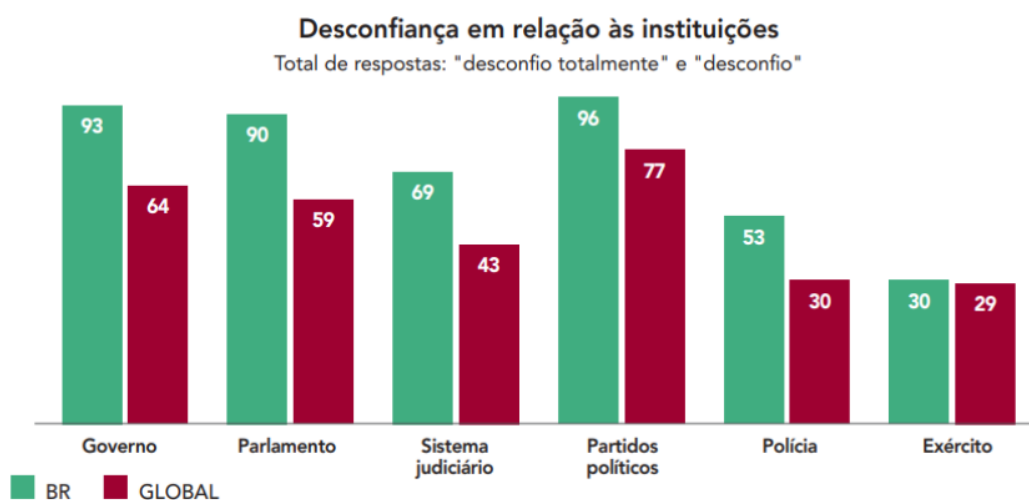
Quando o universo político, por sua vez, torna-se refratário e ignora que a parcela de legitimidade de sua atuação deriva, diretamente, desta aprovação popular (uma espécie de referendo contínuo e subentendido) há o risco de colapso institucional, chegando às raias de uma descrença na própria democracia.

Com esta perspectiva, por demais perigosa a um regime político minimamente

saudável, a participação dos cidadãos como avalistas dos mandatos a que auxiliaram a eleger, torna-se de suma importância. Todavia, paulatinamente, a legislação de regência do financiamento eleitoral, tem se demonstrado mais como um fator de distanciamento, que de aproximação, do eleitor aos seus representantes. Instala-se e se mantém, com isso, a chamada “crise de representatividade”.

Embora a crise de representatividade não se deva, exclusivamente, ao modelo de financiamento eleitoral que se adote, pode ser reduzida, a depender dos contornos que se lhe deem.

Gráfico 01 – Percentual de desconfiança em relação às instituições no Brasil e no mundo



Fonte: Fondation pour l'innovation politique/International Republican Institute – 2019

No tópico 3.5, pôde-se expor que as candidaturas estão, cada vez mais, dependentes dos recursos públicos e menos dos recursos privados, em contraste ao que ocorria até o pleito de 2014. Os argumentos que justificam este giro no modelo de financiamento sempre foram os mais louváveis: seria um modelo mais democrático, vez que traria paridade de oportunidades entre os partidos e candidatos e, ainda, seria mais republicano, pois, a um só turno, evitaria escândalos de corrupção e propiciaria maior neutralidade na atuação política.

O que se viu, em verdade, não foi nem o atingimento dos objetivos democráticos, porquanto a distribuição dos recursos públicos continuou concentrado em alguns candidatos e partidos<sup>92</sup> como, ainda, foi mais um fator de agravamento da

<sup>92</sup> Vide tópico 3.5, em que se expõe os dados coletados e que reforçam esta reflexão.

crise de representatividade, e por várias razões: i) o eleitor passou a financiar involuntariamente as campanhas, favorecendo-se, com o cálculo de distribuição, não necessariamente aos partidos de sua predileção; ii) o valor repassado (sempre crescente) é indiferente à opinião pública que vê com maus olhos esta majoração; iii) em períodos de crise econômica, o gasto com financiamento público eleitoral é visto como exagerado em detrimento de outros gastos considerados como de maior relevância<sup>93</sup> <sup>94</sup> e iv) a dependência das agremiações em relação aos apoiadores fica diminuída, enfraquecendo-lhes o poder de pressão após o pleito, ao passo que a dependência dos recursos estatais tende a aumentar a ingerência do Estado na condução dos mandatos.

Esta ampliação do hiato representativo trouxe o aumento de aversão e de apatia com relação às atuações partidárias, já que “o próprio militante ‘tipo’ com forte identificação ideológica termina desprezado na estrutura real de poder, que, em virtude da ‘transversalidade’ que garante o sucesso, acaba reduzindo a vida política partidária à estrita relação entre a elite do partido e os eleitores” (SANTANO, 2016, p. 13), ou seja, a atividade de angariar recursos junto à sua base de apoio (que, por sinal, legitima a própria existência partidária) fica cada vez menos importante às greis, tornando-as mais agentes do interesse do Estado do que da sociedade civil.

José Eduardo Faria (2018, p. 30), no mesmo sentido, destaca que “em razão do poder econômico no financiamento eleitoral, de pressões corporativas e de apropriação de verbas públicas por certos grupos, esses sistemas não representariam a vontade majoritária da população”, como decorrência esperada, “os partidos estariam cada vez mais desconectados da sociedade civil, levando-a a encarar a política com indiferença e desconfiança” (2018, p. 30).

---

<sup>93</sup> Acerca deste fenômeno da opinião pública em relação ao financiamento público de campanhas, bem expõe Renato Janine Ribeiro: “Os oponentes do financiamento público afirmam que dinheiro precioso seria desviado de fins mais nobres — a educação, a saúde, a segurança — para alimentar a atividade político-partidária. Considerando a má imagem que os políticos têm no Brasil — e que se agravou nos últimos tempos, quando o Partido dos Trabalhadores perdeu a aura que o distinguia das demais agremiações — é compreensível que essa oposição ao financiamento público tenha apoio popular” (RIBEIRO, 2007, p. 78).

<sup>94</sup> Octavio de Barros, no estudo denominado “Democracias sob tensão: um estudo planetário”, dirigido por Dominique Reynié, para a *Foundation Pour L’Innovation Politique*, em parceria com *International Republican Institute*, em 2019, constatou que em um “contexto de crise econômica e política, a falta de fôlego da democracia brasileira parece estar atrelada à perda de confiança na capacidade das instituições e da classe política para melhorar o nível de vida de sua população e protegê-la melhor. À questão: “Nos últimos anos, você sente que o seu nível de vida melhorou ou piorou?” 29% dos brasileiros respondem que piorou e 40% que permaneceu o mesmo” (BARROS, 2019, p. 33).

No último estágio percebido (embora não afirmem que seja o fim da história partidária), os partidos não possuem nenhuma ligação com a sociedade civil e se tornam agentes do Estado. Independente da teleologia percebida, os autores tiveram sucesso ao incorporar o Estado como elemento indissociável dos modelos partidários. De fato, há elementos que induzem à percepção de aproximação partidária em relação ao Estado e mais claramente ao afastamento da sociedade civil. Obviamente, conceituar Estado e sociedade civil dentro desta perspectiva não são tarefas fáceis, porém os autores apontam razoáveis argumentos na alteração da tipologia partidária (REBELLO, 2014, *online*).

Com o declínio das funções representativas dos partidos, estas passam a ser assumidas, ainda que parcialmente, por outros organismos, “ao passo que suas funções processuais foram preservadas, chegando mesmo a adquirir maior relevância”, ou seja, “assim como os partidos mudaram da sociedade para o Estado, as funções que estes desempenham, e se espera que desempenhem, mudaram de uma ação principalmente representativa para uma ação principalmente governativa” (MAIR; 2003, p. 285).

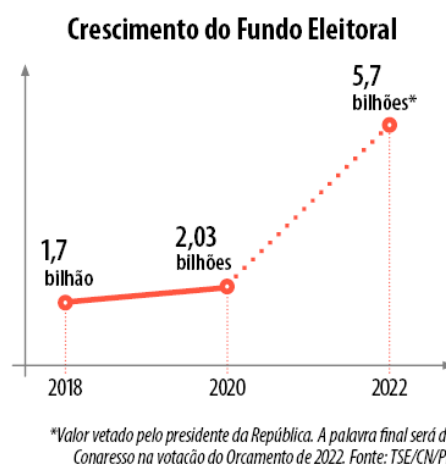
Desse modo, o repasse crescente de recursos públicos – seja o de manutenção permanente das atividades partidária por meio do Fundo Partidário, seja o de suporte das atividades de campanha, no período eleitoral, por meio do FEFC – acaba por parecer, ao menos ao eleitor mais crítico, um investimento feito para a manutenção de uma pseudodemocracia e suportado pelo ‘bolso do povo’. Conforme os gráficos abaixo demonstram, os valores públicos injetados nas atividades partidárias e eleitorais vêm crescendo muito consideravelmente.

Gráfico 02 – Evolução do FP



Fonte: TSE/CN/PR

Gráfico 03 – Crescimento do FEFC



Fonte: TSE/CN/PR

Este hiato mencionado e desencadeado pela expectativa frustrada da sociedade ante a atuação dos partidos dá espaço cada vez maior para que outras figuras de associação venham tomando espaço na esfera pública, buscando a aproximação do público ao privado, num movimento dialético já apontado por Habermas (2014, p. 344-345). São exemplos vívidos disto as organizações não governamentais que atuam em paralelo com a sociedade e com o Estado<sup>95</sup>.

(...) se o grosso dos gastos dos partidos é custeado com recursos públicos produz-se uma relação de dependência com o Estado, uma espécie de "estatização" dos partidos. Essa dependência se torna politicamente mais perigosa para o livre jogo democrático quando a administração dos fundos de financiamento público está nas mãos do governo e não de uma entidade independente. Ao mesmo tempo, isso gera um distanciamento dos partidos em relação à população, aprofundando a crise de confiança que os afeta (RUBIO, 2005, p. 9-10).

É importante destacar, porém, que ora não se preconiza a extinção do financiamento público, mas que o sistema corrente, o qual sinaliza quase que um suporte total com recursos públicos, seja repensado para que se evite este agravamento da crise de representatividade.

A proposta de ingresso de novas fontes, agora focadas em regras éticas e de responsabilidade social, traria, ainda, o benefício de desafogar parte do orçamento público que vem crescendo para suportar a ausência dos recursos privados.

Ademais, com a possibilidade destas novas fontes de recursos privados, que aumentariam o leque de arrecadação para campanhas, o FP e o FEFC poderiam se destinar, exclusivamente (ou, ao menos, majoritariamente), às políticas públicas afirmativas de inclusão de minorias na política, estratégia esta muito mais democrática do que a concentração teimosa que ora se vislumbra nos repasses dos mencionados recursos.

O alargamento do rol de possíveis doadores, aliado à premissa de que suas doações não seriam mais astronômicas, como as de outras épocas, forçaria a reaproximação dos partidos políticos à sua base de apoio, de modo a resgatar a necessidade de convencimento de militantes e/ou apoiadores que passariam a ter

---

<sup>95</sup> Ainda que este movimento de aproximação entre as esferas pública e privada tragam novas formações mescladas de institutos jurídicos, nunca é demais recordar que tal tendência não substituiu a atuação partidária de seu encargo representativo, como bem lembram Bahia e Nunes (2010, p. 78) "A democracia representativa ainda é o meio institucionalizado de formação da opinião e da vontade pública. Embora tenham surgido outros foros de discussão e pressão, a criação do Direito ainda depende dos instrumentos formais representados pelo Parlamento e pelos partidos políticos".

maior poder e ingerência na condução das questões *interna corporis* da agremiação.

O que não se deseja, no entanto, é permitir a abertura indiscriminada do rol de doadores sob o pretexto do combate à mencionada crise, pois, um passo dado sem considerar o risco de cooptação do poder político pelo econômico representaria, tão somente, a manutenção (ou até o agravamento) dela.

De outra banda, a redução da importância dos doadores privados, além de pressupor sempre uma malícia por parte deles (o que, de per si, põe em xeque a credibilidade no sistema representativo), tira-lhes, aos poucos, a importância, graças à atuação eclipsante do financiamento estatal, na equação democrática.

#### 4.3 COMO A INSERÇÃO DE ATORES ÉTICOS E SOCIALMENTE RESPONSÁVEIS NO PROCESSO ELEITORAL PODE AUXILIAR NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Eduardo Faria (2018, p. 25), em sua obra “Corrupção, justiça e moralidade pública”, traz uma reflexão bastante pertinente ao questionar “até que ponto basta a bandeira ética para acabar com a corrupção, equilibrar as finanças públicas e levar o país a voltar a crescer?”. Essa pergunta chama atenção para o fato de que a corrupção é um fenômeno complexo, que encontra várias causas e se apresenta em uma infinidade de possibilidades de concretização, de modo que não há uma solução a ser apontada como única ou definitiva.

Antes, no entanto, de adentrar nas manifestações do fenômeno corruptivo e de que modo o desenho de um sistema de financiamento pode buscar diminuí-la ou, ao seu revés, fomentá-la, se ignorar as variantes de sua equação, é importante que se conceitue o que se compreende por “corrupção”.

Agra (2019, p. 64) destaca que este vocábulo tem origem latina – *corruptio* – e “significa deterioração, decomposição física de algo, ou depravação de hábitos, costumes, degradação moral e sedução”. A corrupção, pois, pode assumir muitas dimensões e compreensões, vez que é um conceito que pode ser “redefinido a partir de novos interesses e conflitos e também pela emergente conceitualização de *accountability*, bem como dos mandatos de transparência para os partidos e políticos sobre as suas finanças” (SANTANO, 2016, p. 210)

Esta plasticidade do alcance do que se entenda como sendo um ato corrupto admite variações não apenas ao considerar os interesses envolvidos, como, ainda, ao

tem por base influências históricas próprias, as quais moldam as normas culturais que ditam se determinado ato é ou não é corrupto. Assim, os precedentes históricos explicam porque o suborno pode ser aceito em um país, ao que passo que, em outro, é considerado crime (GOEL; NELSON, 2010, p. 434).

O Transparência Internacional – Brasil (TI-B) – organismo internacional sem fins lucrativos que visa combater a corrupção – define ‘corrupção’ como sendo “o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL, 2019, *online*). Veja-se que a adoção do prisma do ‘abuso de poder confiado’ acaba por elastecer a concepção de corrupção que, costumeiramente, volta-se apenas para o ferimento da coisa pública, porquanto pode haver corrupção, deste modo, em relações privadas; é o que ocorre, por exemplo, se um sócio abusa da confiança que a empresa lhe confia e acaba por auferir vantagens indevidas com base nesta relação de fidúcia.

Ainda, a fim de melhor esmiuçar esta definição, um tanto ampla, o TI-B (2019, *online*) destrincha-a em: i) grande corrupção ou pequena corrupção, a depender da magnitude dos interesses lesados e ii) corrupção política ou corrupção privada, a depender da natureza dos interesses lesados.

A grande corrupção diz respeito a “atos ilícitos praticados pelo alto escalão de governos”, os quais “distorcem políticas públicas e o funcionamento dos estados” favorecendo líderes, a despeito do interesse público e, também, “empresários e executivos de grandes empresas privadas, com prejuízos para a eficiência da economia e ampliação das desigualdades sociais”. De modo menos insidioso, mas ainda bastante prejudicial, ocorre a pequena corrupção, a qual “se refere ao abuso cotidiano cometido por servidores públicos locais de baixo e médio escalão em suas interações com pessoas comuns”. Este último tipo de corrupção é aquele em que os cidadãos “tentam acessar bens e serviços públicos como hospitais, escolas, delegacias de polícia e outras agências, mas só o conseguem mediante pagamento de determinada quantia a um funcionário público” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL, 2019, *online*).

Quanto à natureza dos interesses lesados, pode-se ter a chamada corrupção política” e que se materializa na “manipulação de políticas públicas, interferência nas instituições e mudanças de regras na alocação de recursos e em linhas de financiamento por parte de autoridades, que abusam de sua posição para ganhar poder, status e dinheiro”. Por seu turno, a corrupção privada não envolve o Poder

Público de modo direto, mas tão somente entes privados. Ela, algumas vezes, nem é considerada como sendo corrupção, dada a compreensão eminentemente publicista do fenômeno corruptivo, todavia, provoca descompasso em uma concorrência ética e não respeita a função e responsabilidade sociais que a empresa tem. No Brasil ela não é, nem mesmo, tipificada penalmente de modo específico<sup>96</sup>. “Ocorre, por exemplo, quando um funcionário do setor de compras de uma empresa privada recebe suborno para favorecer algum fornecedor também privado”. Esta prática, feita sem o conhecimento dos superiores hierárquicos, “pode resultar em grandes prejuízos às empresas, aos seus sócios controladores e minoritários, além de gerar distorções ao próprio funcionamento do mercado” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL, 2019, *online*).

Muito mais complexo do que definir o que seja corrupção é criar uma medição fiel de seus desdobramentos. Isso se deve porque, além da pluralidade conceitual que pode abarcar mais ou menos consequências, trata-se de uma deterioração nem sempre quantificável em termos financeiros e que, ainda, ocorre de modo oculto, tanto que um dos índices mais difundidos – o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) – dentro de sua metodologia, utiliza-se de treze fontes de dados, de doze instituições mundiais distintas<sup>97</sup> para a medição.

De acordo com o IPC, o Brasil tem um *score* de 38 (trinta e oito) pontos em uma escala que vai até cem (quanto mais elevado, menor a percepção de corrupção) e ocupa a 94<sup>a</sup> (nonagésima quarta) posição em um *ranking* de 180 (cento e oitenta) países, ou seja, há uma indesejável percepção de corrupção em níveis elevados. Em termos comparativos, a pontuação média mundial do IPC é de 43 (quarenta e três),

---

<sup>96</sup> Ressalva-se, no entanto, que não é necessária a tipificação penal para se considerar certa conduta corrupta (embora seja um bom indicativo) e, neste aspecto, a fala de Santano (2016, p. 209) acerta, com propriedade, ao refletir que “a corrupção política se localiza entre o direito e a política propriamente dita, é importante destacar a ideia de que é corrupta a ação que alguém produz para obter algo, e que, portanto, traia seus princípios em favor de quem proporciona o benefício, ferindo o interesse público, não sendo estritamente necessário que esteja tipificado na lei penal”.

<sup>97</sup> De acordo com o “*Índice de Percepción de la Corrupcións 2020*” da *Transparency International*, foram utilizadas as seguintes fontes: “1. Evaluación Institucional y de las Políticas Nacionales 2020 del Banco Africano de Desarrollo; 2. Indicadores sobre Gobernabilidad Sostenible 2020 de BertelsmannStiftung; 3. Índice de Transformación 2020 de Bertelsmann Stiftung; 4. Servicio de riesgo país 2020 de la Economist Intelligence Unit; 5. Naciones en Transición 2020 de Freedom House; 6. Condiciones comerciales e indicadores de riesgo 2020 de Global Insight; 7. Encuesta de Opinión Ejecutiva 2020 del Anuario de Competitividad Mundial de IMD World Competitiveness Center; 8. Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence 2020; 9. Guía Internacional sobre Riesgo País 2020 de PRS Group International; 10. Evaluación Institucional y de Políticas Nacionales 2020 del Banco Mundial; 11. Encuesta de Opinión Ejecutiva 2019 del Foro Económico Mundial; 12. Encuesta a expertos para el Índice de Estado de Derecho 2020 de World Justice Project; 13. Variedades de Democracia (V-Dem v. 10) 2020” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2020, p. 01).

ou seja, o Brasil está abaixo dela (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021, passim).

Transpondo estas considerações propedêuticas para a inserção de empresas ética e socialmente responsáveis no horizonte de possíveis doadores eleitorais, alguns pontos devem ser considerados: i) qual o papel e o impacto do financiamento eleitoral no fenômeno corruptivo? ii) um remodelamento no sistema de financiamento poderia ajudar a combater a corrupção? iii) quais os riscos de manter a vedação de doações das empresas no combate à corrupção?

Quanto à primeira e segunda questões – qual o papel do financiamento eleitoral para a compreensão da corrupção e seu poder em ajudar a combatê-la – pode-se verificar que é a partir do modelo de financiamento que o ingresso de candidatos realmente comprometidos com a causa democrática pode ocorrer ou encontrar sérias barreiras e, conforme leciona Agra (2019, p. 114), “muitas vezes, a credibilidade do poder político está diretamente relacionada à modalidade do financiamento eleitoral adotado em um determinado país ou por um partido específico”.

A partir desta contatação, pode-se dizer que não adianta muito querer evitar uma plutocracia retirando pessoas jurídicas do rol de doadores se seus sócios abastados continuam figurando como doadores destas mesmas campanhas e, pior, podendo realizar doações astronômicas. Ademais, a vultosa injeção de recursos públicos, longe de manter a neutralidade política pretendida, mais pode servir à manutenção do *status quo* (auxiliando administradores e legisladores pouco comprometidos com o povo) do que, propriamente, viabilizar um ingresso verdadeiramente democrático de novas lideranças, oxigenando o cenário político.

É a partir dos contornos que se dá ao sistema de financiamento eleitoral (e aqui não se pode deixar de reforçar que se fala tanto do de campanhas, quanto do político-anual) que se abre o leque de possibilidades de um ingresso na vida pública: seja o de pessoas com um compromisso baseado na legalidade de suas arrecadações e gastos, ou, ao contrário, de pessoas que já utilizaram a via corrupta de ferimento da confiança do público, mediante uso de contabilidade paralela ou de recursos vedados.

Decerto que a lei não tem o poder de modificar a má-intenção cultivada na consciência daquele que ingressa na arena política ao pleno arrepio do mínimo que se espera de uma atuação ética, mas pode, por meio de um sistema mais plural em termos de fontes arrecadatórias e mais repressivo, em termos sancionatórios, tornar interessante a observância da norma até aos que poderiam cogitar seu

descumprimento. Este é o desafio que se põe diante de uma lógica jurídica pós-convencional: muito além da aplicação da força do Estado, o acatamento da lei deve decorrer de uma adesão do próprio indivíduo, o qual deveria se basear em princípios morais, porém, como ainda se busca este ideal, então que, ao menos, estes indivíduos se vejam impulsionados pelo simples cálculo do custo versus benefício.

O atual desenho de sistema de financiamento, em verdade, peca, gravemente, em dois aspectos bastante relevantes: i) estrangula fontes de arrecadação, gerando uma busca por fontes que não serão contabilizadas e ii) tem um sistema repressivo bastante débil (mesmo que seus desdobramentos possam desaguar em crimes ou improbidades<sup>98</sup>, fato é que há uma séria dificuldade na comprovação da obtenção destes recursos paralelos). Fecha-se, com isso, a fórmula para a facilitação de um sistema em que a corrupção pode vir a compensar.

Os escândalos políticos de corrupção estão frequentemente associados ao financiamento dos partidos e das campanhas. As eleições têm que se financiar e são muitos os que têm interesse em fazê-lo, como também há interessados nos resultados desse processo, sendo este resultado vulnerável nesse ponto. (...) Se a isso acompanha também um sistema que tenha regras muito estrita com respeito às contribuições privadas para as campanhas eleitorais, isso pode simplesmente motivar pagamentos ilegais, os quais também são mantidos em segredo frente aos votantes. Assim, os eleitores não têm como atuar se não sabem como agem seus representantes e quem lhes deu recursos econômicos (SANTANO, 2016, p. 215).

É importante salientar que no projeto do Novo Código Eleitoral (PLP 112/2021), a matéria relativa ao financiamento eleitoral (seja o das atividades partidárias, por meio do artigo 56 do PLP 112/2021, seja o das campanhas, por meio do artigo 386) a proibição de recebimento de doações feita por pessoas jurídicas de qualquer natureza permanece (artigo 58, II e artigo 405, inciso III do PLP 112/2021). A novidade fica por conta da possibilidade de pessoas jurídicas poderem fazer doação ao Fundo Partidário (artigo 62, III), mantendo-se, assim, toda a problemática acerca da distribuição e suporte de atividades político partidárias com recursos eleitorais públicos (neste caso, do Fundo Partidário apenas), o qual pode ser reforçado por

---

<sup>98</sup> Acerca do tratamento das improbidades administrativas, destaca-se a nova Lei de n. 14.230, de 26 de outubro de 2021 e que traz um espírito menos repressivo que o da lei anterior. Para este novo diploma legal, não é qualquer ato realizado pelo administrador que redunde em improbidade, mas tão somente aqueles dolosos, vez que a improbidade visa atacar atos de corrupção e não uma mera condução equivocada da administração, feita na modalidade culposa. Destaca-se, ainda, uma boa inovação que foi o de incluir entre os agentes públicos passíveis de sofrerem as penalidades de improbidade os agentes políticos (art. 2º, *caput*), afastando-se a tese de que a estes caberia apenas crimes de responsabilidade. (BRASIL, 2021, *online*).

doação de qualquer tipo de empresa, ela tenha ou não contratos com a Administração Pública, esteja ela ou não atuando eticamente. Ademais, não se pode crer que se trata de uma doação completamente desvinculada do destinatário final, já que saberá, de antemão, quais percentuais serão recebidos por cada agremiação política, podendo-se apostar em partidos com os maiores aportes (BRASIL, 2021).

Nunca é demais, porém, alertar, como bem o fazem Agra (2019, p. 117) e Santano (2016, p. 208-9) que a corrupção não será extinta e, menos ainda, pode-se acreditar que seja bastante para o seu combate apenas a adoção de um modelo melhorado de financiamento de campanhas. Em outras palavras, a corrupção não encontra mitigação se considerada tão somente a via normativa, mas depende de que se considere uma conjuntura histórico-social, porquanto a “correção de vicissitudes crônicas da vida nacional, como a ideologia da desigualdade e a corrupção institucional, depende antes da superação histórica e política dos ciclos do atraso, do que de normas jurídicas” (BARROSO, 2001, p. 47). Deste modo, a corrupção encontra raízes muito além da seara de legislação eleitoral, tendo dificuldades de ordem sociológica, histórica e econômicas que lhe alimentam, fincadas no âmago da política e da sociedade brasileira.

O que se preconiza aqui, entretanto, é um indicativo para munir uma das frentes de combate e que pode refletir consideravelmente na qualidade democrática. “O aprofundamento democrático no Brasil está subordinado ao resgate de valores éticos, ao exercício da cidadania e a um projeto generoso e inclusivo de país” (BARROSO, 2001, p. 47).

Um modelo de financiamento que insira empresas éticas e socialmente responsáveis, desta maneira, não se apresenta uma alternativa infactível, mas, em verdade, uma orientação pragmática e que busca minimizar os efeitos corruptivos, ao menos dentro daquilo que o sistema de financiamento de campanha se propõe e pode fazer, aliando-se o cenário social que, conforme dito, é um dos principais elementos a serem considerados para o fortalecimento democrático e enfraquecimento do fenômeno corruptivo.

Exatamente por tentar unir dois focos delicados e de grande importância – financiamento eleitoral e as questões de ética e justiça social – que a proposta apresentada neste trabalho tem a possibilidade reforçada para um enfrentamento mais aprofundado dos desvios da coisa pública, da finalidade das campanhas e das atividades partidárias e, ainda, do ferimento da confiança que se deposita no sistema

representativo. Cogita-se, assim, um cenário que tenda para uma evolução na escala moral de Kohlberg, buscando sempre uma pós-convencionalidade, todavia, em se mantendo o atual modelo, em que riscos se incorre? Adentra-se, com tal indagação, no tema da terceira pergunta proposta.

O primeiro efeito a ser sentido é a continuidade em larga escala do ‘caixa dois’ e, em efeito cascata, a manutenção de uma democracia de aparências, a qual favorece poucos grupos em detrimento da grande população. Não obstante estes efeitos nefastos, gera-se um sistema político-econômico que desapareilha de meios e, principalmente, de credibilidade, as instituições que poderiam fortalecer o país para um combate mais efetivo nas variadas frentes (sobretudo na econômica e social).

As eleições locais de 2020 tiveram quase nenhum debate propositivo sobre o combate à corrupção e o partido com maior número de processados pela Lava Jato (PP) foi o grande vitorioso no pleito.

Em 2020, o presidente Jair Bolsonaro afirmou que a corrupção era um problema do passado. Ele estava errado. A corrupção continua a ser um problema sistêmico no Brasil, que contamina a democracia e impede o desenvolvimento sustentável e socialmente justo do país. Não é através de soluções populistas e autoritárias que se constrói um país íntegro. É através de leis, instituições e, principalmente, uma cidadania livre, consciente e ativa na luta por seus direitos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL, 2020, p. 06).

Há, em verdade, a manutenção das vias que permitem tratativas escusas que revestem de legitimidade algumas campanhas feitas ao arremedo da lei e, pior, as quais garantirão uma sobrevivência (até mesmo por tempo indefinido, se considerarmos a possibilidade de reeleição continuada no legislativo) que continuará lançando mão do aparato estatal para favorecer seus apoiadores ocultos, os quais continuarão com ganhos cada vez mais robustos (e garantidos) colocados em parte à disposição das campanhas futuras.

Mantém-se, deste modo, um ciclo vicioso que se ramifica multidimensionalmente – como se espera de toda corrupção sistêmica – e que concentra possibilidade de crescimento apenas a uma pequena parcela do empresariado, conquanto os demais, que detêm interesses legítimos, encontram uma série de obstáculos (expostos nos tópicos precedentes) para se fazerem ouvir.

De uma maneira bem resumida, pode-se afirmar que, muito embora o remodelamento do sistema de financiamento eleitoral não seja forte o bastante para, sozinho, diminuir os níveis da corrupção a ponto de uma suportabilidade que gere uma melhor distribuição de oportunidades e riquezas, ele é, ao menos, uma medida

que se impõe no sentido de querer caminhar para tanto. Do contrário, aceita-se, tacitamente, que a ética nas relações político-humanas pode ser instrumentalizada e fica resguardada apenas ao discurso vazio de uma democracia débil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ingresso de pessoas jurídicas éticas e socialmente responsáveis na arena política tem uma dupla finalidade: permitir que os interesses legítimos desta parcela de atores sociais sejam devidamente representados e, ainda, a assunção de obrigações que retornem à sociedade essa confiança depositada nas empresas, pautando a conduta das organizações na ética empresarial e na responsabilidade social.

Em que pese a ética ser moldada pelos valores cultivados nas relações intersubjetivas de dada época, o fato é que ela retrata as expectativas virtuosas da boa condução dos mais diversos interesses, não raras vezes, conflitantes, denunciando o grau de amadurecimento de certa sociedade ante a forma pela qual consegue dar vazão às suas contendas. De igual modo a responsabilidade social é um excelente indicativo de quão próximo uma sociedade pode estar no atingimento de melhores níveis na escala kohlbergiana.

É desta dialeticidade ínsita ao funcionamento do organismo social que se espera o bom senso do ser humano para a resolução, ou então, para um alinhamento simbiótico, dos interesses. Trata-se de uma busca perene, complexa (qual a sociedade contemporânea), mas promissora.

A aposta na inclusão de mais atores no rol de doadores, respeitando-se uma ampliação da racionalidade comunicativa, longe de representar um retrocesso no combate dos males sociais – quais a plutocracia, a corrupção e a desigualdade – revela uma diretriz cuja lógica reside no fato de que interesses que não são sanados na arena da esfera pública, buscam válvulas de escape à revelia do ordenamento jurídico, das bases éticas e completamente descompromissado com a sociedade. A estratégia inclusiva, deste modo, visa a transparência, para que se retire o véu que, inarredavelmente, favorece os negócios jurídicos espúrios, macula a democracia, apossa-se do Estado e perverte a representatividade.

Por óbvio que a opção de um sistema que busque o comprometimento de empresas as quais, até agora, se supunham, majoritariamente, inclinadas à antieticidade e antijuridicidade em se falando de participação política, pode soar um tanto ingênua, mas a verdade é que, ao longo do tempo, as empresas que já são obrigadas a adotar programas de integridade (e por outras razões) apenas gerarão

uma pressão concorrencial a que outras empresas façam o mesmo, ainda que não queiram espontaneamente.

A coercitividade, pois, não será originada tão somente da imposição normativo-jurídica, mas, também, da demanda criada a partir da razão comunicativa, a qual legitima e continuará legitimando ações que estejam em consonância aos costumes, usos e tradições de seu tempo.

Uma forma de se evitar a manutenção da grande corrupção do tipo sistêmico, que se enraíza nas entranhas da máquina pública e encontra continuidade na condução de negócios privados, é começar por secar a fonte que lhe banca e isso somente será possível se não se travestir as pretensões obscuras de empresas maliciosas em doações de seus sócios, dando continuidade a toda sorte de desvios e abusos que permitem esta quebra de fidúcia.

Ademais, considerar o financiamento eleitoral como sendo exercício de direitos políticos gera um descompasso lógico se considerado o crescente aporte de recursos públicos injetados, sobretudo, nas campanhas. Esta atuação estatal estaria, em verdade, favorecendo os criadores dos critérios distributivos – o próprio legislador – que atua em prol de seu interesse na manutenção do *status quo*, daí que o que se vê, em verdade, nada mais é do que um investimento que o Estado faz às agremiações, gerando uma desigualdade logo na largada da corrida eleitoral.

Pode-se até cogitar que o critério distributivo de recursos públicos é impessoal e favorece a vontade do eleitor, o qual elegeu maior número de representantes em um partido que em outro, mas a verdade é que a autonomia intrapartidária – conhecidamente pouco democrática – fixa na figura dos seus próprios “notáveis”, a concentração dos valores recebidos. Tanto é assim que a jurisprudência foi criando regramentos para utilização de percentuais mínimos para a reserva de sexo e, agora, para reserva racial.

Os resultados das eleições demonstram que as cadeiras eleitas estão concentradas nos candidatos do gênero masculino, brancos e com melhor escolaridade e isso, nem de longe, representa o macrocosmo brasileiro. Na transposição dos núcleos de representatividade, a grande massa popular se transforma, ironicamente, em minorias, se tomada a perspectiva do número de cadeiras que ela obtém (mulheres, gays, negros, deficientes etc). Há, portanto, um efeito de manutenção das desigualdades sociopolíticas e que apenas aumenta se pensarmos no grande contingente de micro e pequenas empresas (responsáveis por

mais da metade das carteiras assinadas deste país) que não conseguirão se fazer ouvir, a fim de lutar por políticas públicas mais justas a esta camada de empresas de pequenos ganhos, mas de grande repercussão social.

Não obstante o nobre argumento de enxugamento do número de siglas – muitas no estilo *catch-all* – para que o pluripartidarismo não seja esta megalia descontrolada da atualidade, o fato é que muitos dos partidos que recebem polpudos repasses de recursos públicos são tão desprendidos em termos ideológicos quanto algumas siglas anãs. Ademais, sempre se encontra, em alguma reforma legislativa, um meio de trazer a sobriedade dos partidos menores e não porque se queira favorecê-los, mas, muito antes, porque esta multiplicidade de greis justifica, até certo ponto, um crescimento desproporcional na quantidade de valor a título de financiamento público a ser repassado, afinal, haverá mais partidos, mais candidatos e mais gastos.

A baixa adesão da participação do cidadão, longe de ser razão para justificar o afastamento de pessoas jurídicas, as quais estariam, forçosamente, imbuídas de intenções pouco democráticas, revela-se como mais um motivo para que se incluam empresas que respeitem as condicionantes éticas e de responsabilidade social, haja vista que forçaria os candidatos e os partidos políticos a convencer este segmento produtivo e, ainda, aos poucos, retomaria o papel legítimo do financiador, chancelando-o como ético e socialmente responsável, dado filtro que se deve aplicar a este tipo de doador.

Deste modo, a inserção política de empresas éticas e socialmente responsáveis aponta-se como fio condutor de um sistema de financiamento mais democrático e que tem por mérito testar um modelo baseado na ética e na responsabilidade como condicionantes do ingresso. A construção, entretanto, destes conceitos fica por conta da racionalidade comunicativa que já vem sendo, até mesmo, positivada. Uma pós-convencionalidade já não se apresenta como algo ineficaz e o horizonte de possibilidades aponta uma mútua cooperação entre os sujeitos, mesmo que para a satisfação de interesses individuais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 26000:** Diretrizes sobre responsabilidade social. Rio de Janeiro. 2010.

AGRA, Walber de Moura. **Poder econômico e caixa dois no sistema eleitoral brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

AGRA, Walber de Moura; ALMEIDA, Vladmir Belmino de. A disfuncionalidade voluntariosa da vedação de pessoas jurídicas ao processo eleitoral. *In: Revista Conceito Jurídico* - nº 28 - Abril/2019, p. 58-71.

AGRA, Walber de Moura. Financiamento Eleitoral no Brasil. *In.: Enciclopédia Jurídica da PUC/SP*. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, edição 1, maio de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>. Acesso em 02 mai 2021.

AMARAL, Francisco. **Direito Civil. Introdução**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ANTONIK, Luis Roberto. **Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial: uma visão prática**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W. D. Ross. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

ARISTÓTELES. **Órganon**. 1º vol. Lisboa: Guimarães Editores, trad. Pinharanda Gomes, 1985.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret.

AVILA, Lazslo Antonio. Representações dos grupos: grupos - a perspectiva psicanalítica 2ª. Parte. *In.: Vínculo – Revista do NESME*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 26-36, jun. 2008. Disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-24902008000100004&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-24902008000100004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 22 ago. 2021.

BANNWART JUNIOR, Clodomiro José. Perspectiva evolucionária na Teoria Social Crítica de Habermas. *In: Trans/Form/Ação*, Marília, v. 36, p. 67-86, 2013. Edição Especial. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/trans/v36nspe/06.pdf>. Acesso em 20 mar. 2021.

BANNWART JUNIOR, Clodomiro José. Responsabilidade integral: pedagogia da responsabilidade integral. *In: BANNWART JUNIOR, Clodomiro José et al.*

Responsabilidade integral: metodologia estratégica para o desenvolvimento pessoal, corporativo e educacional. Londrina: Midiograf, 2017.

BANNWART JUNIOR, Clodomiro José; DEMICIANO, Diego. A aplicação do *compliance* no contexto de uma ética mitigada. *In.*: MESSA, Ana Flávia; DOMINGUES, Paulo de Tarso e ESTEVES, João Luiz Martins (org.). **Governança, Compliance e Corrupção**. São Paulo: Almedina, 2019, p. 451-470.

BANNWART JUNIOR, Clodomiro José; FAVORETO, Ricardo Lebbos. Lei anticorrupção e compliance como instrumentos de combate à corrupção. *In.*: BANNWART JUNIOR, Clodomiro José; CENSI, Elve Miguel; BELLINETTI, Fernando (org.). **Ética nos negócios jurídicos**. Londrina: Engenho das letras, 2020, p. 103-134.

BARROS, Octavio. Brasil. *In.*: REYNIÉ, Dominique. **Democracias sob tensão: um estudo planetário**. 2º vol. Trad. MACHADO, Inesita B; ROCHA, Vitor; SILVA FILHO, João Paulo Lima; TAÏEB, Anthony. Paris: Galaxy Imprimeurs, 2019, p. 34-5.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BETTI, Emílio. **Teoria Geral do Negócio Jurídico**. Campinas: Servanda, 2008.

BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. *In.*: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad.). **A Deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

BOREL, Marcelo. Reformas recentes no financiamento de campanhas eleitorais na América do Sul – Fenômenos regionais ou eventos apartados?. **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 26, n. 2, p. 97-143, dez. 2017. ISSN 0104-7094. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/22915/26113>>. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRAVO, Federico Castro y. **El negocio jurídico**. Madrid: Editorial Civitas, 2016.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Pleno). **ADI 4650-DF**. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. Lei das eleições, arts. 23, §1º, incisos I e II, 24 e 81, caput e § 1º. Lei orgânica dos partidos políticos, arts. 31, 38, inciso III, e 39, caput e §5º. Critérios de doações para pessoas jurídicas e naturais e para o uso de recursos próprios pelos candidatos. Relator: Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 17/09/2015. Data de Publicação: DJE nº192, 24/09/2015 (divulgado), 25/09/2015 (publicado).

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10 fev. 2021.

BRASIL. [Emenda Constitucional nº 107 de 02 de julho de 2020]. **Adia, em razão da pandemia, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc107.htm). Acesso em 10 fev. 2021.

BRASIL. [Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965]. **Lei Orgânica dos Partidos Políticos.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm). Acesso em 09 mai. 2021.

BRASIL. [Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971]. **Lei Orgânica dos Partidos Políticos.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L5682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5682.htm). Acesso em 09 mai. 2021.

BRASIL. [Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993]. **Estabelece normas para as eleições de 03 de outubro de 1994.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8713.htm). Acesso em 09 mai. 2021.

BRASIL. [Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1997]. **Lei dos Partidos Políticos.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm). Acesso em 10 fev. 2021.

BRASIL. [Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997]. **Lei das Eleições.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm). Acesso em 10 fev. 2021.

BRASIL. [Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002]. **Código Civil.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm). Acesso em 16 mai. 2021.

BRASIL. [Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006]. **Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm). Acesso em 09 mai. 2021.

BRASIL. [Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006]. **Estatuto da Micro e Pequena Empresa.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em 10 out. 2021.

BRASIL. [Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009]. **Altera as Leis nos 9.096, de**

**19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm). Acesso em 09 mai. 2021.

BRASIL. [Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013]. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm). Acesso em 12 set. 2021.

BRASIL. [Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015]. **Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em 12 set. 2021.

BRASIL. [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021]. **Lei de licitações e contratos administrativos.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em 12 set. 2021.

BRASIL. [Lei nº 14.230, de 26 de outubro de 2021]. **Lei de improbidade administrativa.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.230-de-25-de-outubro-de-2021-354623102>. Acesso em 31 out. 2021.

CARRAÇA, Carmen Maria Nunes. **Ética da empresa: uma responsabilidade social.** Dissertação (mestrado em ética da empresa – Universidade de Lisboa. Lisboa. 2014.

CALDEIRA, Igor. **Ética empresarial: uma fundamentação teórica.** Dissertação (mestrado em filosofia) – Universidade de Lisboa. Lisboa. 2008.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?* *In.: Revista da Administração Pública.* Rio de Janeiro, n. 02, p. 30-50, fev/abr. 1990.

CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. *In.: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário* Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 341. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro.** São Paulo: Cia das Letras, 2018.

CARVALHAES NETO, Eduardo Hayden. **Regulação da universalização de**

**serviços públicos concedidos: o caso brasileiro dos Serviços de Telecomunicações.** Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CASTELLS, Manuel. Para além da caridade: responsabilidade social no interesse da empresa na nova economia. *In.*: CORTINA, Adela (org.). **Construir confiança: ética da empresa na sociedade da informação e das comunicações.** Trad. Alda da Anunciação Machado. São Paulo: Edições Loyola, 2007, p. 55-74.

CEREN, João Pedro; CARMO, Valter Moura do. Crítica ao compliance na lei brasileira de anticorrupção. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 14, n. 3, p. 87-109, dez. 2019. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2019v14n3p. 87. ISSN: 1980- 511X

CGU. **Programa de integridade:** diretrizes para empresas privadas. Brasília, setembro de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em 12 set. 2021.

CORTINA, Adela. **Ética de la empresa: claves para una nueva cultura empresarial.** Madrid: Editorial Trotta, 2001.

CORTINA, Adela. Ética da empresa no horizonte da globalização. *In.*: **Construir confiança: ética da empresa na sociedade da informação e das comunicações.** CORTINA, Adela (org.). Trad. Alda da Anunciação Machado. São Paulo: Edições Loyola, 2007, p. 19-38.

COSTA, Judith Martins. O direito privado como um “sistema em construção”: as cláusulas gerais no projeto do código civil brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 139, p. 5-22, jul./set. 1998.

CRETELLA JÚNIOR. Negócio jurídico administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 164, p. 29-49, abr./jun. 1985.

DAINEZE, Marina do Amaral. Códigos de ética empresarial e as relações da organização com seus públicos. *In.*: **Responsabilidade social das empresas: A contribuição das universidades.** Vol. III, São Paulo: Peirópolis, 2004, p. 77-117.

ENDERLE, Georges. Competência global e responsabilidade corporativa das pequenas e médias empresas. *In.*: CORTINA, Adela (org.). **Construir confiança: ética da empresa na sociedade da informação e das comunicações.** Trad. Alda da Anunciação Machado. São Paulo: Edições Loyola, 2007, p. 127-152.

FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Partidos em crise: a busca por respostas.** Curitiba: Íthala, 2020.

FIGUEIREDO FILHO; Dalson Britto *et all.* Financiamento de campanha: nível de regulamentação em perspectiva comparada. *In: E-legis*, Brasília, n. 17, p. 36-50, maio/ago. 2015.

FICHTNER, José Antônio; GAMA FILHO, Fabiana. Código Eleitoral. *In.: FGV -CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.* Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/codigo-eleitoral-2>. Acesso em 02 de mai. 2021.

FORMAIO, Leonardo Cosme. **O programa de integridade aplicado às microempresas e empresas de pequeno porte: realização da responsabilidade social empresarial.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual de Londrina. Londrina, p. 221. 2021.

FREEMAN, R. Edward et al. **Stakeholder Theory: The state of art.** Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 2010. Disponível em: [https://www.academia.edu/1091029/Stakeholder\\_theory\\_The\\_state\\_of\\_the\\_art](https://www.academia.edu/1091029/Stakeholder_theory_The_state_of_the_art). Acesso em 03 abr. 2021.

FRIEDMANN, Milton. The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. *In.: New York Times Magazine*, 13 de setembro de 1970. Disponível em: <http://websites.umich.edu/~thecore/doc/Friedman.pdf>. Acesso e 15 ago. 2021.

GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 19, n. 38, p. 27-42, Fev. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000100003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 25 Mar. 2020.

GARCIA, Joana Angélica Barbosa. **O negócio do social.** Col. Passo a Passo, vol. 40. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

GERBER, Alan. Estimating the Effect of Campaign Spending on Senate Election Outcomes Using Instrumental Variables. *In.: The American Political Science Review*, Vol. 92, No. 2 (Jun., 1998), pp. 401-411.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GOMES, Luiz Flávio. **O jogo sujo da corrupção.** Bauru: Astral Cultural, 2017.

GRÜN, Roberto. Entre a plutocracia e a legitimação da dominação financeira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]**. 2007, v. 22, n. 65. Acesso em 15 ago. 2021, p. 85-107. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092007000300008>.

HABERMAS, Jürgen. Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática. Trad.

Márcio Suzuki. In.: **Estudos Avançados**, IEA/USP. 1989, p. 4-19.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 1º vol. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2º vol. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.

HABERMAS, Jürgen. **Comentários à Ética do Discurso**, Trad. Gilda Lopes Encarnação, Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. Trad. Paulo Astor Soethe; revisão da tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012a.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista**. Trad. Paulo Astor Soethe; revisão da tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012b.

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

HANKE, Michael Manfred. Comunicação, cultura e mundo da vida: as contribuições de Jürgen Habermas e Alfred Schutz. Este texto foi originalmente apresentado no XXVII Encontro da Compós, em Belo Horizonte, em 2018. In.: **Galáxia** (São Paulo) [online]. 2021, n. 46. Acesso em 15 ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-2553202146778>.

HOUAISS. Dicionário on-line. Disponível em: [https://houaiss.uol.com.br/corporativo/apps/uol\\_www/v5-4/html/index.php#3](https://houaiss.uol.com.br/corporativo/apps/uol_www/v5-4/html/index.php#3). Acesso 20 mar. 2021.

IDEA. **The global state of democracy in focus**. Strömsborg, 4 dez. 2018. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/corruption-and-global-state-democracy-indices.pdf>

INSTITUTO BRIDJE (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento, Justiça e Equidade). Distribuição do Fundo Eleitoral para candidaturas de pessoas negras. **POLITIZE!**, Rio de Janeiro, 30 de outubro de 2020. Eleições e Partidos. Disponível em: <https://www.politize.com.br/distribuicao-do-fundo-eleitoral-candidaturas-de-pessoas-negras/>. Acesso em 16 mai. 2021.

LAUDON, K.; LAUDON, J. **Essentials of management information systems**. Boston: Pearson, 2013.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Aluísio Ferreira de. Sobre a crítica de Jürgen Habermas ao projeto frankfurtiniano: separação epistemológica ou continuidade de uma tradição? *In.: Estud. Pesqui. Psicol.*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 181-196, 2011.

LLOSA, Mario Vargas. **O chamado da tribo**. Trad. Paulina Wacht e Ari Roitman. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *In: Análise Social*, vol. 28, nº 167, 2003, p. 277-293.

MARTINELLI, Sofia Bertolini. **Compliance de partidos políticos: Public compliance e financiamento de campanha eleitoral**. São Paulo: LiberArs, 2017.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MILAN, Gabriel Sperandio et al. Ética Organizacional: Uma Análise do Perfil dos Artigos Publicados na Base de Dados Scielo entre 2000 e 2016. **Revista de Administração IMED**, Passo Fundo, v. 7, n. 1, p. 270-290, ago. 2017. ISSN 2237-7956. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/raimed/article/view/1708>. Acesso em 15 ago. 2021. doi: <https://doi.org/10.18256/2237-7956/raimed.v7n1p270-290>.

MOLINA, Juan Jesús Mora. **Calidad y democracia: del sistema electoral a la rendición de cuentas**. Madrid: Tecnos, 2013.

MUSTAFA, Andrea; PAGOTTO, Leopoldo; BETIOL, Luciana Stocco. Integridade nas Miro e Pequenas empresas no Brasil: o caminho a percorrer. *In.: MESSA, Ana Flávia; DOMINGUES, Paulo de Tarso e ESTEVES, João Luiz Martins (org.). Governança, Compliance e Corrupção*. São Paulo: Almedina, 2019, p. 73-93.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo – A Questão Fundamental da Democracia**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2013.

NETTO, Vinícius M. Cidade e entropia social. *In: RHEINGANTZ, Paulo Afonso; PEDRO, Rosa Maria Leite Ribeiro; SZPIRO, Ana Maria (org.). Qualidade do lugar e cultura contemporânea: modos de ser e habitar as cidades*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2016, p. 116-143. Disponível em: [https://www.academia.edu/29136447/Cidade\\_e\\_Entropia\\_Social](https://www.academia.edu/29136447/Cidade_e_Entropia_Social). Acesso em 20 mar. 2021.

NISBET, Robert. **Os filósofos sociais**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

NOBRE, Marcos. Teoria Crítica: uma nova geração. In: **Novos Estudos**. Nº 93. Julho, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/n93/n93a03.pdf>. Acesso em 20 mar. 2021.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. In.: **Lua Nova [online]**. São Paulo, n. 44, 1998, p. 27-54. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/#>. Acesso em 22 ago. 2021.

OLIVEIRA NETO, Valdemar; SMITH, Vivian P. B. **Indicadores Ethos para Negócios Sustentáveis e Responsáveis**. São Paulo: Instituto ETHOS, 2017.

O QUE É. Plutocracia. Disponível em: <https://oque-e.org/plutocracia/>. Acesso em 15 ago. 2021.

OROZCO SILVA, Eduardo. La inteligencia organizacional en la industria biofarmacéutica. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 28, n. 1, p. 59-66, Jan. 1999. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-19651999000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19651999000100008&lng=en&nrm=iso). Acesso em 02 Abr. 2021.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. In.: **Revista de Administração Pública [online]**. 2009, v. 43, n. 6. Acesso em 22 ago. 2021, pp. 1343-1368. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>.

REBELLO, Maurício Michel. Os partidos políticos: uma evolução de tipologias sob novos contextos. In: **III Seminário em Ciências Sociais e Ciência Política: buscando o sul, política, sociedade, educação e suas fronteiras**, 18 a 22 de agosto de 2014. Disponível em: <http://cursos.unipampa.edu.br/cursos/cienciapolitica/files/2014/06/Artigo-S%C3%A3o-Borja.pdf>. Acesso em 20 set. 2020.

REIS, Bruno P. W. A Lava-Jato é o Plano Cruzado do Combate à Corrupção. **Novos Estudos – CEBRAP**, abr., 2017. Disponível em: <http://novosestudos.com.br/a-lava-jato-e-o-plano-cruzado-do-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 10/03/2021

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha (público versus privado). In: ANASTASIA, Fátima. AVRITZER, Leonardo (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 77-80.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos CEBRAP [online]**. 2005, n. 73. Acesso em 10 out. 2021, pp. 6-16. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101->

33002005000300001.

ROCHA, Marta Mendes. O clientelismo revisitado: uma explicação focada nos mediadores. **Sociologias [online]**. 2017, v. 19, n. 45. Acesso em 21 ago. 2021, pp. 398-412. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/15174522-019004531>.

SANTANO, Ana Claudia. **O financiamento da política: teoria geral e experiência no direito comparado**. 2ª ed. Curitiba: Íthala, 2016.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro. **A repercussão da causa na teoria do negócio jurídico: um paralelo com a função social dos contratos**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, n. 58, p. 147-171, 2013.

SANTOS, Renato Almeida dos et al. Compliance and leadership: the susceptibility of leaders to the risk of corruption in organizations. **Einstein (São Paulo) [online]**. 2012, v. 10, n. 1. Acesso em 23 August 2021, pp. 1-10. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-45082012000100003>.

SANTOS, Fernando de Almeida. **Ética empresarial - políticas de responsabilidade social em 5 dimensões: sustentabilidade, respeito à multiculturalidade, aprendizado contínuo, inovação e governança corporativa**. São Paulo: Atlas, 2015.

SANTOS GONÇALVES, Luiz Carlos dos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2010.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições**. 2015. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>. Acesso em 06 jul. 2020.

SEBRAE. **Cartilha do empreendedor**. 3ª ed. revista e ampliada. Salvador: SEBRAE Bahia, 2009.

SEBRAE. **Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira**. Jul/2014. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/P%20articipacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>. Acesso em 10 out. 2021.

SEBRAE. **A integridade para pequenos negócios: Construa o país que desejamos a partir da sua empresa**. 2017. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Integridade%20para%20pequenos%20neg%C3%B3cios.pdf>. Acesso em 10 out. 2021.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Para que servem os códigos de ética? *In.: Valor Econômico*, São Paulo, 22 de agosto de 2002.

SMITH, Adam. **Teoria dos sentimentos morais**. Trad. Lya Luft. São Paulo: WMF Martin Fontes, 2019.

SOUZA, Davyd Spencer Ribeiro de. **Violência e conflito na sociedade pós-convencional: os dilemas da razão prática e das relações de reconhecimento**. 2010. 166 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2010.

TINOCO SOARES, José Carlos. **Concorrência Desleal Vs. Trade Dress ou Conjunto-Imagem**. São Paulo: Edição Tinoco Soares, São Paulo, 2004, p. 213.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. [Resolução nº 22.715 de 10 de março de 2008]. **Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos por candidatos e comitês financeiros e prestação de contas nas eleições municipais de 2008**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/resolucao22715-2008.pdf>. Acesso em 09 mai. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. [Resolução nº 23.217 de 02 de março de 2010]. **Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2010**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES232172010.htm>. Acesso em 09 mai. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **DivulgaCandContas**. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 26 mai. 2021.

WALZER, Michael. *Spheres of Justice* : A defense of Pluralism and Equality. New York: Basic Books, 1983.

YASCHA, Mounk. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Traduzido por: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Cia. das Letras, 2019.

**APÊNDICE**

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
PR	CURITIBA	CHRISTIANE DE SOUZA YARED	22	PL	Partido Liberal	R\$3.000.000,00	R\$0,00	R\$3.000.000,00	R\$41.200,00	R\$0,00	R\$2.944.616,10	R\$0,00
PR	CURITIBA	FERNANDO DESTITO FRANCISCHINI	17	PSL	Partido Social Liberal	R\$4.828.000,00	R\$281.900,00	R\$5.109.900,00	R\$2.550,00	R\$523.434,33	R\$5.326.021,58	R\$523.434,33
PR	CURITIBA	JOAO JOSE DE ARRUDA JUNIOR	15	MDB	Movimento Democrático Brasileiro	R\$1.454.366,19	R\$50.050,00	R\$1.504.416,19	R\$14,00	R\$54.320,00	R\$1.504.117,87	R\$54.320,00
PR	CURITIBA	JOÃO GUILHERME OLIVEIRA DE MORAES	30	NOVO	Partido Novo	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$1.571.774,83	R\$15.960,33	R\$1.571.774,83	R\$15.960,33
PR	CURITIBA	RAFAEL VALDOMIRO GRECA DE MACEDO	25	DEM	Democratas	R\$2.477.500,00	R\$0,00	R\$2.477.500,00	R\$1.281.500,00	R\$32.400,00	R\$5.653.423,25	R\$32.400,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
SP	SÃO PAULO	BRUNO COVAS LOPES	45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	R\$14.892.560,86	R\$1.555.315,59	R\$16.447.876,45	R\$4.013.412,27	R\$0,00	R\$20.203.093,07	R\$0,00
SP	SÃO PAULO	GUILHERME CASTRO BOULOS	50	PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	R\$3.928.801,98	R\$0,00	R\$3.928.801,98	R\$3.338.142,56	R\$215.388,87	R\$7.766.968,35	R\$215.388,87
SP	SÃO PAULO	JILMAR AUGUSTINHO TATTO	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$5.646.524,53	R\$0,00	R\$5.646.524,53	R\$0,00	R\$63.900,00	R\$5.996.949,87	R\$63.900,00
SP	SÃO PAULO	JOICE CRISTINA HASSELMANN	17	PSL	Partido Social Liberal	R\$5.900.000,00	R\$165.000,00	R\$6.065.000,00	R\$6.000,00	R\$13.800,00	R\$6.712.040,88	R\$13.800,00
SP	SÃO PAULO	MARCIO LUIZ FRANCA GOMES	40	PSB	Partido Socialista Brasileiro	R\$1.003.100,00	R\$60.000,00	R\$1.063.100,00	R\$145.189,00	R\$3.995.150,48	R\$1.207.891,31	R\$3.995.150,48

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
RJ	RIO DE JANEIRO	BENEDITA SOUZA DA SILVA	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$4.348.838,64	R\$100.000,00	R\$4.448.838,64	R\$13.662,13	R\$285.000,00	R\$4.869.722,36	R\$285.000,00
RJ	RIO DE JANEIRO	EDUARDO DA COSTA PAES	25	DEM	Democratas	R\$9.231.000,00	R\$140.020,90	R\$9.372.020,90	R\$14,00	R\$54.721,88	R\$9.370.740,68	R\$54.721,88
RJ	RIO DE JANEIRO	LUIZ EDUARDO CARNEIRO DA SILVA DE SOUZA LIMA	17	PSL	Partido Social Liberal	R\$3.950.000,00	R\$0,00	R\$3.950.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$2.398.409,01	R\$0,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
RJ	RIO DE JANEIRO	MARCELO BEZERRA CRIVELLA	10	Republicanos	Republicanos	R\$2.496.238,10	R\$8669.253,11	R\$3.365.481,21	R\$562.000,00	R\$0,00	R\$4.894.603,53	R\$0,00
RJ	RIO DE JANEIRO	PAULO SANTOS MESSINA	15	MDB	Movimento Democrático Brasileiro	R\$1.072.850,00	R\$0,00	R\$1.072.850,00	R\$26.000,00	R\$0,00	R\$1.138.866,40	R\$0,00
UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
MG	BELO HORIZONTE	ALEXANDRE KALL	55	PSD	Partido Social Democrático	R\$4.359.000,00	R\$1.150.000,00	R\$5.509.000,00	R\$308.000,00	R\$22.466,67	R\$6.226.801,78	R\$22.466,67
MG	BELO HORIZONTE	BRUNO DE CASTRO ENGLER FLORENCIO DE ALMEIDA	28	PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$416.543,83	R\$0,00	R\$416.543,83	R\$0,00
MG	BELO HORIZONTE	LAFAYETTE LUIZ DOORGAL DE ANDRADA	10	Republicanos	Republicanos	R\$652.000,00	R\$0,00	R\$652.000,00	R\$185.500,00	R\$990,00	R\$836.991,17	R\$990,00
MG	BELO HORIZONTE	LUIZA CARDOSO BARRETO	45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	R\$2.235.300,00	R\$0,00	R\$2.235.300,00	R\$15.350,00	R\$45.550,00	R\$2.250.361,03	R\$45.550,00
MG	BELO HORIZONTE	NILMÁRIO DE MIRANDA	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$1.727.010,00	R\$0,00	R\$1.727.010,00	R\$0,00	R\$184.076,02	R\$1.726.372,23	R\$184.076,02
UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
AC	RIO BRANCO	DANIEL QUEIROZ DE SANT'ANA	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$202.000,00	R\$0,00	R\$202.000,00	R\$26.397,71	R\$53.566,00	R\$227.892,08	R\$53.566,00
AC	RIO BRANCO	MARIA DO SOCORRO NERI MEDEIROS DE SOUZA	40	PSB	Partido Socialista Brasileiro	R\$353.190,87	R\$4.000,00	R\$357.190,87	R\$110.000,00	R\$0,00	R\$467.181,34	R\$0,00
AC	RIO BRANCO	MINORUI MARTINS KINPARA	45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	R\$402.000,00	R\$0,00	R\$402.000,00	R\$5.000,00	R\$0,00	R\$406.332,76	R\$0,00
AC	RIO BRANCO	ROBERTO DUARTE JÚNIOR	15	MDB	Movimento Democrático Brasileiro	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$15.109,00	R\$296.982,95	R\$15.109,00	R\$296.982,95
AC	RIO BRANCO	SEBASTIÃO BOCALOM RODRIGUES	11	PP	Progressistas	R\$42.000,00	R\$101.000,00	R\$143.000,00	R\$0,00	R\$125.308,60	R\$138.191,20	R\$125.308,60
UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
AL	MACEIÓ	ALFREDO GASPAREL MENDONÇA NETO	15	MDB	Movimento Democrático Brasileiro	R\$1.350.900,00	R\$0,00	R\$1.350.900,00	R\$792.490,00	R\$66.500,00	R\$2.143.358,96	R\$66.500,00
AL	MACEIÓ	DAVID CABRAL DAVINO FILHO	11	PP	Progressistas	R\$2.414.997,71	R\$0,00	R\$2.414.997,71	R\$177.167,15	R\$49.650,00	R\$3.188.196,15	R\$49.650,00
AL	MACEIÓ	JOSÉ CÍCERO SOARES DE ALMEIDA	27	DC	Democracia Cristã	R\$70.240,00	R\$0,00	R\$70.240,00	R\$16.950,00	R\$12.000,00	R\$182.920,24	R\$12.000,00
AL	MACEIÓ	JOÃO HENRIQUE HOLANDA CALDAS	40	PSB	Partido Socialista Brasileiro	R\$4.303.017,91	R\$0,00	R\$4.303.017,91	R\$695.000,00	R\$54.780,00	R\$5.134.196,02	R\$54.780,00
AL	MACEIÓ	RICARDO SÉRGIO BARBOSA DE OLIVEIRA	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$354.040,00	R\$0,00	R\$354.040,00	R\$2.200,00	R\$64.980,00	R\$355.927,50	R\$64.980,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
AM	MANAUS	ALBERTO BARROS CAVALCANTE NETO	10	Republicanos	Republicanos	R\$805.000,00	R\$10,10	R\$805.010,10	R\$344.473,00	R\$227.000,00	R\$1.354.638,32	R\$227.000,00
AM	MANAUS	AMAZONINO ARMANDO MENDES	19	PODE	Podemos	R\$3.470.000,00	R\$1.000.000,00	R\$4.470.000,00	R\$375.000,00	R\$9.629,96	R\$4.843.066,82	R\$9.629,96
AM	MANAUS	DAVID ANTONIO ABISAI PEREIRA DE ALMEIDA	70	AVANTE	AVANTE	R\$2.153.933,70	R\$700.000,00	R\$2.853.933,70	R\$292.000,07	R\$50.740,00	R\$3.142.577,18	R\$50.740,00
AM	MANAUS	JOSE RICARDO WENDLING	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$1.559.000,00	R\$0,00	R\$1.559.000,00	R\$8.200,00	R\$69.785,82	R\$1.567.053,61	R\$69.785,82
AM	MANAUS	LUIS RICARDO SALDANHA NICOLAU	55	PSD	Partido Social Democrático	R\$2.229.000,00	R\$0,00	R\$2.229.000,00	R\$3.527.900,00	R\$0,00	R\$7.716.824,96	R\$0,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
BA	SALVADOR	BRUNO SOARES REIS	25	DEM	Democratas	R\$10.551.000,00	R\$1.623.499,68	R\$12.174.499,68	R\$120.000,00	R\$0,00	R\$12.296.492,55	R\$0,00
BA	SALVADOR	CELSONO ZALLO COELHO	90	PROS	Partido Republicano da Ordem Social	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$600,00	R\$0,00	R\$600,00	R\$0,00
BA	SALVADOR	CEZAR FERREIRA LEITE	28	PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$93.530,00	R\$33.200,00	R\$93.486,20	R\$3.200,00
BA	SALVADOR	DENICE SANTIAGO SANTOS DO ROSÁRIO	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$2.020.722,38	R\$50.000,00	R\$2.070.722,38	R\$529.191,57	R\$505.062,16	R\$2.822.045,00	R\$505.062,16

BA - SALVADOR	JOÃO CARLOS BACELAR BATISTA	19	PODE	Podemos	R\$100.000,00	R\$0,00	R\$100.000,00	R\$51.382,82	R\$35.310,00	R\$151.223,16	R\$35.310,00
---------------	-----------------------------	----	------	---------	---------------	---------	---------------	--------------	--------------	---------------	--------------

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
CE	FORTALEZA	CELIO STUARD BARBOSA	43	PV	Partido Verde	R\$677.118,80	R\$30.000,00	R\$707.118,80	R\$15.000,00	R\$10.400,00	R\$719.705,17	R\$10.400,00
CE	FORTALEZA	HEITOR RODRIGO PEREIRA FREIRE	17	PSL	Partido Social Liberal	R\$5.026.698,75	R\$0,00	R\$5.026.698,75	R\$10.000,00	R\$10.000,00	R\$4.032.468,86	R\$10.000,00
CE	FORTALEZA	JOSE SARTO NOGUEIRA MOREIRA	12	PDT	Partido Democrático Trabalhista	R\$7.000.000,00	R\$0,00	R\$7.000.000,00	R\$2.860.800,00	R\$0,00	R\$9.347.385,60	R\$0,00
CE	FORTALEZA	LUZIANNE DE OLIVEIRA LINS	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$2.182.000,00	R\$19.650,74	R\$2.301.650,74	R\$13.950,00	R\$310.000,00	R\$2.315.406,59	R\$310.000,00
CE	FORTALEZA	WAGNER SOUSA GOMES	90	PROS	Partido Republicano da Ordem Social	R\$1.583.759,88	R\$106.650,00	R\$1.690.409,88	R\$2.651.488,00	R\$370.750,00	R\$4.721.847,36	R\$370.750,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
ES	VITÓRIA	HALPHER LUGGI MONICO ROSA	22	PL	Partido Liberal	R\$410.000,00	R\$0,00	R\$410.000,00	R\$16.140,00	R\$0,00	R\$426.140,00	R\$0,00
ES	VITÓRIA	JOAO CARLOS COSER	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$5.551.611,27	R\$0,00	R\$5.551.611,27	R\$23.178,00	R\$80.700,00	R\$5.584.517,64	R\$80.700,00
ES	VITÓRIA	LORENZO SILVA DE PAZOLINI	10	Republicanos	Republicanos	R\$2.113.154,09	R\$359.359,91	R\$2.472.514,00	R\$20.100,00	R\$49.500,00	R\$2.491.703,85	R\$49.500,00
ES	VITÓRIA	NEUZA DE OLIVEIRA	45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	R\$1.450.000,00	R\$0,00	R\$1.450.000,00	R\$4.705,00	R\$2.000,00	R\$1.454.645,89	R\$2.000,00
ES	VITÓRIA	SÉRGIO DE SÁ FREITAS	40	PSB	Partido Socialista Brasileiro	R\$558.000,00	R\$0,00	R\$558.000,00	R\$134.343,52	R\$3.000,00	R\$692.283,11	R\$3.000,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
GO	GOIÂNIA	CRISTINA LOPES AFONSO	22	PL	Partido Liberal	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$67.442,00	R\$0,00	R\$67.442,00	R\$0,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
GO	GOIÂNIA	JUNIO ALVES ARAÚJO	17	PSL	Partido Social Liberal	R\$498.393,90	R\$0,00	R\$498.393,90	R\$101.802,70	R\$1.550,00	R\$598.240,00	R\$1.550,00
GO	GOIÂNIA	LUIZ ALBERTO MAGUITO VILELA	15	MDB	Movimento Democrático Brasileiro	R\$920.900,00	R\$0,00	R\$920.900,00	R\$590.784,44	R\$58.196,64	R\$1.511.684,44	R\$58.196,64
GO	GOIÂNIA	TALLES ALVES BARRETO	45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	R\$1.070.000,00	R\$0,00	R\$1.070.000,00	R\$121.260,00	R\$5.000,00	R\$1.221.851,76	R\$5.000,00
GO	GOIÂNIA	VANDERLAN VIEIRA CARDOSO	55	PSD	Partido Social Democrático	R\$845.000,00	R\$0,00	R\$845.000,00	R\$1.906.000,00	R\$0,00	R\$2.750.617,52	R\$0,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
MA	SÃO LUÍS	EDUARDO SALMI BRAIDE	19	PODE	Podemos	R\$1.821.928,91	R\$200.000,00	R\$2.021.928,91	R\$216.000,00	R\$109.750,00	R\$2.237.990,83	R\$109.750,00
MA	SÃO LUÍS	HILDEIS SILVA DUARTE JUNIOR	10	Republicanos	Republicanos	R\$2.528.492,46	R\$1.893.507,54	R\$4.422.000,00	R\$0,00	R\$15.800,00	R\$4.415.383,28	R\$15.800,00
MA	SÃO LUÍS	JOSÉ ARIMATEA LIMA NETO EVANGELISTA	25	DEM	Democratas	R\$3.667.000,00	R\$20.000,00	R\$3.687.000,00	R\$110.000,00	R\$0,00	R\$3.796.933,90	R\$0,00
MA	SÃO LUÍS	SILVIO ANTONIO GUIMARAES MACHADO	28	PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$48.245,90	R\$4.500,00	R\$48.193,75	R\$4.500,00
MA	SÃO LUÍS	LUBRAJARA DO PINDARÉ ALMEIDA SOUSA	40	PSB	Partido Socialista Brasileiro	R\$1.427.040,62	R\$0,00	R\$1.427.040,62	R\$16.605,95	R\$27.000,00	R\$1.443.632,57	R\$27.000,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
MT	CUIABÁ	ABÍLIO JACQUES BRUNINI MOURIER	19	PODE	Podemos	R\$130.000,00	R\$350.000,00	R\$480.000,00	R\$502.500,71	R\$39.940,00	R\$1.167.016,22	R\$39.940,00
MT	CUIABÁ	AÉCIO GUERINO DE SOUZA RODRIGUES	17	PSL	Partido Social Liberal	R\$360.000,00	R\$0,00	R\$360.000,00	R\$5.000,00	R\$11.500,00	R\$364.448,65	R\$11.500,00
MT	CUIABÁ	EMANUEL PINHEIRO	15	MDB	Movimento Democrático Brasileiro	R\$1.255.900,00	R\$1.000,00	R\$1.256.900,00	R\$2.024.060,20	R\$72.250,00	R\$6.037.032,77	R\$72.250,00
MT	CUIABÁ	GISELA SIMONA VIANA DE SOUZA	90	PROS	Partido Republicano da Ordem Social	R\$1.257.500,00	R\$0,00	R\$1.257.500,00	R\$326.100,00	R\$68.581,00	R\$1.583.330,24	R\$68.581,00
MT	CUIABÁ	JULIER SEBASTIÃO DA SILVA	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$27.000,00	R\$0,00	R\$27.000,00	R\$3.500,00	R\$207.000,00	R\$382.054,50	R\$207.000,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
MS	CAMPO GRANDE	DAGOBERTO NOGUEIRA FILHO	12	PDT	Partido Democrático Trabalhista	R\$1.725.522,15	R\$1.000.010,45	R\$1.825.532,60	R\$0,00	R\$29.000,00	R\$1.825.476,19	R\$29.000,00
MS	CAMPO GRANDE	ESACHEU CIPRIANO NASCIMENTO	11	PP	Progressistas	R\$110.550,00	R\$400.000,00	R\$510.550,00	R\$1.96.400,00	R\$0,00	R\$713.241,20	R\$0,00
MS	CAMPO GRANDE	MARCIO FERNANDES	15	MDB	Movimento Democrático Brasileiro	R\$1.253.341,42	R\$0,00	R\$1.253.341,42	R\$31.150,00	R\$0,00	R\$1.282.601,00	R\$0,00
MS	CAMPO GRANDE	MARCOS MARCELLO TRAD	55	PSD	Partido Social Democrático	R\$160.300,00	R\$156.000,00	R\$316.300,00	R\$1.080.927,53	R\$86.840,00	R\$1.375.661,72	R\$86.840,00
MS	CAMPO GRANDE	PEDRO CESAR KEMP GONÇALVES	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$510.000,00	R\$0,00	R\$510.000,00	R\$33.000,00	R\$130.300,00	R\$542.822,65	R\$130.300,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
PA	BELEM	CASSIO COELHO ANDRADE	40	PSB	Partido Socialista Brasileiro	R\$20.395,22	R\$30.850,00	R\$51.245,22	R\$0,00	R\$318.375,00	R\$651.186,99	R\$318.375,00
PA	BELEM	EDMILSON BRITO RODRIGUES	50	PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	R\$2.167.713,14	R\$50.000,00	R\$2.217.713,14	R\$54.200,00	R\$150.744,33	R\$2.186.560,26	R\$150.744,33
PA	BELEM	GUSTAVO BEMERGUY SEFER	55	PSD	Partido Social Democrático	R\$204.535,00	R\$0,00	R\$204.535,00	R\$565.705,60	R\$31.330,00	R\$770.240,60	R\$31.330,00
PA	BELEM	JOSÉ BENITO PRIANTE JUNIOR	15	MDB	Movimento Democrático Brasileiro	R\$1.500.000,00	R\$0,00	R\$1.500.000,00	R\$2.300,00	R\$3.000,00	R\$1.502.034,37	R\$3.000,00
PA	BELEM	THIAGO ARAUJO	23	CIDADANIA	Cidadania	R\$1.078.750,00	R\$0,00	R\$1.078.750,00	R\$424.900,00	R\$12.375,00	R\$1.508.455,04	R\$12.375,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
PB	JOÃO PESSOA	ANISIO SOARES MAIA	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$240.105,14	R\$0,00	R\$240.109,14	R\$0,00
PB	JOÃO PESSOA	CICERO DE LUCENA FILHO	11	PP	Progressistas	R\$1.250.000,00	R\$1.245.000,00	R\$2.495.000,00	R\$298.887,98	R\$100.180,00	R\$2.792.650,48	R\$100.180,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
PB	JOÃO PESSOA	NILVANI FERREIRA DO NASCIMENTO	15	MDB	Movimento Democrático Brasileiro	R\$1.775.900,00	R\$0,00	R\$1.775.900,00	R\$50,00	R\$32.500,00	R\$1.984.354,46	R\$32.500,00
PB	JOÃO PESSOA	RICARDO VIEIRA COUTINHO	40	PSB	Partido Socialista Brasileiro	R\$1.098.620,17	R\$333.000,00	R\$1.431.620,17	R\$163.227,00	R\$22.150,00	R\$2.321.942,11	R\$22.150,00
PB	JOÃO PESSOA	ROY MANUEL CARNEIRO BARBOSA DE AÇA BELCHIOR	45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	R\$1.025.000,00	R\$0,00	R\$1.025.000,00	R\$454.771,53	R\$11.125,00	R\$1.923.102,71	R\$11.125,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
PE	RECIFE	ALBERTO JORGE DO NASCIMENTO FEITOSA	20	PSC	Partido Social Cristão	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$341.281,19	R\$15.000,00	R\$341.275,29	R\$15.000,00
PE	RECIFE	CARLOS ANTONIO GOMES DE ANDRADE LIMA	17	PSL	Partido Social Liberal	R\$4.300.000,00	R\$0,00	R\$4.300.000,00	R\$318,00	R\$2.934,00	R\$3.916.053,40	R\$2.934,00
PE	RECIFE	JOAO HENRIQUE DE ANDRADE LIMA CAMPOS	40	PSB	Partido Socialista Brasileiro	R\$9.902.320,00	R\$13.000,00	R\$9.915.320,00	R\$0,00	R\$11.283,92	R\$10.528.973,95	R\$11.283,92
PE	RECIFE	MARCO AURELIO DE MEDEIROS LIMA	28	PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$105.193,48	R\$2.413,50	R\$105.193,48	R\$2.413,50
PE	RECIFE	MARILIA VALENÇA ROCHA ARRAES DE ALENCAR	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$5.923.529,25	R\$100.000,00	R\$6.023.529,25	R\$66.916,90	R\$30.000,00	R\$5.932.553,08	R\$30.000,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
PI	TERESINA	FABIO ABREU COSTA	22	PL	Partido Liberal	R\$1.500.000,00	R\$416.244,49	R\$1.916.244,49	R\$1.180,00	R\$49.787,33	R\$1.915.671,13	R\$49.787,33
PI	TERESINA	FABIO NUÑEZ NOVO	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$504.000,00	R\$0,00	R\$504.000,00	R\$727.530,00	R\$92.086,66	R\$1.231.529,73	R\$92.086,66
PI	TERESINA	JOSÉ PESSOA LEAL	15	MDB	Movimento Democrático Brasileiro	R\$1.542.908,00	R\$0,00	R\$1.542.908,00	R\$0,00	R\$94.223,50	R\$1.529.990,06	R\$94.223,50
PI	TERESINA	KLEBER MONTEZUMA FAGUNDES DOS SANTOS	45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	R\$3.165.000,00	R\$300.000,00	R\$3.465.000,00	R\$50.000,00	R\$115.715,74	R\$3.340.635,13	R\$115.715,74
PI	TERESINA	SIMONE PEREIRA DE FARIAS ARRALUJO	55	PSD	Partido Social Democrático	R\$506.000,00	R\$0,00	R\$506.000,00	R\$0,00	R\$32.932,00	R\$574.554,05	R\$32.932,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
RN	NATAL	ANDRE LUIZ VIEIRA DE AZEVEDO	20	PSC	Partido Social Cristão	R\$155.555,00	R\$12.480,00	R\$168.035,00	R\$22.700,00	R\$5.900,00	R\$190.710,90	R\$5.900,00
RN	NATAL	HERMÃO DA COSTA MORAES	40	PSB	Partido Socialista Brasileiro	R\$500.000,00	R\$0,00	R\$500.000,00	R\$8.784,00	R\$13.950,00	R\$508.674,00	R\$13.950,00
RN	NATAL	JEAN PAUL TERRA PRATES	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$1.174.605,52	R\$0,00	R\$1.174.605,52	R\$21.624,00	R\$32.300,00	R\$1.195.697,58	R\$32.300,00
RN	NATAL	SERGIO FERNANDO LEOCÁDIO TEIXEIRA	17	PSL	Partido Social Liberal	R\$450.000,00	R\$0,00	R\$450.000,00	R\$4.110,45	R\$0,00	R\$869.126,58	R\$0,00
RN	NATAL	ÁLVARO COSTA DIAS	45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	R\$1.225.000,00	R\$0,00	R\$1.225.000,00	R\$897.585,53	R\$0,00	R\$3.024.000,57	R\$0,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
RS	PORTO ALEGRE	GUSTAVO BOHRER PAIM	11	PP	Progressistas	R\$1.058.394,22	R\$300.000,00	R\$1.358.394,22	R\$68.450,00	R\$90.000,00	R\$1.426.328,57	R\$90.000,00
RS	PORTO ALEGRE	JOÃO DERLY DE OLIVEIRA NUNES JUNIOR	10	Republicanos	Republicanos	R\$84.816,90	R\$216.006,45	R\$300.823,35	R\$57.310,00	R\$27.236,80	R\$357.928,03	R\$27.236,80
RS	PORTO ALEGRE	MANUELA PINTO VIEIRA D'ÁVILA	65	PC do B	Partido Comunista do Brasil	R\$4.495.868,02	R\$108.428,46	R\$4.604.296,48	R\$630.609,83	R\$297.344,00	R\$5.236.188,72	R\$297.344,00
RS	PORTO ALEGRE	SEBASTIÃO DE ARAÚJO MELO	45	MDB	Movimento Democrático Brasileiro	R\$1.983.881,78	R\$0,00	R\$1.983.881,78	R\$1.404.916,21	R\$1.000,00	R\$3.388.162,14	R\$1.000,00
RS	PORTO ALEGRE	VALTER LUIS DA COSTA NAGELSTEIN	55	PSD	Partido Social Democrático	R\$430.000,00	R\$3.000,00	R\$433.000,00	R\$91.300,00	R\$0,00	R\$523.195,07	R\$0,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
RO	PORTO VELHO	CRISTIANE LOPES DA LUZ BENARROSH	11	PP	Progressistas	R\$715.638,09	R\$360.000,00	R\$1.075.638,09	R\$5.400,00	R\$81.000,00	R\$1.080.330,42	R\$81.000,00
RO	PORTO VELHO	EYDER BRASIL DO CARMO	17	PSL	Partido Social Liberal	R\$821.404,00	R\$27.000,00	R\$848.404,00	R\$15.151,60	R\$35.800,00	R\$1.061.375,60	R\$35.800,00
RO	PORTO VELHO	HILDON DE LIMA CHAVES	45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	R\$522.500,00	R\$142.060,00	R\$664.560,00	R\$656.109,00	R\$247.320,43	R\$1.647.384,22	R\$247.320,43

RO	PORTO VELHO	VINICIUS VALENTIN RADUAN MIGUEL	23	CIDADANIA	Cidadania	R\$300.000,00	R\$22.100,00	R\$322.100,00	R\$7.500,00	R\$44.775,86	R\$325.084,73	R\$44.775,86
RO	PORTO VELHO	WILLIAMES PIMENTEL DE OLIVEIRA	15	MDB	Movimento Democrático Brasileiro	R\$885.750,00	R\$5.000,00	R\$890.750,00	R\$2.500,00	R\$892.917,03	R\$892.917,03	R\$17.800,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
RR	BOA VISTA	ANTONIO CARLOS NICOLETTI	17	PSL	Partido Social Liberal	R\$2.055.000,00	R\$0,00	R\$2.055.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$2.051.120,00	R\$0,00
RR	BOA VISTA	ARTHUR HENRIQUE BRANDÃO MAGNADO	15	MDB	Movimento Democrático Brasileiro	R\$2.341.500,00	R\$10.000,00	R\$2.351.500,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$2.347.425,28	R\$0,00
RR	BOA VISTA	GERLANE BACCARIN	11	PP	Progressistas	R\$953.273,62	R\$0,00	R\$953.273,62	R\$400,00	R\$110.639,00	R\$952.311,04	R\$110.639,00
RR	BOA VISTA	JOSÉ OTACI BAROSO DO NASCIMENTO	77	SOLIDARIEDADE	Solidariedade	R\$909.965,00	R\$0,00	R\$909.965,00	R\$208.000,00	R\$0,00	R\$2.082.343,80	R\$0,00
RR	BOA VISTA	SHERIDAN ESTERRANY OLIVEIRA	45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	R\$1.523.825,00	R\$0,00	R\$1.523.825,00	R\$350.020,90	R\$28.666,66	R\$2.117.994,18	R\$28.666,66

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
SC	FLORIANÓPOLIS	ANGELA REGINA HEINZEN AMIN HELOU	11	PP	Progressistas	R\$90.000,00	R\$100.000,00	R\$190.000,00	R\$372.500,00	R\$2.246.391,36	R\$416.196,11	R\$2.246.391,36
SC	FLORIANÓPOLIS	ELSON MANOEL PEREIRA	50	PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	R\$902.745,16	R\$0,00	R\$902.745,16	R\$14.816,00	R\$7.044,93	R\$917.539,29	R\$7.044,93
SC	FLORIANÓPOLIS	GEAN MARQUES LOUREIRO	25	DEM	Democratas	R\$1.980.006,10	R\$0,00	R\$1.980.006,10	R\$805.942,41	R\$62.442,00	R\$2.781.060,54	R\$62.442,00
SC	FLORIANÓPOLIS	HELIO CESAR BAIROS	51	PATRIOTA	Patriota	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$222.380,00	R\$0,00	R\$222.380,00	R\$0,00
SC	FLORIANÓPOLIS	PEDRO DE ASSIS SILVESTRE	22	PL	Partido Liberal	R\$800.000,00	R\$0,00	R\$800.000,00	R\$49.291,00	R\$15.900,00	R\$846.291,00	R\$15.900,00

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
----	-----------	----------------	--------------	---------------	---------	------------------	------------------------------	----------------------------	-------------------	---------------------	-------------------------------	------------------------------

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
SE	ARACAU	DANIELLE GARCIA ALVES	23	CIDADANIA	Cidadania	R\$1.751.427,69	R\$621.000,00	R\$2.372.427,69	R\$1.400.000,00	R\$3.550,00	R\$2.724.290,21	R\$32.550,00
SE	ARACAU	EDVALDO NOGUEIRA FILHO	12	PDT	Partido Democrático Trabalhista	R\$3.543.100,00	R\$300.223,90	R\$3.843.223,90	R\$2.866.477,45	R\$930,00	R\$4.117.420,74	R\$9.830,00
SE	ARACAU	JOSÉ ALMEIDA LIMA	28	PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$27.997,77	R\$3.592,00	R\$27.997,77	R\$3.592,00
SE	ARACAU	MÁRCIO COSTA MACÊDO	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$946.847,00	R\$0,00	R\$946.847,00	R\$219.768,77	R\$129.640,00	R\$1.433.331,32	R\$129.640,00
SE	ARACAU	PAULO MÁRCIO RAMOS CRUZ	27	DC	Democrata Cristã	R\$1.000,00	R\$0,00	R\$1.000,00	R\$5.600,00	R\$9.734,46	R\$6.285,00	R\$9.734,46

UF	Município	Nome Candidato	Nº Candidato	Sigla Partido	Partido	Recursos de FEFC	Recursos de Fundo Partidário	Total de Recursos Públicos	Recursos Privados	Recursos Estimáveis	Gastos Eleitorais Financeiros	Gastos Eleitorais Estimáveis
TO	PALMAS	CINTHIA ALVES CAETANO RIBEIRO	45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	R\$1.686.600,00	R\$716.927,75	R\$2.403.527,75	R\$356.031,35	R\$320.000,00	R\$3.349.729,84	R\$32.000,00
TO	PALMAS	GIL FONSECA BARISON	10	Republicanos	Republicanos	R\$40.556,93	R\$1.105.000,00	R\$1.145.556,93	R\$226.612,44	R\$0,00	R\$1.372.314,80	R\$0,00
TO	PALMAS	JOSÉ LUIZ PEREIRA JÚNIOR	90	PROS	Partido Republicano da Ordem Social	R\$1.000.000,00	R\$0,00	R\$1.000.000,00	R\$0,00	R\$39.400,00	R\$970.805,40	R\$39.400,00
TO	PALMAS	JOÃO HELDER VIEIRA	13	PT	Partido dos Trabalhadores	R\$151.000,00	R\$0,00	R\$151.000,00	R\$102.676,33	R\$42.600,00	R\$253.649,23	R\$42.600,00
TO	PALMAS	VANDELUCIA MONTEIRO DE CASTRO REIS	17	PSL	Partido Social Liberal	R\$3.900.000,00	R\$0,00	R\$3.900.000,00	R\$0,00	R\$157.693,35	R\$3.897.141,76	R\$157.693,35