DOI: 10.9732/2025.V132.1355

Entre o STF e o Congresso Nacional: A Disputa Institucional pelo Controle do Modelo de Financiamento Político no Brasil (2015–2017)

Between the Supreme Federal Court and the National Congress: The Institutional Dispute Over the Control of the Political Financing Model in Brazil (2015–2017)

Gustavo Nascimento Torres[1]
Luiz Fernando Zelinski[2]
Ivan Jairo Junckes[3]

Resumo: Este artigo analisa a atuação estratégica do Congresso Nacional brasileiro nas minirreformas

1 Professor da Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar). Doutor em Direito (PPGD-UFPR), Mestre em Direito (PPGD-UFPI), Pós-Graduado em Direito Constitucional (CEUT-PI), Graduado em Direito (ICF-PI) e Comunicação Social – Jornalismo (UFPI).
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7890-3638.

2 Pós-Doutorando em Ciências Políticas (UFSC), Doutor em Ciências Políticas (PPGCP-UFR), Mestre em Ciências Políticas (PPGCP-UFPR), Graduado em Gestão Pública (UFPR). ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5757-8239.

3 Professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-Doutor no King College London (UK), Pós-Doutor na Universidad Complutense de Madrid (UCM-ESP), Doutor em Sociologia Política (UFSC), Mestre em Sociologia Política (UFSC). ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8305-3754.

eleitorais de 2015 e 2017, especialmente quanto à reconfiguração institucional do financiamento eleitoral. Parte-se da hipótese de que o Legislativo, diante da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4.650, que declarou inconstitucional o financiamento empresarial de campanhas, reagiu de modo a preservar vantagens políticas preexistentes. O estudo combina análise documental e métodos quantitativos, utilizando regressão linear múltipla hierárquica aplicada a dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referentes às eleições de 2002 a 2022 para deputado federal. Os resultados indicam que, embora o Congresso tenha sido compelido a aceitar a mudança, o novo arranjo concentrou nos partidos políticos a governança dos recursos públicos de campanha, mantendo-se forte associação entre incumbência e acesso ao financiamento. Esse padrão preservou assimetrias relevantes na competição eleitoral entre incumbentes e desafiantes. Conclui-se que características concentradoras presentes no modelo anterior foram reconfiguradas sob nova forma institucional, evidenciando a capacidade adaptativa dos atores políticos diante de mudanças institucionais.

Palavras-chave: Mudança institucional; Congresso Nacional; Supremo Tribunal Federal; Reforma eleitoral; Financiamento de campanhas.

Abstract: This article analyzes the strategic role of the Brazilian National Congress during the electoral reforms of 2015 and 2017, particularly regarding the institutional reconfiguration of electoral campaign financing. The central hypothesis is that, following the Supreme Federal Court's decision in Direct Action of Unconstitutionality (ADI) No. 4,650, which prohibited corporate donations, the Legislature reacted in a way that preserved pre-existing political advantages.

The research combines documentary analysis and quantitative methods, using hierarchical multiple linear regression applied to data from the Superior Electoral Court (TSE) concerning elections for the Chamber of Deputies from 2002 to 2022. The results indicate that, although Congress was compelled to accept the change, the new arrangement concentrated the governance of public campaign resources within political parties, while incumbency remained strongly associated with access to campaign financing. This pattern preserved relevant competitive asymmetries between incumbents and challengers. It is concluded that concentrating features of the previous model were reconfigured under a new institutional arrangement, revealing the adaptive capacity of political actors in the face of institutional change.

Keywords: Institutional change; National Congress; Supreme Federal Court; Electoral reform; Campaign financing.

1. Introdução

O presente artigo examina as minirreformas eleitorais de 2015 e 2017, com foco na atuação estratégica do Congresso Nacional diante de outros atores institucionais, notadamente o Supremo Tribunal Federal (STF), e nas consequências dessas mudanças para o sistema de financiamento eleitoral e para a competição política no Brasil. A análise parte da compreensão de que leis eleitorais resultam de escolhas racionais de atores políticos que, antecipando seus efeitos, definem as regras capazes de maximizar seus poderes e preservar posições de vantagem.[4 5]

4 BOIX, 1999.

5 SCARROW, 2004.

Do ponto de vista da Ciência Política, o artigo contribui para o debate sobre mudança institucional em regras eleitorais ao combinar, em um mesmo desenho de pesquisa, (i) reconstrução histórico-institucional dos episódios decisórios e (ii) teste de efeitos distributivos do novo arranjo de financiamento sobre recursos e votos. Ao articular a interação entre Judiciário e Legislativo, o estudo dialoga com a literatura sobre veto players, agenda e adaptação estratégica de elites políticas, examinando como constrangimentos exógenos podem ser internalizados e reconvertidos em mecanismos endógenos de reprodução de poder.

O marco central do processo de mudança institucional foi o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650, em setembro de 2015, no qual o STF declarou inconstitucionais as doações de empresas a campanhas eleitorais. A decisão representou a ruptura de um modelo de financiamento que, em 2014, havia concentrado recursos em 239 empresas responsáveis por financiar 90% dos deputados federais, 93% dos governadores e 96% dos senadores eleitos. Sob a ótica de uma democracia minimalista e voltada à disputa eleitoral, o resultado imediato foi a extinção de um sistema que privatizava o financiamento da política, mas o efeito prático foi o surgimento de novas formas de controle político sobre os recursos eleitorais.[6]

O Congresso Nacional, inicialmente compelido a aceitar a decisão judicial, reagiu dois anos depois com a reforma eleitoral de 2017, criando o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC). Distribuído pelos partidos políticos segundo critérios definidos no âmbito das respectivas estruturas partidárias, o fundo atingiu em 2022 o montante de R$ 4,9 bilhões, valor equivalente, em termos reais, ao volume de recursos empresariais injetados nas eleições de 2014. O novo

6 utocitação suprimida de acordo com determinação editorial.

arranjo institucional transferiu o poder de distribuição de recursos para o interior das legendas, preservando a lógica concentradora e o domínio dos incumbentes.

A dinâmica observada enquadra-se no modelo teórico de jogos em múltiplas arenas proposto por Tsebelis, segundo o qual a mudança institucional envolve cálculo estratégico contínuo sobre custos e benefícios de cada decisão. No caso analisado, essa dinâmica não se restringe às escolhas dos parlamentares individualmente considerados, pois o novo modelo atribuiu às organizações partidárias e às suas lideranças posição relevante na definição da distribuição dos recursos eleitorais. As reformas eleitorais, nesse contexto, podem ser entendidas como instrumentos de maximização de poder, seja por meio da manutenção de privilégios, seja pela mitigação de incertezas sobre a redistribuição do poder político. Assim, o comportamento dos congressistas e a atuação das organizações partidárias podem revelar uma racionalidade instrumental voltada à conservação de vantagens e à contenção dos efeitos da mudança.[7][8][9]

A teoria da mudança institucional concentra-se em duas dimensões centrais: a origem da mudança e suas consequências. A primeira busca identificar as motivações e expectativas dos atores envolvidos, enquanto a segunda examina os efeitos práticos da transformação institucional. Sob essa perspectiva, a análise aqui proposta combina ambas as dimensões: compreender como o Congresso Nacional reagiu à intervenção do STF e de outros atores externos e, ao mesmo tempo, avaliar os impactos dessa reação sobre a competição eleitoral.[10] No campo teórico-metodológico, o artigo ancora-se no neoinstitucionalismo de escolha

7 TSEBELIS, 1998.

8 MESQUITA et al., 2003.

9 RENWICK, 2010.

10 ELSTER, 1994.

racional, segundo o qual as instituições podem ser alteradas quando deixam de ser vantajosas para os atores dominantes ou quando geram incertezas quanto à manutenção de seu poder. No caso do financiamento eleitoral, a literatura identifica dois vetores explicativos principais: (i) o interesse partidário na preservação de incentivos e recursos e (ii) a influência de fatores exógenos, como decisões judiciais e pressões da opinião pública. A combinação desses elementos é essencial para compreender o comportamento estratégico do Congresso diante da decisão judicial que limitou sua principal fonte de financiamento político.

A partir desse referencial, o artigo formula a seguinte questão de pesquisa: como o Congresso Nacional atuou no processo de mudança institucional do financiamento eleitoral e quais foram os efeitos dessa atuação sobre a competição política?

Para respondê-la, testam-se duas hipóteses. A primeira (H1) propõe que o Congresso controlou a mudança institucional de modo a concentrar os recursos do financiamento eleitoral nos partidos políticos. A segunda (H2) sustenta que essa concentração esteve associada à ampliação dos recursos destinados a candidatos incumbentes e à preservação de suas vantagens eleitorais.

A metodologia combina procedimentos qualitativos e quantitativos. Na dimensão qualitativa, realiza-se análise documental e reconstrução histórico-institucional dos episódios que configuraram a mudança institucional, com ênfase na interação entre o Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal (STF) e demais atores institucionais. Essa abordagem permite reconstruir de forma detalhada a sequência dos acontecimentos e examinar como decisões estratégicas e constrangimentos institucionais se relacionaram com o curso das reformas eleitorais de 2015 e 2017.

Na dimensão quantitativa, utilizam-se dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referentes às eleições para deputado federal de 2002 a 2022, analisados por meio da técnica de regressão linear múltipla hierárquica. A combinação entre reconstrução histórico-institucional e modelagem estatística permite relacionar o processo de mudança institucional aos padrões empíricos observados na competição eleitoral. Considerando a possibilidade de causalidade reversa entre financiamento e desempenho eleitoral, os resultados quantitativos são interpretados predominantemente em termos de associação entre as variáveis, sem pretensão de estimar um efeito causal líquido e unidirecional do financiamento sobre a votação.

2. As reformas eleitorais de 2015 e 2017: os episódios da mudança institucional

As reformas institucionais podem produzir efeitos distributivos sobre a competição política, inclusive favorecendo atores que participam do processo de mudança. Dedicamo-nos aqui à tarefa de compreender as motivações, expectativas e consequências das ações dos atores e instituições que circunscrevem os processos das minirreformas eleitorais de 2015 e 2017.

A instituição do financiamento eleitoral no Brasil tem sido marcada por mudanças ao longo de sua história e recebeu novas alterações após a eleição de 1989. A vitória e a posterior derrocada de Fernando Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), ficaram marcadas pelo caso PC Farias, tesoureiro da campanha de Collor, em um escândalo de corrupção que envolveu, sobretudo, denúncias de captação ilícita de recursos eleitorais. Na esteira desse evento, o Congresso Nacional respondeu rapidamente

ao público com a legislação que regularia, a partir do ano seguinte, a arrecadação de recursos de origem empresarial por meio da Lei n. 8.713/1993, com vigência nas eleições de 1994.[11]

Entre as eleições de 1994 e 2014, é possível afirmar que o desenho básico do financiamento eleitoral de campanhas permaneceu relativamente estável, com destaque para o aprimoramento e a maior transparência das regras de prestação de contas eleitorais. No entanto, após a eleição de 2014, o tema ressurgiu mediante a narrativa de que, ao longo de duas décadas de eleições, o financiamento empresarial havia produzido enorme assimetria de condições para as disputas eleitorais. Todas as eleições desse período foram marcadas pelo uso massivo desses recursos que, distribuídos de maneira desigual, afetaram diretamente a competição eleitoral.[12][13][14][15]

O referido período foi marcado por sucessivos escândalos de corrupção envolvendo o governo, especialmente no que se refere à captação ilícita de recursos para o financiamento eleitoral, com exposição massiva na mídia nacional, como o mensalão, a Operação Lava Jato e o caso JBS. É nesse cenário que se forma o contexto discursivo da necessidade de alterações nas relações entre políticos e empresários, sobretudo no que se refere ao financiamento de campanha. A cobertura midiática conferiu ampla visibilidade à percepção de que o sistema político enfrentava uma crise de integridade e demandava mudanças. O discurso anticorrupção passou a ocupar posição central na agenda política. Ademais, as

11 BRASIL, 1993.

12 FISCH; MESQUITA, 2022.

13 MANCUSO, 2015.

14 Autocitação suprimida de acordo com determinação editorial.

15 Autocitação suprimida de acordo com determinação editorial.

manifestações populares de 2013 trouxeram ainda mais pressão por mudanças e ampliaram o apelo público do discurso anticorrupção.[16][17]

Parte da literatura descreve a mobilização estratégica de instrumentos jurídicos no confronto político como lawfare, entendido, em termos gerais, como o uso de mecanismos jurídicos e processuais para gerar custos reputacionais e constrangimentos institucionais sobre adversários, com apoio de enquadramentos midiáticos e disputas de agenda.[18]

O quadro geral de insatisfação popular com a política nacional, o discurso anticorrupção engendrado pela Operação Lava Jato e alimentado massivamente na grande mídia nacional, bem como o protagonismo de membros do Judiciário e do Ministério Público, contextualizam os fatores exógenos que motivaram os atores institucionais responsáveis pela alteração do modelo de financiamento de campanhas. Com efeito, é preciso identificar como Operação Lava Jato, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Supremo Tribunal Federal e os próprios membros do Congresso Nacional adotaram posição diante da inevitabilidade da mudança.

2.1 O papel da Operação Lava Jato e da OAB

A Operação Lava Jato conferiu novos contornos à participação empresarial no financiamento de campanhas eleitorais em meados de 2014, notadamente em função da atuação amplamente midiática do então juiz federal Sérgio Moro e do então procurador Deltan Dallagnol. Partindo da compreensão de que a sensação de impunidade ocupa-

16 MANCUSO, 2020.

17 FREITAS, 2022.

18 VEGH WEIS, 2022; VOLLENWEIDER; ROMANO, 2017.

va posição central na explicação da corrupção política, os operadores da Lava Jato contribuíram para construir uma narrativa negativa em relação ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais e aos agentes políticos a ele associados.[19]

Ao conferir forte centralidade à responsabilização de agentes políticos e às relações entre financiamento eleitoral e corrupção, os agentes de Estado que comandavam a Operação Lava Jato passaram a ocupar posição de grande visibilidade no debate público. A projeção política posterior de Sérgio Moro e Deltan Dallagnol, eleitos respectivamente senador e deputado federal nas eleições gerais de 2022, ilustra a dimensão pública adquirida por esses atores no período.

Ainda que a Lava Jato não seja um player diretamente ligado à mudança institucional, suas ações contribuíram para ampliar a pressão por revisão ou criação de mecanismos de regulação do financiamento eleitoral. Com respaldo midiático e ampla pressão popular, o financiamento empresarial passou a ser associado, no debate político, ao abuso do poder econômico, à desigualdade na disputa e à influência privada sobre o processo eleitoral.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o segundo player em pauta, ocupa posição institucional relevante no desenho constitucional brasileiro. O Conselho Federal da OAB figura entre os legitimados para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 103, VII, da Constituição de 1988. Nesse cenário institucional, a OAB se colocou como player ao ajuizar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650/DF, requerendo a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam o financiamento

19 LIMONGI, 2021.

empresarial de campanhas eleitorais.[20]

Observa-se que a OAB, na engrenagem institucional brasileira, atuou fundamentada na ideia de transparência e probidade da atividade política, seguindo o contexto de modificações estruturais na seara eleitoral que havia se iniciado com a Lei da Ficha Limpa. Tal caráter de atuação fica evidenciado quando o STF deixou claro no acórdão do julgamento o viés negativo atribuído ao modelo de financiamento empresarial, afirmando que a doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, para além de refletir preferências políticas, pode denotar 'um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano'.[21]

Rose-Ackerman sustenta, na perspectiva neoinstitucional, que diferentes atores, no exercício de prerrogativas públicas ou na defesa de interesses privados, têm seu comportamento condicionado pelo contexto institucional que os envolve. Em termos históricos, a OAB também assumiu protagonismo em momentos de transição e crise política, como na campanha das Diretas Já e nos processos de impeachment de Fernando Collor e Dilma Rousseff. Nesse sentido, é possível compreender sua atuação no caso como resultado da combinação entre os incentivos do desenho constitucional brasileiro e um papel político-institucional historicamente associado à defesa da ordem democrática.[22][23]

20 BRASIL, 1988, art. 103, VII.

21 BRASIL, 2015a, p. 4.

22 ROSE-ACKERMAN, 2010.

23 ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2006; 2014; 2016.

2.2 O Supremo Tribunal Federal como ator estratégico

O Supremo Tribunal Federal (STF), nosso terceiro ator em análise, ocupa uma posição de player central na engrenagem institucional que levou à alteração do modelo de financiamento eleitoral. Vasta doutrina aponta para a proeminência das cortes constitucionais como locus decisório de questões políticas fundamentais a partir da segunda metade do século

XX. Contudo, a questão que se impõe é entender o timing político do STF para julgar a ADI n. 4.650 somente em setembro de 2015, uma vez que o ajuizamento da ação pela OAB se deu em setembro de 2011. Especificamente, busca-se compreender o poder de agenda da Corte Constitucional brasileira influenciando no curso da ação política dos demais atores envolvidos, sobretudo do Congresso Nacional.[24]

Primeiramente, a jurisdição constitucional foi provocada. Na sistemática judicial brasileira, havendo provocação, cabe ao Poder Judiciário decidir, em razão do princípio do non liquet, ao contrário, por exemplo, da Suprema Corte dos Estados Unidos, que pode 'decidir não decidir'. Com efeito, o STF foi provocado pelo Conselho Federal da OAB em 2011, por meio da ADI n. 4.650, e tinha o dever funcional e constitucional de julgar o caso, ainda que não estivesse submetido a prazo determinado para decidir.[25]

No trâmite do processo, houve a interrupção do julgamento em duas oportunidades. A primeira, em 12 de dezembro de 2013, pelo pedido de vista do ministro Teori Zavascki e, a segunda, em 2 de abril de 2014, por novo pedido de vista, desta vez formulado pelo ministro

24 TATE; VALLINDER, 1995.

25 BICKEL, 1962.

Gilmar Mendes, quando o placar do julgamento a favor da declaração de inconstitucionalidade do financiamento empresarial de campanhas eleitorais marcava seis votos contra um voto.

É importante ressaltar que, pela composição de onze ministros da Corte, o entendimento já estava consolidado pela maioria formada. Contudo, a proclamação do resultado somente poderia ser anunciada quando todos os ministros proferissem seus votos. Nesse momento, o novo pedido de vista interrompeu o julgamento mesmo com a maioria construída. Outro fato importante na cadeia de acontecimentos foi a retirada de pauta do processo no ano das eleições presidenciais de 2014. Arguelhes e Hartmann apontam que o ministro Gilmar Mendes concedeu entrevistas na época mostrando-se favorável ao financiamento privado de campanha. O caso do julgamento da ADI n. 4.650 é considerado relevante no estudo sobre timing político de decisões individuais dos ministros de cortes constitucionais, pois demonstra que o poder de agenda da Corte brasileira não está limitado às decisões colegiadas, mas também às prerrogativas monocráticas de seus ministros.[26][27][28]

Diferentes regras processuais e arranjos institucionais geram incentivos ou desincentivos para adiar o julgamento de casos politicamente sensíveis. Arguelhes e Hartmann analisaram o comportamento individual dos ministros do STF em relação aos pedidos de vista e concluíram que, em um arranjo institucional no qual os ministros monocraticamente podem retirar de pauta processos por tempo indeterminado, essa prerrogativa pode ser utilizada com preocupações estratégicas, como obter maioria ou evitar questões delicadas em

26 ARGUELHES; HARTMANN, 2017.

27 CONSULTOR JURÍDICO, 2014.

28 EPSTEIN; LANDES; POSNER, 2015.

ambientes políticos instáveis. À luz dessa literatura, o pedido de vista do ministro Gilmar Mendes pode ser interpretado como um movimento tático, na medida em que adiou a conclusão de um julgamento cuja maioria já estava formada e permitiu que as eleições de 2014 fossem disputadas ainda sob o modelo de financiamento empresarial de campanha.

Assim, o STF se colocou como player central na mudança das regras do jogo, influenciando o movimento dos outros atores políticos envolvidos. Cite-se como exemplo a forma como o Congresso Nacional se movimentou em torno do financiamento empresarial de campanha, mesmo antes do resultado do julgamento da ADI n. 4.650. Naquele momento, tramitavam o Projeto de Lei n. 5.735/2013 e a Proposta de Emenda Constitucional n. 113/2015, esta última inclusive como alternativa institucional caso o julgamento no STF resultasse na declaração de inconstitucionalidade do financiamento empresarial. Portanto, os demais atores políticos reconheciam o STF como player na arena multinível e ajustavam suas estratégias às decisões da Corte.[29][30]

No julgamento da ADI n. 4.650, o ministro relator Luiz Fux argumentou que o desenho da Constituição de 1988 não formatou um modelo de supremacia judicial, apesar de outorgar a guarda precípua da Constituição à Suprema Corte. Em outras palavras, afirmou que, apesar do julgamento pela inconstitucionalidade do financiamento empresarial de campanha, ao Congresso Nacional caberia a decisão sobre o modelo de financiamento.

29 BRASIL, 2013a.

30 BRASIL, 2015b.

2.3 A resposta do Congresso Nacional

A reação legislativa ao julgamento do STF evidenciou o caráter racional e adaptativo dos parlamentares diante de uma mudança imposta. No Congresso Nacional, em 14 de julho de 2015, o Plenário da Câmara aprovou o PL n. 5.735/2013, propondo uma nova regulação favorável às doações de pessoas jurídicas, que chegou ao Senado no dia seguinte. Em 3 de setembro, o então Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 75/2015 foi aprovado pelos senadores retirando a permissão para que empresas realizassem doações aos candidatos e partidos políticos. Esse movimento caracteriza clara dissonância entre as duas Casas. Nesse momento,

> a votação da ADI n. 4.650, ainda em curso no Supremo Tribunal Federal, já contava com seis votos favoráveis à inconstitucionalidade, um contra, e aguardava a decisão do ministro Gilmar Mendes.

Ao sair do Senado e retornar para a Câmara, os deputados federais decidiram, no dia 9 de setembro, restabelecer o texto original que permitia o financiamento eleitoral empresarial, sendo então enviado para sanção presidencial. Todavia, em 17 de setembro, o STF concluiu o julgamento da ADI n. 4.650, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Dias depois, em 29 de setembro, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei Ordinária n. 13.165/2015, conhecida como minirreforma eleitoral de 2015, com veto ao trecho que permitia o financiamento empresarial.[31][32]

31 BRASIL, 2015c.

32 BRASIL, 2015d.

Na ocasião, o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, tentou articular a derrubada do veto presidencial. Porém, a decisão estava tomada e o presidente do Senado e do Congresso, Renan Calheiros, relembrou que, por regra, a matéria somente poderia ser apreciada 30 dias após sua chegada ao Legislativo, o que restringia a possibilidade de impedir a vigência da nova lei já para as eleições de 2016. A crise política instalada dividiu os congressistas quanto à manutenção ou retirada do modelo de financiamento empresarial e impôs à maioria dos deputados federais a aceitação da mudança diante dos altos custos políticos de resistência. Nesse intervalo, a Proposta de Emenda Constitucional n. 113/2015, já aprovada pela Câmara em agosto e favorável às doações empresariais, permanecia no Senado, que havia decidido discuti-la somente após as eleições de 2016. Dessa forma, as alternativas disponíveis para a reversão imediata da situação tornaram-se política e juridicamente mais restritas.

Em se tratando dos efeitos, as eleições de prefeitos e vereadores em 2016 foram marcadas pela redução abrupta dos recursos de financiamento de campanha. Na ausência do financiamento privado empresarial, restaram aos candidatos os recursos do reduzido Fundo Partidário, os recursos próprios e as doações privadas de pessoas físicas restritas pela Lei n. 9.504/1997.[33]

Um movimento sensível foi a ampliação das disputas por cargos eletivos por candidatos com maior capacidade de autofinanciamento, que puderam arcar com parcela relevante dos custos que envolvem uma eleição. Pari passu, candidatos incumbentes e políticos de carreira encontraram outras formas de dar subsistência às suas campanhas, indicando que a ausência do financiamento empresarial não eliminou a

33 BRASIL, 1997.

lógica de vantagens dos incumbentes e dos candidatos mais experientes sobre os desafiantes.[34][35]

O efeito estava posto e a necessidade de recomposição das fontes de financiamento voltou a ocupar a agenda da classe política. A reação foi ágil e, em 27 de junho de 2017, foi protocolado no Senado o PLS n. 206/2017, de autoria do senador Ronaldo Caiado. Após breve rodada de discussões, em 26 de setembro foi aprovada a redação final e o texto foi enviado à Câmara dos Deputados. Nessa Casa, o PL n. 8.703/2017, oriundo do PLS n. 206/2017, passou por nova e breve rodada de discussões, teve seu texto aprovado em 4 de outubro e foi sancionado dois dias depois na forma da Lei n. 13.487/2017.[36][37][38]

Com a nova legislação, a perda das receitas provenientes das empresas foi parcialmente compensada com a introdução do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), que compõe o arcabouço legal da minirreforma eleitoral de 2017 e aportou nas eleições de 2018 cerca de R$ 1,7 bilhão. Em um segundo momento, o Congresso Nacional ampliou os recursos que, para as eleições de 2022, alcançaram R$ 4,9 bilhões.

Diferentemente do que acontecia até 2014, essa mudança tornou os partidos políticos os principais agentes responsáveis pela alocação de recursos em campanhas eleitorais.

A alteração também modificou a posição institucional dos partidos políticos na distribuição dos recursos de campanha. A legislação do FEFC atribui às estruturas nacionais das agremiações a definição dos critérios pelos quais os re-

34 SCHAEFER; BARBOSA, 2020.

35 CALHEIROS et al., 2022.

36 BRASIL, 2017a.

37 BRASIL, 2017b.

38 BRASIL, 2017c.

cursos do fundo serão distribuídos entre suas candidaturas, conferindo às organizações partidárias capacidade decisória relevante na alocação do financiamento público eleitoral.[39]

Essa centralidade tornou-se particularmente expressiva nas eleições posteriores à reforma. Silva e Codato mostram que recursos provenientes dos partidos corresponderam a 78% do financiamento das candidaturas a deputado federal em 2018 e a 89% em 2022, sendo o Fundo Partidário e o FEFC responsáveis por 98% desses recursos partidários em ambos os pleitos. A literatura sobre financiamento das organizações partidárias também destaca a crescente importância dos recursos públicos no funcionamento e na competição entre partidos.[40][41]

A literatura também evidencia que as lideranças partidárias exercem papel relevante na distribuição de recursos eleitorais entre candidaturas, o que reforça a necessidade de considerar os partidos como atores coletivos no processo analisado.[42]

Essa dimensão complementa a aplicação do modelo de jogos em múltiplas arenas de Tsebelis. A arena legislativa definiu as novas regras de financiamento; as organizações partidárias passaram a exercer posição central na alocação dos recursos produzidos por essas regras; e as decisões distributivas repercutem na arena eleitoral, na qual incumbentes e desafiantes competem pelo acesso a financiamento e votos. Desse modo, a racionalidade estratégica analisada no artigo não se limita às escolhas dos parlamentares individualmente considerados, mas envolve também a atuação das organizações partidárias no novo arranjo institucional.

39 BRASIL, 1997, art. 16-C, § 7º, acrescido pela Lei n. 13.487/2017.

40 SPECK; CAMPOS, 2021.

41 SILVA; CODATO, 2024.

42 JANUSZ; BARREIRO; CINTRON, 2022.

3. Testando os efeitos da mudança na competição eleitoral

3.1 Dados, variáveis e estratégia de análise

Para testar as hipóteses sobre as consequências da mudança institucional do financiamento na competição eleitoral, sem desprezar os efeitos da dinâmica política local, o artigo utiliza dados sobre candidaturas, prestação de contas eleitorais e votação dos candidatos disponíveis no Portal de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).[43]

O recorte abrange as candidaturas ao cargo de deputado federal nas eleições realizadas entre 2002 e 2022 e totaliza 36.757 casos. Os critérios de seleção, independentemente de as candidaturas se repetirem ou não entre as eleições, consideraram as candidaturas aptas e excluíram os casos em que os candidatos não conquistaram votos e não receberam financiamento. A análise contempla, ainda, os 27 distritos eleitorais, tratados conjuntamente a partir das métricas de normalização dos dados apresentadas a seguir. No que se refere às prestações de contas eleitorais, o financiamento dos candidatos é categorizado de acordo com o Sistema de Estatística Eleitoral do TSE. Para fins comparativos, os valores de cada eleição foram corrigidos pela inflação do período para outubro de 2022.

As variáveis financiamento, ora dependente, ora independente, e voto, apenas dependente, foram normalizadas com a finalidade de equalizar as diferenças ocasionadas pela magnitude de cada distrito. A partir do valor máximo de cada variável em cada distrito, calcula-se o valor respectivo para cada candidatura, estabelecido entre os valores mínimo e máximo de 0 e 1.

43 BRASIL, 2023.

A variável capital político/eleitoral de um candidato é de difícil mensuração e permanece objeto de debate na literatura. Neste artigo, a condição de incumbência é utilizada como indicador observável de uma dimensão do capital político, distinguindo-se candidatos incumbentes e desafiantes. Não se pretende, portanto, equiparar a incumbência ao conceito de capital político em toda a sua extensão, uma vez que outras formas de experiência, notoriedade e inserção política não são captadas por essa variável. O índice de competição eleitoral (ICE), por sua vez, é utilizado exclusivamente como variável de controle referente ao ambiente competitivo do distrito.[44][45]

O ICE é calculado pela fórmula: ICE = (N – 1)/(2W), em que "N" é o número de candidatos e "W" a magnitude do distrito.[46][47][48][49]

As hipóteses são testadas por meio da técnica de regressão linear múltipla hierárquica e, ao longo de seu exercício, foram considerados os pressupostos fundamentais de uma regressão com base em Field, Kellstedt e Whitten e Figueiredo Filho. Uma ressalva é necessária quanto à interpretação da relação entre financiamento e desempenho eleitoral. A literatura reconhece a possibilidade de causalidade reversa entre essas variáveis, uma vez que candidatos percebidos como eleitoralmente viáveis também podem apresentar maior capacidade de obtenção de recursos. Evidências produzidas no contexto brasileiro mostram que expectativas

44 ARAÚJO; SILOTTO; CUNHA, 2015.

45 SPECK; MANCUSO, 2014.

46 MANCUSO, 2015.

47 Autocitação suprimida de acordo com determinação editorial.

48 PEIXOTO, 2011.

49 A variável é denominada por Peixoto (2011) como Índice de Competitividade (IC).

prévias de desempenho eleitoral podem estar associadas à arrecadação das campanhas, indicando a necessidade de considerar a possível endogeneidade da relação entre dinheiro e voto.[50][51][52][53]

Como o banco utilizado neste artigo não incorpora uma medida sistemática de desempenho eleitoral pretérito para todas as candidaturas analisadas, os resultados devem ser interpretados predominantemente em termos de associação entre as variáveis, sem pretensão de estimar um efeito causal líquido e unidirecional do financiamento sobre a votação.

A primeira hipótese da pesquisa sustenta que o Congresso Nacional controlou a mudança institucional de modo a concentrar nos partidos políticos a governança dos recursos do financiamento eleitoral. A reconstrução desenvolvida na seção anterior examinou essa mudança institucional. Nesta etapa, buscamos verificar se, sob esse arranjo, a condição de incumbência esteve associada à concentração dos recursos de financiamento das campanhas. Adicionalmente, perguntamos se a mudança na instituição do financiamento eleitoral permitiu aos partidos políticos concentrarem ou preservarem recursos em candidatos incumbentes.

Adiante são apresentados os quadros de variáveis e do método utilizado, os coeficientes estimados para cada eleição e a comparação entre incumbentes e desafiantes.

50 FIELD, 2009.

51 KELLSTEDT; WHITTEN, 2015.

52 FIGUEIREDO FILHO, 2019.

53 SILVA; GONÇALVES, 2019.

Quadro 1 - Variáveis, tratamento e método de teste estatístico da Hipótese 1

Variável	Nome	Tipo	Tratamento
Var. Dependente	Financiamento Total (IMP)	Escalar	Medida relativa do financiamento do candidato no distrito eleitoral, obtida pela razão entre o total arrecadado pela candidatura e o maior valor de arrecadação local. Varia entre 0 e 1.
Var. Independente	Incumbência	Dummy	Incumbentes (1); Desafiantes (0)
Var. de Controle	ICE	Escalar	Índice de Competição Eleitoral: (N – 1)/(2W), em que N é o número de candidatos e W a magnitude do distrito.
Método	Regressão linear múltipla hierárquica		Modelo 1: incumbência (entrada forçada); Modelo 2: ICE (entrada passo a passo).

Fonte: [54]

Hipótese 1: concentração de recursos em candidatos incumbentes

A primeira hipótese (H1) sustenta que o Congresso Nacional controlou a mudança institucional de modo a concentrar a governança dos recursos de financiamento nas mãos dos partidos políticos. Nesta subseção, examina-se uma dimensão distributiva dessa mudança: se a

condição de incumbência esteve associada à concentração de recursos entre candidatos incumbentes.

54 Elaboração própria.

Os resultados estatísticos são consistentes com essa hipótese. Os modelos testados indicam que, após a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), a incumbência permaneceu como importante preditor do acesso a recursos. O coeficiente B associado à variável incumbência apresentou valores mais elevados nas eleições pós-reforma de 2018 e 2022 do que em 2014, indicando maior magnitude da associação entre incumbência e vantagem financeira nesses pleitos.

A inclusão da variável ICE indica que a competição eleitoral apresenta relação negativa com a captação de recursos: quanto maior a competição, menor tende a ser o volume relativo de financiamento recebido. Ainda assim, a associação entre incumbência e financiamento manteve-se estatisticamente significativa ($p < 0,001$) nos modelos, revelando a persistência de vantagem financeira dos candidatos incumbentes.

Tabela 1 - Coeficientes testados na Hipótese 1

ELEIÇÃO	Modelo	Variáveis	B	Erro Padrão	β
2002	1	(Constante) Financiamento (IMP)	,036	,002	
		Incumbente	,258	,007	,506*
	2	(Constante) Financiamento (IMP)	,084	,008	
		Incumbente	,254	,007	,499*
		ICE	-,011	,002	-,078*
2006	1	(Constante) Financiamento (IMP)	,034	,002	

		Incumbente	,244	,006	,481*
	2	(Constante) Financiamento (IMP)	,083	,007	
		Incumbente	,239	,006	,472*
		ICE	-,009	,001	-,095*
2010	1	(Constante) Financiamento	,036	,002	
		(IMP)			
		Incumbente	,336	,007	,572*
	2	(Constante) Financiamento (IMP)	,082	,006	
		Incumbente	,331	,007	,563*
		ICE	-,009	,001	-,102*
2014	1	(Constante) Financiamento (IMP)	,039	,002	
		Incumbente	,332	,008	,467*
	2	(Constante) Financiamento (IMP)	,090	,006	
		Incumbente	,327	,008	,460*
		ICE	-,008	,001	-,113
2018	1	(Constante) Financiamento (IMP)	,044	,002	
		Incumbente	,544	,007	,690*
	2	(Constante) Financiamento (IMP)	,070	,005	

		Incumbente	,542	,007	,687*
		ICE	-,003	,001	-,041*
2022	1	(Constante) Financiamento (IMP)	,078	,002	
		Incumbente	,569	,007	,616*
	2	(Constante) Financiamento (IMP)	,131	,015	
		Incumbente	,569	,007	,616*
		ICE	-,006	,002	-,029*

Nota: *p < 0,001; **p < 0,01; ***p < 0,05.(2002) R^2 = ,256 para o Modelo 1 (p < 0,001); ΔR^2 = ,006 para o Modelo 2 (p < 0,001).
(2006) R^2 = ,231 para o Modelo 1 (p < 0,001); ΔR^2 = ,009 para o Modelo 2 (p < 0,001).
(2010) R^2 = ,327 para o Modelo 1 (p < 0,001); ΔR^2 = ,010 para o Modelo 2 (p < 0,001).
(2014) R^2 = ,218 para o Modelo 1 (p < 0,001); ΔR^2 = ,013 para o Modelo 2 (p < 0,001).
(2018) R^2 = ,476 para o Modelo 1 (p < 0,001); ΔR^2 = ,002 para o Modelo 2 (p < 0,001).
(2022) R^2 = ,380 para o Modelo 1 (p < 0,001); ΔR^2 = ,001 para o Modelo 2 (p < 0,001).
Fonte: [55]

Esses resultados evidenciam que a incumbência permaneceu fortemente associada ao acesso aos recursos eleitorais. O valor de R^2 apresentou aumento nas eleições subsequentes à reforma em comparação a 2014, indicando maior capacidade explicativa da condição de incumbência nesses pleitos. Esse resultado, contudo, deve ser interpretado como associação entre as variáveis e não, isoladamente, como demonstração de que a introdução do financiamento público tenha causado o aumento observado.

Para dimensionar essa diferença, calculou-se a relação estimada entre incumbentes e desafiantes em cada pleito com base nos coeficientes do Modelo 2.

55 Elaboração própria, com base em dados do TSE (2023).

Tabela 2 - Diferença no acesso ao financiamento entre desafiantes e incumbentes - Hipótese 1 (Modelo 2)

Eleição	Yi (VD)	α	B1	X1 (Inc)	B2	X2 (ICE)	Resultado Desaf.	Resultado Inc.	Δ X1 (Inc)
2002	R$ =	0,084	0,254	0 / 1	-0,011	4,38	0,04	0,29	8,0
2006		0,083	0,239	0 / 1	-0,009	5,23	0,03	0,27	7,9
2010		0,082	0,331	0 / 1	-0,009	5,37	0,04	0,37	10,0
2014		0,090	0,327	0 / 1	-0,008	6,17	0,04	0,37	9,3
2018		0,070	0,542	0 / 1	-0,003	8,00	0,04	0,59	13,4
2022		0,131	0,569	0 / 1	-0,006	9,33	0,08	0,65	8,3

Obs.: os valores de X2 (ICE) para cada ano presentes na equação acima indicam a média para aquele ano eleitoral.
Fonte: [56]

Os resultados indicam que, mantidas constantes as demais variáveis, os incumbentes tiveram acesso entre 8 e 13 vezes mais recursos do que os desafiantes, sendo o pico dessa discrepância registrado nas eleições de 2018, logo após a implantação do FEFC. Esse quadro é compatível com a hipótese de que o novo arranjo, agora mediado pelos partidos políticos, preservou uma forte vantagem dos incumbentes no acesso ao financiamento eleitoral. Os modelos, contudo, não permitem concluir que essa concentração tenha sido causada exclusivamente pela criação do FEFC ou que sua instituição tenha ocorrido com a finalidade específica de favorecer candidatos incumbentes.

Hipótese 2: financiamento, incumbência e desempenho eleitoral

A segunda hipótese (H2) deriva da anterior e examina se maior acesso ao financiamento e a condição de incumbên-

56 Elaboração própria, com base em dados do TSE (2023).

cia estiveram associados a melhor desempenho eleitoral. Para testá-la, adotou-se modelo semelhante, substituindo a variável dependente, agora representada pelo total de votos obtidos, e mantendo o financiamento total e a incumbência como variáveis explicativas.

Quadro 2 - Variáveis, tratamento e método de teste estatístico da Hipótese 2

Variável	Nome	Tipo	Tratamento
Var. Dependente	Total de votos (IMP)	Escalar	Medida relativa da votação do candidato no distrito eleitoral, obtida pela razão entre os votos da candidatura e a maior votação local. Varia entre 0 e 1.
Var. Independente	Financiamento Total (IMP)	Escalar	Financiamento normalizado da candidatura, entre 0 e 1.
Var. Independente	Incumbência	Dummy	Incumbentes (1); Desafiantes (0)
Var. de Controle	ICE	Escalar	Índice de Competição Eleitoral: (N – 1)/(2W).
Método	Regressão linear múltipla hierárquica		Modelo 1: financiamento + incumbência (entrada forçada); Modelo 2: ICE (entrada passo a passo).

Fonte: [57]

Os resultados indicaram forte associação entre financiamento e desempenho eleitoral, reafirmando o argumento central da literatura. Financiamento e incumbência apre-

57 Elaboração própria.

sentaram associações positivas com o desempenho eleitoral ao longo do período analisado. Mesmo após o advento do FEFC, a relação entre financiamento e votação permaneceu positiva, embora sua magnitude tenha variado entre os pleitos.[58][59]

Tabela 3 - Coeficientes testados na Hipótese 2

ELEIÇÃO	Modelo	Variáveis	B	Erro Padrão	β
2002	1	(Constante) Voto (IMP)	,031	,002	
		Financiamento (IMP)	,652	,014	,584*
		Incumbente	,114	,007	,200*
	2	(Constante) Voto (IMP)	,069	,008	
		Financiamento (IMP)	,646	,014	,578*
		Incumbente	,112	,007	,197*
		ICE	-,009	,002	-,055*
2006	1	(Constante) Voto (IMP)	,024	,002	
		Financiamento (IMP)	,720	,012	,655*
		Incumbente	,097	,006	,175*
	2	(Constante) Voto (IMP)	,065	,006	
		Financiamento (IMP)	,710	,012	,646*
		Incumbente	,096	,006	,173*

58 SAMUELS, 2001.

59 SPECK; MANCUSO, 2014.

		ICE	-,008	,001	-,072*
2010	1	(Constante) Voto (IMP)	,019	,002	
		Financiamento (IMP)	,642	,012	,621*
		Incumbente	,115	,007	,190*
	2	(Constante) Voto (IMP)	,095	,005	
		Financiamento (IMP)	,616	,012	,597*
		Incumbente	,115	,007	,190*
		ICE	-,014	,001	-,163
2014	1	(Constante) Voto (IMP)	,023	,002	
		Financiamento (IMP)	,701	,012	,637*
		Incumbente	,105	,008	,134*
	2	(Constante) Voto (IMP)	,094	,005	
		Financiamento (IMP)	,678	,012	,617*
		Incumbente	,105	,008	,134*
		ICE	-,011	,001	-,140*
2018	1	(Constante) Voto (IMP)	,017	,001	
		Financiamento (IMP)	,412	,009	,568*
		Incumbente	,045	,007	,079*
	2	(Constante) Voto (IMP)	,085	,004	

		Financiamento (IMP)	,403	,009	,557*
		Incumbente	,044	,007	,078*
		ICE	-,008	,001	-,148*
2022	1	(Constante) Voto (IMP)	,003	,001	
		Financiamento (IMP)	,354	,006	,542*
		Incumbente	,116	,006	,193*
	2	(Constante) Voto (IMP)	,100	,009	
		Financiamento (IMP)	,351	,006	,538*
		Incumbente	,116	,006	,193*
		ICE	-,010	,001	-,081

Nota: *p < 0,001; **p < 0,01; ***p < 0,05.(2002) R^2 = ,499 para o Modelo 1 (p < 0,001); ΔR^2 = ,003 para o Modelo 2 (p < 0,001).
(2006) R^2 = ,569 para o Modelo 1 (p < 0,001); ΔR^2 = ,005 para o Modelo 2 (p < 0,001).
(2010) R^2 = ,557 para o Modelo 1 (p < 0,001); ΔR^2 = ,026 para o Modelo 2 (p < 0,001).
(2014) R^2 = ,504 para o Modelo 1 (p < 0,001); ΔR^2 = ,019 para o Modelo 2 (p < 0,001).
(2018) R^2 = ,392 para o Modelo 1 (p < 0,001); ΔR^2 = ,022 para o Modelo 2 (p < 0,001).
(2022) R^2 = ,460 para o Modelo 1 (p < 0,001); ΔR^2 = ,006 para o Modelo 2 (p < 0,001).
Fonte: [60]

A análise do ajuste dos modelos (R^2) indica variações em sua capacidade explicativa ao longo dos pleitos. O financiamento permaneceu positivamente associado ao desempenho eleitoral em todas as eleições analisadas, embora a magnitude dos coeficientes tenha variado ao longo do período. A incumbência também manteve associação positiva com a votação. Os coeficientes negativos do ICE indicam, por sua vez, uma relação inversa entre o nível de competição eleitoral e a votação relativa, consideradas as demais variáveis incluídas nos modelos.

60 Elaboração própria, com base em dados do TSE (2023).

Para mensurar a diferença entre incumbentes e desafiantes no desempenho eleitoral, foi calculada a razão média de votos obtidos por ambos os grupos.

Tabela 4 - Diferença na conquista de votos entre desafiantes e incumbentes - Hipótese 2 (Modelo 2)

Eleição	Yi (VD)	α	B1	X1 (R$)	B2	X2 (Inc)	B3	X3 (ICE)	Resultado Desaf.	Resultado Inc.	Δ X2 (Inc)
2002	Voto =	0,069	0,646	0,063	0,112	0 / 1	-0,009	4,38	0,07	0,18	2,6
2006		0,065	0,710	0,058	0,096	0 / 1	-0,008	5,23	0,07	0,16	2,5
2010		0,095	0,616	0,062	0,115	0 / 1	-0,014	5,37	0,06	0,17	3,0
2014		0,094	0,678	0,054	0,105	0 / 1	-0,011	6,17	0,06	0,17	2,7
2018		0,085	0,403	0,073	0,044	0 / 1	-0,008	8,00	0,05	0,09	1,9
2022		0,100	0,351	0,105	0,116	0 / 1	-0,010	9,33	0,04	0,16	3,9

Obs.: os valores de X1 (R$) e X3 (ICE) para cada ano presentes na equação acima indicam a média para aquele ano eleitoral.
Fonte: [61]

Os resultados mostram que a vantagem dos incumbentes diminuiu em 2018 e voltou a crescer em 2022, alcançando proporção média de 3,9 vezes mais votos em relação aos desafiantes. Os modelos não permitem identificar isoladamente as causas dessa oscilação, que pode estar relacionada às especificidades políticas e eleitorais de cada pleito.

Em síntese, os resultados empíricos são consistentes com as hipóteses formuladas, dentro dos limites do desenho de pesquisa. A análise indica que a incumbência permaneceu associada a maior acesso ao financiamento e que financiamento e incumbência estiveram positivamente associados ao desempenho eleitoral. Assim, a mudança institucional

61 Elaboração própria, com base em dados do TSE (2023).

do financiamento não eliminou as assimetrias competitivas entre incumbentes e desafiantes, preservando vantagens relevantes dos atores já estabelecidos na arena eleitoral.

4 Conclusões

A análise desenvolvida neste artigo demonstrou que as reformas eleitorais de 2015 e 2017 não eliminaram as assimetrias observadas na competição política brasileira. Os resultados sugerem que o Congresso Nacional, diante da mudança institucional imposta

externamente pela decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4.650, participou da construção de um novo arranjo capaz de recompor o financiamento eleitoral sob controle das estruturas partidárias. No caso analisado, esse processo é compatível com a hipótese de que atores políticos podem responder estrategicamente a mudanças institucionais de modo a preservar posições relevantes na distribuição de recursos.

A reforma de 2015, ao extinguir o financiamento empresarial, ocorreu em um contexto marcado por pressões exógenas exercidas por atores externos ao Legislativo, como a OAB, o STF e a opinião pública, fortemente influenciada por narrativas anticorrupção. Entretanto, a reforma de 2017 apresentou dinâmica predominantemente endógena, desenvolvendo-se no âmbito do Congresso Nacional após a perda da principal fonte privada de financiamento das campanhas. O Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), criado nesse contexto, recompôs parcela significativa dos recursos eleitorais e transferiu para as estruturas partidárias posição central na definição de sua distribuição.

Do ponto de vista empírico, os resultados estatísticos são consistentes com as hipóteses formuladas, dentro dos limites do desenho de pesquisa. Em primeiro lugar, verificou-se que a incumbência permaneceu fortemente associada

ao acesso ao financiamento, inclusive após a substituição do modelo empresarial pelo público. Em segundo lugar, observou-se associação positiva entre financiamento, incumbência e desempenho eleitoral. Os resultados indicam, portanto, a persistência de importantes assimetrias competitivas entre incumbentes e desafiantes.

Esses achados sugerem que características concentradoras associadas ao modelo de financiamento combatido pela ADI n. 4.650 não desapareceram integralmente, mas foram reconfiguradas sob o novo arranjo público-partidário. A mudança institucional, embora tenha alterado profundamente a origem e a governança dos recursos eleitorais, não eliminou as vantagens competitivas associadas à incumbência. No caso analisado, esse resultado

evidencia a capacidade adaptativa dos atores políticos diante de alterações nas regras institucionais e permite compreender a reforma como uma forma de mudança conservadora, na qual a transformação das regras convive com a permanência de assimetrias relevantes na competição política.

Portanto, o momento de crise configurado pelo embate em torno da manutenção ou supressão do financiamento empresarial abriu espaço para a construção de uma nova solução institucional pelo Congresso Nacional. Como consequência prática, modificaram-se as regras, a origem e a governança dos recursos de campanha, sem que fossem eliminadas as vantagens competitivas dos atores já estabelecidos. Dito de outra maneira, mudaram as regras institucionais, mas permaneceram assimetrias relevantes na competição política.

Sob a perspectiva dos direitos fundamentais e da democracia representativa, a análise revela um paradoxo. A intervenção judicial que buscou enfrentar distorções associadas ao financiamento empresarial foi seguida pela

criação de um mecanismo de financiamento público cuja distribuição passou a depender centralmente das estruturas partidárias. Os resultados mostram que essa alteração não eliminou a concentração relativa de recursos entre candidatos incumbentes e desafiantes. Assim, a igualdade de condições na competição política permanece como questão relevante para a avaliação institucional do modelo brasileiro de financiamento eleitoral.

Referências

ARAÚJO, V.; SILOTTO, G.; CUNHA, L. R. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de campanha. Teoria e Pesquisa, v. 23, n. 2, p. 126–158, 2015.

ARGUELHES, D. W.; HARTMANN, I. A. Timing control without docket control. Journal of Law and Courts, v. 5, n. 1, p. 105–140, 2017. DOI: https://doi.org/10.1086/690195.

BICKEL, A. The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1962.

BOIX, C. Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies. American Political Science Review, v. 93, n. 3, p. 609–624, 1999. DOI: https://doi.org/10.2307/2585577.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.713, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8713.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 5.735, de 2013. Altera as Leis n. 9.504/1997, n. 9.096/1995 e n. 4.737/1965. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013a.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.650/DF. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17 set. 2015. Brasília, DF: STF, 2015a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 113, de 2015. Brasília, DF: Senado Federal, 2015b.

BRASIL. Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n. 9.504/1997, n. 9.096/1995 e n. 4.737/1965. Brasília, DF: Presidência da República, 2015c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem n. 358, de 29 de setembro de 2015. Veto parcial ao Projeto de Lei n. 5.735/2013. Brasília, DF, 2015d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/msg/vep-358.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado n. 206, de 2017. Brasília, DF: Senado Federal, 2017a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 8.703, de 2017. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017b.

BRASIL. Lei n. 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis n. 9.504/1997 e n. 9.096/1995 para instituir o Fundo

Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, 2017c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portal de Dados Abertos. Brasília, DF: TSE, 2023.

CALHEIROS, E. et al. Saudades do seu ex? Dependência corporativa e desempenho eleitoral dos candidatos à reeleição (2012–2016). E-Legis: Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, v. 15, n. 38, p. 1–25, 2022. DOI: https://doi.org/10.51206/elegis.v15i38.751.

CONSULTOR JURÍDICO. Mudar financiamento de campanhas não resolve corrupção, diz Gilmar Mendes. Consultor Jurídico, 9 jun. 2014. Disponível em:

https://www.conjur.com.br/2014-jun-09/entrevista-gilmar-mendes-ministro-supremo-tribunal-federal/. Acesso em: 24 jul. 2025.

ELSTER, J. Peças e engrenagens das ciências sociais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

EPSTEIN, L.; LANDES, W. M.; POSNER, R. A. The best for last: the timing of U.S. Supreme Court decisions. Duke Law Journal, v. 64, n. 6, 2015.

FIELD, A. Descobrindo a estatística usando o SPSS. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. Métodos quantitativos em ciência política. Curitiba: Intersaberes, 2019.

FISCH, A.; MESQUITA, L. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. Estudos Avançados, v. 36, n.

106, p. 33–53, 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.003.

FREITAS, J. P. O. de. A Operação Lava Jato afetou o desempenho eleitoral? O combate à corrupção e a eleição para a Câmara dos Deputados em 2018. Tese (Doutorado) — Universidade Federal de Pernambuco, 2022.

JANUSZ, A.; BARREIRO, S.-N.; CINTRON, E. Political parties and campaign resource allocation: gender gaps in Brazilian elections. Party Politics, v. 28, n. 5, p. 854–864, 2022. DOI: https://doi.org/10.1177/13540688211018424.

KELLSTEDT, P. M.; WHITTEN, G. D. Fundamentos da pesquisa em ciência política. São Paulo: Blucher, 2015.

LIMONGI, F. From birth to agony: the political life of Operation Car Wash (Operação Lava Jato). University of Toronto Law Journal, v. 71, p. 151–173, 2021. DOI: https://doi.org/10.3138/utlj-2021-0043.

MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. Revista de Sociologia e Política, v. 23, n. 54, p. 155–183, 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/1678-987315235409.

MANCUSO, W. P. The incomplete transition: a review of the recent changes in Brazil's electoral financing model. In: POHLMANN, M.; DANNECKER, G.; VALARINI, E. (orgs.). Bribery, fraud, cheating. Wiesbaden: Springer, 2020. p. 121–144. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-29062-7.

MESQUITA, B. B. de et al. The logic of political survival. Cambridge: MIT Press, 2003.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Busato: ao examinar impeachment, OAB não vira as costas ao povo. Brasília, DF, 20 abr. 2006. Disponível em: https://www.oab.org.br/

noticia/6731/busato-ao-examinar-impeachment-oab-nao--vira-as-costas-ao-povo. Acesso em: 30 ago. 2026.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. A OAB e os 30 anos do movimento Diretas Já. Brasília, DF, 27 jan. 2014. Disponível em: https://www.oab.org.br/noticia/26600/a-oab-e-os-30-anos-do-movimento-diretas-ja. Acesso em: 30 ago. 2026.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. OAB aprova pedido de impeachment contra presidente da República. Brasília, DF, 18 mar. 2016. Disponível em: https://www.oab.org.br/noticia/29403/oab-aprova-pedido-de-impeachment--contra-presidente-da-republica. Acesso em: 30 ago. 2026.

PEIXOTO, V. de M. Competição eleitoral nos municípios brasileiros. In: IV Congresso Latino-Americano da World Association for Public Opinion Research. Belo Horizonte, 2011.

RENWICK, A. The politics of electoral reform: changing the rules of democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511676390.

ROSE-ACKERMAN, S. The institutional economics of corruption. In: GRAAF, G.; MARAVIC, P.; WAGENAAR, P. (orgs.). The good cause: theoretical perspectives on corruption. Opladen & Farmington Hills, MI: Barbara Budrich Publishers, 2010. p. 47-63.

SAMUELS, D. Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil. The Journal of Politics, v. 63, n. 2, p. 569–584, 2001. DOI: https://doi.org/10.1111/0022-3816.00079.

SCARROW, S. E. Explaining political finance reforms: competition and context. Party Politics, v. 10, n. 6, p. 653–675, 2004. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068804046912.

SCHAEFER, B. M.; ALEXANDRE, T.; BARBOSA, L. Pagando do próprio bolso: autofinanciamento eleitoral no Rio Grande do Sul (2012–2016). Paraná Eleitoral, v. 8, n. 1, p. 35–60, 2020.

SILVA, B. F. da; CODATO, A. Impactos limitados do financiamento público sobre a redução da desigualdade em campanhas eleitorais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 39, e39013, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/39013/2024.

SILVA, B. F. da; GONÇALVES, R. D. Pesquisas eleitorais afetam receitas de campanha: a correlação entre expectativa de vitória e financiamento de campanha em disputas ao Senado. Revista de Sociologia e Política, v. 27, n. 71, e005, 2019. DOI: https://doi.org/10.1590/1678-987319277105.

SPECK, B. W.; CAMPOS, M. M. Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998–2016). Opinião Pública, v. 27, n. 3, p. 923–959,

2021. DOI: https://doi.org/10.1590/1807-01912021273923.

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance. Brazilian Political Science Review, v. 8, n. 1, p. 34–57, 2014. DOI: https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100002.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. (orgs.). The global expansion of judicial power. New York: New York University Press, 1995. DOI: https://doi.org/10.18574/nyu/9780814770078.001.0001.

TSEBELIS, G. Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp, 1998.

VEGH WEIS, V. What does lawfare mean in Latin America? A new framework for understanding the criminalization of

progressive political leaders. Punishment & Society, 2022. DOI: https://doi.org/10.1177/14624745221116348.

VOLLENWEIDER, C.; ROMANO, S. Lawfare: la judicialización de la política en América Latina. Quito: CELAG, 2017.

Recebido em: 31/12/2025
Aprovado em: 04/08/2026

Gustavo Nascimento Torres
E-mail: gustavotorres@ufpr.br

Luiz Fernando Zelinski
E-mail: zelinskifernando@gmail.com

Ivan Jairo Junckes
E-mail: ivanjairojunckes@gmail.com