UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E PRODUÇÃO DO DIREITO
LINHA DE PESQUISA: PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL, POLÍTICA DO DIREITO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL
PROJETO DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS, MOVIMENTOS SOCIAIS, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO
PROGRAMA DE PESQUISA INTERNACIONAL CONJUNTO PPCJ/UNIVALI E DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA- UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA

O PRINCÍPIO DO PLURALISMO POLÍTICO COMO FUNDAMENTO NORMATIVO DO FINANCIAMENTO POLÍTICO POR PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO

MATHEUS JOSÉ VEQUI

Itajaí-SC, junho de 2026

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E PRODUÇÃO DO DIREITO
LINHA DE PESQUISA: PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL, POLÍTICA DO DIREITO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL
PROJETO DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS, MOVIMENTOS SOCIAIS, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO
PROGRAMA DE PESQUISA INTERNACIONAL CONJUNTO PPCJ/UNIVALI E DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA- UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA

O PRINCÍPIO DO PLURALISMO POLÍTICO COMO FUNDAMENTO NORMATIVO DO FINANCIAMENTO POLÍTICO POR PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO

MATHEUS JOSÉ VEQUI

Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Clovis Demarchi
Orientadora: Professora Doutora Maria Chiara Locchi

Itajaí-SC, junho de 2026

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio institucional e financeiro concedido por meio da bolsa de doutorado, fundamental para a viabilização desta pesquisa. À Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), pela excelência acadêmica, pelo ambiente intelectual estimulante e pelas condições estruturais que possibilitaram o desenvolvimento deste trabalho. O suporte dessas instituições foi decisivo para a realização desta investigação, contribuindo de forma concreta para a produção do conhecimento científico e para o fortalecimento da pesquisa jurídica no país.

Agradeço ao meu orientador, Professor Clovis Demarchi, pela liberdade vigiada oferecida no processo de maturação e desenvolvimento da pesquisa, bem como à minha orientadora, Professora Maria Chiara Locchi, pelas diversas sugestões para o aprimoramento da tese.

Agradeço nominalmente também ao Professor Marcio Staffen, pelas inúmeras discussões a respeito do tema nas valiosas tardes de convivência na Univali.

Aos colegas de doutorado, ao time de bolsistas e aos funcionários do PPCJ, pelas amizades forjadas durante esta trajetória e que levarei para a vida.

Agradeço à Univali pelos 12 anos de acolhimento e estímulo à continuidade dos estudos. Da graduação ao doutorado, os ensinamentos proporcionados impactaram diretamente em minha formação humanista e profissional. E, por meio da Univali, agradeço também a todos os professores que tive a sorte de conhecer e o privilégio de desfrutar dos ensinamentos.

Agradeço aos meus familiares: minha esposa, Mariana; meus pais, Niria e José; e minha irmã, Morgana, que compreenderam minhas ausências sempre com paciência e incentivo, apoiando meus objetivos.

Por fim, registro meu agradecimento especial ao Professor José Carlos Machado e, novamente, ao Professor Clovis Demarchi, que oportunizaram minha primeira bolsa de extensão, no segundo semestre de 2014. Não tenho dúvidas de que esse foi o grande divisor de águas em minha vida acadêmica, pessoal e profissional.

Aos meus pais, José e Niria, à minha esposa, Mariana, e à minha irmã, Morgana.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca deste trabalho.

Itajaí-SC, março de 2026

gov.br
Documento assinado digitalmente
MATHEUS JOSE VEQUI
Data: 03/07/2026 09:52:42-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Matheus José Vequi
Doutorando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

Conforme Ata Nº. **Ata nº. 031/UNIVALI/2026** – Ata Defesa de Tese em regime de Dupla Titulação com a *Università Degli Studi di Perugia* – UNIPG/Itália e a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI/Brasil de **MATHEUS JOSÉ VEQUI, a**os nove dias do mês de junho do ano de dois mil e vinte e seis, às quinze horas (horário de Perugia), às oito horas (horário de Manizales) e às dez horas (horário de Brasília), reuniu-se a Banca Examinadora de Tese do Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, do doutorando **Matheus José Vequi**, sob título **"O PRINCÍPIO DO PLURALISMO POLÍTICO COMO FUNDAMENTO NORMATIVO DO FINANCIAMENTO POLÍTICO POR PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO"**. A Banca Examinadora foi formada mediante o Ato Organizacional número 033/PPCJ/2026, baixado pelo Coordenador do Programa Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica, Professor Doutor Clovis Demarchi, composta pelos Professores Doutor Clovis Demarchi (UNIVALI), como presidente e orientador, Doutora Maria Chiara Locchi (UNIPG), como orientadora, Doutor Juan Felipe Orozco Ospina (UCALDAS), como membro, Doutor Jacopo Paffarini (UNIPG), como membro, Doutor Marcos Leite Garcia (UNIVALI), como membro, Doutor Rafael Padilha dos Santos (UNIVALI), como membro suplente e Doutora Jaqueline Moretti Quintero (UNIVALI), como membro suplente.

Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Tese foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 06 de julho de 2026.

CLOVIS DEMARCHI Assinado de forma digital por CLOVIS DEMARCHI Dados: 2026.07.06 18:42:26 -03'00'

Prof. Dr. Clovis Demarchi
Coordenador do PPCJ/Univali

ROL DE CATEGORIAS

Associação: utiliza-se o termo em referência a "[...] toda coligação voluntária de algumas ou de muitas pessoas físicas, por tempo longo, com o intuito de alcançar algum fim (lícito), sob direção unificante [...][1]", independente de fins lucrativos. "Seus elementos são: base contratual, permanência (ao contrário da reunião), fim lícito (fim não contrário ao direito)"[2].

Cidadão em sentido estrito: "[...] o detentor de direitos políticos. Trata-se do nacional admitido a participar da vida política do País, seja escolhendo os governantes, seja sendo escolhido para ocupar cargos político-eletivos. [...] Nesse sentido estritamente técnico, pode-se dizer que a cidadania não é reconhecida a todos"[3].

Democracia: "[...] conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. [....] No que diz respeito aos sujeitos chamados a tomar (ou a colaborar para a tomada de) decisões coletivas, um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de membros do grupo. [...] No que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas — e, portanto, vinculatórias para todo o grupo — as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão. [...] É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro

---

[1] PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. t. V. São Paulo: RT, 1970. p. 608.

[2] SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 269

[3] GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 94.

de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo”[4].

Democracia Intrapartidária: “procedimiento a partir del cual los militantes participan en la formación de las decisiones del partido y, para hacerlo, utilizan mecanismos competitivos (electivos)”[5].

Financiamento político: “[...] obtenção de recursos (públicos ou privados, monetários ou em espécie, de maneira legal ou não) por parte dos candidatos (que, obviamente, podem já ser titulares de um cargo eletivo), dos componentes das associações em questão e dos chamados apoiadores, e na eventual oferta (voluntária ou não) desses mesmos recursos por parte de cidadãos, associações ou empresas (nacionais ou estrangeiras)” [6].

Oligarquização: “processo paulatino por meio do qual os dirigentes de uma organização passam a constituir uma casta altamente estável que deixa de representar os interesses dos liderados, imprimindo à organização, cada vez mais, estratégias eminentemente voltadas à conservação do poder interno e à sobrevivência e fortalecimento organizacional”[7].

Partido Político: “os "partidos" têm seu lar na esfera do "poder". Sua ação dirige-se ao exercício de "poder" social, e isto significa: influência sobre uma ação social, de conteúdo qualquer [...]. A ação social típica dos "partidos" [...] implica sempre a existência de uma relação associativa, pois pretende alcançar, de maneira planejada, determinado fim - seja este de natureza "objetiva": imposição de um programa por

---

[4] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. 14 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2017. p. 35-38.

[5] FREIDENBERG, Flavia. ¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual. In: NÚÑEZ, José Reynoso. **La democracia en su contexto.** Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2019. p. 298.

[6] LANCHESTER, Fulco. Introduzione: Il Finanziamento della Politica tra forma de Stato e Vincoli Sistemici. In: LANCHESTER, Fulco. (a cura di). **Finanziamento della Politica e Corruzione**. Milano: Giuffrè, 2000. p. 6. No original: “[...] si sostanzia insomma nel reperimento di risorse (pubbliche o private, monetarie o in natura, in maneira legale o non) da parte dei candidati (che ovviamente possono essere già titolari di una carica elettiva), dei componenti delle associazioni in questione e dei cosiddetti fiancheggiatori e nell´eventuale offerta (volontaria o meno) delle stesse risorse da parte di cittadini, associazioni o imprese (nazionali o estere)”.

[7] RIBEIRO, Pedro Floriano. A lei da oligarquia de Michels: modos de usar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo v. 29, n. 85, p. 179-193, jun. 2014. p. 03.

motivos ideais ou materiais, seja de natureza "pessoal": prebendas, poder e, como consequência deste, honra para seus líderes e partidários, ou, o que é o normal, pretende conseguir tudo isto em conjunto. Por isso, partidos somente são possíveis dentro de comunidades que, por sua vez, constituem, de alguma forma, uma relação associativa, isto é, que possuem alguma ordem racional e um aparato de pessoas dispostas a pô-la em prática, pois o objetivo dos partidos é influenciar precisamente este aparato e, se possível, compô-lo com seus adeptos”[8].

[8] WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1999. p. 185.

SUMÁRIO

RESUMO X

RIASSUNTO XI

RESUMEN XII

INTRODUÇÃO 13

CAPÍTULO 1 24

FUNDAMENTOS TEÓRICOS E PERSPECTIVAS CONCEITUAIS DO PLURALISMO POLÍTICO 24

1.1 TIPOLOGIAS DO PLURALISMO: ABORDAGENS TEÓRICAS 25

1.2 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DO PLURALISMO POLÍTICO 34

1.3 PLURALISMO POLÍTICO NA CORRENTE LIBERAL-DEMOCRÁTICA 45

1.3.1 Crítica à concepção clássica do pluralismo político liberal-democrático. 56

1.3.2 A resposta da concepção do pluralismo político liberal-democrático 61

1.4 PLURALISMO POLÍTICO E DEMOCRACIA 65

1.5 O PRINCÍPIO DO PLURALISMO POLÍTICO 70

CAPÍTULO 2 77

O FINANCIAMENTO POLÍTICO À LUZ DO PLURALISMO: MODELOS E FUNDAMENTOS TEÓRICOS 77

2.1 MODELOS DE FINANCIAMENTO POLÍTICO 78

2.1.1 O modelo de financiamento privado 82

2.1.2 O modelo de financiamento público 90

2.1.3 Os modelos de financiamento na democracia pluralista 99

2.2 O FINANCIAMENTO POLÍTICO NA PERSPECTIVA PLURALISTA 107

CAPÍTULO 3 113

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, CIDADANIA E PESSOAS JURÍDICAS NA DEMOCRACIA 113

3.1 CIDADANIA E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS PESSOAS JURÍDICAS .. 114

3.1.1 Associativismo e democracia 118

3.1.2 O associativismo como traço elementar da democracia pluralista 123

3.2 PESSOAS JURÍDICAS E A AUSÊNCIA DE AUTONOMIA 129
3.2.1 Autonomia institucional das pessoas jurídicas 131

3.3 OS INTERESSES NA DEMOCRACIA PLURALISTA 135
3.3.1 O poder do mercado e a crítica ao primado dos interesses particulares 136
3.3.2 A legitimidade dos interesses particulares 138
3.3.3 Múltiplas fontes e múltiplos interesses 149

CAPÍTULO 4 152

O PLURALISMO COMO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DO FINANCIAMENTO POLÍTICO POR PESSOAS JURÍDICAS 152

4.1 A INTERSECÇÃO ENTRE FINANCIAMENTO POLÍTICO POR PESSOAS JURÍDICAS E O PRINCÍPIO DO PLURALISMO POLÍTICO 153

4.2 DA POSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO AO FINANCIAMENTO POLÍTICO A PARTIR DE PESSOAS JURÍDICAS 163

4.3 A COLISÃO ENTRE O FINANCIAMENTO POLÍTICO A PARTIR DE PESSOAS JURÍDICAS E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE 171

4.4 DELIMITAÇÕES NEGATIVAS DA TESE 183

CAPÍTULO 5 189

O PLURALISMO POLÍTICO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS NO FINANCIAMENTO POLÍTICO 189

5.1 O PLURALISMO POLÍTICO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS ATÉ 1988 190

5.2 O PLURALISMO POLÍTICO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 205

5.3 O PRINCÍPIO DO PLURALISMO POLÍTICO NA INTERPRETAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 210
5.3.1 O alcance do Princípio do Pluralismo Político 210
5.3.2 A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na tensão entre igualdade e pluralismo representativo 221

5.4 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O FINANCIAMENTO EMPRESARIAL: ADI 4650/DF 235
5.4.1 Apontamentos críticos 240

CONCLUSÃO 251

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS 265

SINTESI GENERALE DELLA TESI 287

RESUMO

A presente Tese, desenvolvida em Dupla Titulação com a Università degli Studi di Perugia, está inserida na Linha de Pesquisa Principiologia constitucional e Política do Direito, especificamente no projeto de pesquisa Políticas públicas, Movimentos sociais, Democracia e Participação no Estado democrático de Direito. A pesquisa insere-se num cenário em que diversos países passaram a adotar normas restritivas sobre doações realizadas por pessoas jurídicas para partidos e candidatos, como é o caso de França, Bélgica, Polônia, Canadá e, mais recentemente, Espanha e Brasil. O principal argumento para adoção de restrições é o combate à corrupção, por meio do rompimento de um canal que promove a interação de grandes financiadores de campanhas com representantes eleitos. Por outro lado, há a necessidade de analisar a compatibilidade deste tipo de vedação para com um dos valores fundantes da democracia contemporânea. Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa é demonstrar que o princípio do pluralismo político, ao ser incorporado à Constituição de um Estado, fundamenta a participação de pessoas jurídicas de direito privado no financiamento político, como forma de garantir a pluralidade de ideias e interesses existentes na democracia pluralista. Tendo em conta o objetivo proposto, a tese organiza-se em cinco capítulos. No primeiro, busca-se conceituar as categorias pluralismo político e princípio do pluralismo político. Na sequência, o segundo capítulo examina os modelos de financiamento político à luz do pluralismo político. O terceiro capítulo relaciona o associativismo e a democracia pluralista. O quarto capítulo examina a relação entre o princípio do pluralismo político e o processo de financiamento político. Por fim, o quinto capítulo analisa o contexto da proibição do financiamento político por pessoas jurídicas no Brasil a partir do princípio do pluralismo político. A importância do tema reside na necessidade de aprofundar a compreensão do alcance normativo do princípio do pluralismo político nas democracias constitucionais que adotam esta base, estabelecendo a sua relação com o financiamento político. Ao mesmo tempo, o estudo contribui para o debate sobre a compatibilidade constitucional de vedações absolutas à participação de pessoas jurídicas no processo de financiamento político, especialmente nos casos em que tal restrição é imposta por decisões do Poder Judiciário. Quanto à Metodologia empregada, adotou-se o método indutivo. Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica e jurisprudencial. A pesquisa está vinculada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (dezesseis). Sustenta-se que, uma vez incorporado na ordem constitucional, o pluralismo político oferece base normativa para legitimar a participação dessas entidades no financiamento político, uma vez que o associativismo é forma de expressão coletiva de interesses e um elemento constitutivo da democracia pluralista. Assim, a exclusão total dessas entidades do processo de financiamento político, seja pela via legislativa ou judicial, reduz os canais de manifestação da diversidade social, enfraquecendo o princípio do pluralismo político.

Palavras-chave: Democracia; Pluralismo Político; Financiamento Político; Partido Político; Pessoa Jurídica.

RIASSUNTO

La presente Tesi, sviluppata in regime di Doppio Titolo con la Università degli Studi di Perugia, si inserisce nella Linea di ricerca Principiologia costituzionale e Politica del diritto, in particolare nel progetto di ricerca Politiche pubbliche, Movimenti sociali, Democrazia e Partecipazione nello Stato democratico di diritto. La ricerca si colloca in uno scenario in cui diversi Paesi hanno adottato norme restrittive sulle donazioni effettuate da persone giuridiche a partiti e candidati, come nel caso di Francia, Belgio, Polonia, Canada e, più recentemente, Spagna e Brasile. L'argomento principale a favore dell'adozione di questo tipo di divieto è la lotta alla corruzione, attraverso l'interruzione di un canale che promuove l'interazione tra grandi finanziatori di campagne elettorali e rappresentanti eletti. D'altra parte, emerge la necessità di analizzare la compatibilità di questo tipo di divieto con uno dei valori fondanti della democrazia contemporanea. In questo senso, l'obiettivo generale della ricerca è dimostrare che il principio del pluralismo politico, una volta incorporato nella Costituzione di uno Stato, fonda la partecipazione delle persone giuridiche di diritto privato al finanziamento politico, come forma di garanzia della pluralità di idee e interessi presenti nella democrazia pluralista. Tenendo conto dell'obiettivo proposto, la tesi si articola in cinque capitoli. Nel primo si cerca di concettualizzare le categorie pluralismo politico e principio del pluralismo politico. Successivamente, il secondo esamina i modelli di finanziamento politico alla luce del pluralismo politico. Il terzo mette in relazione l'associazionismo e la democrazia pluralista. Il quarto esamina il rapporto tra il principio del pluralismo politico e il processo di finanziamento politico. Infine, il quinto analizza il contesto della proibizione del finanziamento politico da parte di persone giuridiche in Brasile a partire dal principio del pluralismo politico. L'importanza del tema risiede nella necessità di approfondire la comprensione della portata normativa del principio del pluralismo politico nelle democrazie costituzionali che adottano tale fondamento, stabilendo il suo rapporto con il finanziamento politico. Allo stesso tempo, lo studio contribuisce al dibattito sulla compatibilità costituzionale dei divieti assoluti alla partecipazione delle persone giuridiche nel processo di finanziamento politico, specialmente nei casi in cui tale restrizione sia imposta da decisioni del Potere giudiziario. Per quanto riguarda la metodologia impiegata, è stato adottato il metodo induttivo. Nelle diverse fasi della ricerca sono state utilizzate le tecniche del Referente, della Categoria, del Concetto Operazionale e della ricerca bibliografica e giurisprudenziale. La ricerca è collegata all'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16 (sedici). Si sostiene che, una volta incorporato nell'ordine costituzionale, il pluralismo politico offre una base normativa per legittimare la partecipazione di tali enti nel finanziamento politico, poiché l'associazionismo costituisce una forma di espressione collettiva degli interessi e un elemento costitutivo della democrazia pluralista. Pertanto, l'esclusione totale di tali enti dal processo di finanziamento politico, sia per via legislativa sia per via giudiziaria, riduce i canali di manifestazione della diversità sociale, indebolendo il principio del pluralismo politico.

Parole chiave: Democrazia; Pluralismo politico; Finanziamento politico; Partito politico; Persona giuridica.

RESUMEN

La presente Tesis, desarrollada en régimen de Doble Titulación con la Università degli Studi di Perugia, se inserta en la Línea de Investigación Principiología constitucional y Política del Derecho, específicamente en el proyecto de investigación Políticas públicas, Movimientos sociales, Democracia y Participación en el Estado democrático de derecho. La investigación se sitúa en un escenario en el que diversos países han adoptado normas restrictivas sobre las donaciones realizadas por personas jurídicas a partidos y candidatos, como es el caso de Francia, Bélgica, Polonia, Canadá y, más recientemente, España y Brasil. El principal argumento para la adopción de este tipo de prohibición es el combate a la corrupción, mediante la ruptura de un canal que promueve la interacción entre grandes financiadores de campañas y representantes electos. Por otro lado, surge la necesidad de analizar la compatibilidad de este tipo de prohibición con uno de los valores fundantes de la democracia contemporánea. En este sentido, el objetivo general de la investigación es demostrar que el principio del pluralismo político, al ser incorporado a la Constitución de un Estado, fundamenta la participación de las personas jurídicas de derecho privado en la financiación política, como forma de garantizar la pluralidad de ideas e intereses existentes en la democracia pluralista. Teniendo en cuenta el objetivo propuesto, la tesis se organiza en cinco capítulos. En el primero, se busca conceptualizar las categorías pluralismo político y principio del pluralismo político. A continuación, el segundo examina los modelos de financiación política a la luz del pluralismo político. El tercero relaciona el asociacionismo y la democracia pluralista. El cuarto examina la relación entre el principio del pluralismo político y el proceso de financiación política. Finalmente, el quinto analiza el contexto de la prohibición de la financiación política por personas jurídicas en Brasil a partir del principio del pluralismo político. La importancia del tema reside en la necesidad de profundizar la comprensión del alcance normativo del principio del pluralismo político en las democracias constitucionales que adoptan esta base, estableciendo su relación con la financiación política. Al mismo tiempo, el estudio contribuye al debate sobre la compatibilidad constitucional de las prohibiciones absolutas a la participación de personas jurídicas en el proceso de financiación política, especialmente en los casos en que tal restricción es impuesta por decisiones del Poder Judicial. En cuanto a la metodología empleada, se adoptó el método inductivo. En las diversas fases de la investigación se utilizaron las técnicas del Referente, de la Categoría, del Concepto Operacional y de la investigación bibliográfica y jurisprudencial. La investigación está vinculada al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (dieciséis). Se sostiene que, una vez incorporado al orden constitucional, el pluralismo político ofrece una base normativa para legitimar la participación de estas entidades en la financiación política, puesto que el asociacionismo constituye una forma de expresión colectiva de intereses y un elemento constitutivo de la democracia pluralista. Así, la exclusión total de estas entidades del proceso de financiación política, ya sea por vía legislativa o judicial, reduce los canales de manifestación de la diversidad social, poniendo en riesgo el principio del pluralismo político.

Palabras clave: Democracia; Pluralismo político; Financiación política; Partido político; Persona jurídica.

INTRODUÇÃO

A presente tese vincula-se à Área de Concentração Constitucionalismo, Transnacionalidade e Produção do Direito, inserindo-se na Linha de Pesquisa Principiologia Constitucional, Política do Direito e Inteligência Artificial, no âmbito do Projeto de Pesquisa políticas públicas, Movimentos sociais, Democracia e Participação no Estado Democrático de Direito.

Está inserida ainda no Programa de Pesquisa Internacional conjunto PPCJ/UNIVALI e Dipartimento di Giurisprudenza - Università Degli Studi di Perugia. Seu objetivo institucional é a obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica pelo Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Univali.

O estudo pretende relacionar o financiamento político e o princípio do pluralismo político, especificamente no contexto da legitimidade e constitucionalidade da participação de pessoas jurídicas de direito privado no processo de financiamento das atividades políticas de partidos e candidatos. A abordagem do problema desenvolve-se tanto numa perspectiva normativa, especialmente jurídico-constitucional, quanto teórica, uma vez que abarca a análise do conceito do pluralismo político e o debate sobre a legitimidade dos interesses particulares no campo democrático.

A investigação transita entre as áreas do Direito Constitucional e da Ciência Política, com repercussões sobre o Direito Eleitoral. Destaca-se que o objetivo não é o de defender a liberalização irrestrita do financiamento privado, mas sim o de realizar uma leitura do processo de financiamento político que compreenda o princípio do pluralismo político como legitimador da influência de empresas, associações, fundações e outras formas organizadas no processo democrático, desde que submetidas a limites que impeçam a captura do ambiente político.

Apesar de influenciada pelo contexto brasileiro, a pesquisa não se restringe ao contexto nacional, na medida que a temática insere-se numa discussão global sobre modelos de financiamento político e restrições de determinadas fontes,

atingindo mais diretamente países que elencam o pluralismo político como princípio constitucional.

O recorte da investigação, portanto, exclui uma análise empírica da eficácia de políticas públicas específicas relativas ao financiamento eleitoral, concentrando-se na construção de uma fundamentação teórica e normativa que justifique a participação das pessoas jurídicas de direito privado no espaço político por meio do financiamento, em nome da pluralidade democrática.

Atualmente a temática do financiamento político ganha cada vez mais destaque e relevância no âmbito internacional. O interesse sobre a matéria decorre, dentre outros motivos, do aumento expressivo dos montantes investidos em campanhas eleitorais e, sobretudo, diante da frequência com que escândalos de corrupção ganham os noticiários, geralmente vinculando grandes financiadores de campanhas a representantes eleitos.

Nesse sentido, visando pôr fim a influência política desproporcional dos detentores de grande poder econômico e mitigar os riscos de captura agenda política, diversos países impuseram vedações para doações de pessoas jurídicas para partidos e candidatos, como é o caso de França, Bélgica, Polônia, Canadá e, mais recentemente, Espanha[9] e Brasil. A partir desta proibição, setores que compõem legitimamente a sociedade, como empresas, sindicatos, entidades de classe, associações e fundações, viram-se impedidas de participar do processo de financiamento político, com base numa proibição genérica dirigida às “pessoas jurídicas”.

Apesar da tendência normativa de países imporem esta vedação irrestrita, marcos legais do gênero carecem de uma análise mais aprofundada a partir da ótica do pluralismo político, especialmente naqueles Estados em que este princípio situa-se na ordem constitucional.

Diante disso, a pesquisa detém o **escopo central** de:

- Demonstrar que o princípio do pluralismo político, ao ser incorporado à Constituição de um Estado, fundamenta a

[9] A Espanha ainda permite tais doações, mas exclusivamente durante os pleitos eleitorais.

participação de pessoas jurídicas de direito privado no financiamento político, como forma de garantir a pluralidade de ideias e interesses existentes na democracia pluralista.

Em relação ao **problema de pesquisa**, formulou-se a seguinte pergunta:

- O princípio do pluralismo político é fundamento jurídico para legitimar a participação de pessoas jurídicas de direito privado no processo de financiamento político?

Diante do problema apresentado, a seguinte **hipótese** foi construída:

- O princípio do pluralismo político, quando incorporado à Constituição de um Estado, constitui fundamento normativo apto a legitimar a participação de pessoas jurídicas de direito privado no processo de financiamento político, uma vez que reconhece o associativismo como elemento essencial da democracia pluralista.

Destaca-se que a pesquisa reconhece a existência de diferentes interpretações sobre o significado do princípio do pluralismo político, bem como que conflitos entre princípios constitucionais podem emergir em distintos contextos normativos. Deste modo, a tese não sustenta que o princípio imponha um desenho único do modelo de financiamento político, ou que toda Constituição que consagre o pluralismo político obrigue a ordem infraconstitucional a construir um modelo de financiamento político que inclua pessoas jurídicas de direito privado entre as possíveis fontes de financiamento.

Sustenta-se que, uma vez incorporado na ordem constitucional, o pluralismo político oferece base normativa para legitimar a participação dessas entidades no financiamento político, uma vez que o associativismo é forma de expressão coletiva de interesses e um elemento constitutivo da democracia pluralista. Assim, a exclusão total dessas entidades do processo de financiamento político, seja pela via legislativa ou judicial, reduz os canais de manifestação da diversidade social, enfraquecendo o princípio do pluralismo político.

Ao mesmo tempo, a pesquisa está atenta a complexidade da temática e seus efeitos potenciais. Neste sentido, a tese discute a necessidade de imposição de regras ao financiamento político que protejam minorias e reduzam a desproporcionalidade de força dos agentes econômicos, com o objetivo de estabelecer um ambiente de equilíbrio nos meios de influência financeira para efetiva promoção da diversidade sustentada pelo princípio do pluralismo político.

Por sua vez, como desdobramentos do objetivo geral, elencam-se os seguintes **objetivos específicos**:

a) Compreender o significado da categoria “pluralismo político” e do princípio do pluralismo político;

b) Apresentar os principais modelos de financiamento político existentes; investigando como tais modelos impactam no pluralismo político;

c) Apresentar o associativismo como sustentáculo da democracia moderna e, nesse contexto, os grupos organizados como atores fundamentais.

Do ponto de vista **teórico**, o trabalho pretende aprofundar a compreensão do alcance normativo do pluralismo político nas democracias constitucionais que adotam o referido princípio, estabelecendo a sua relação com o financiamento político.

No plano **prático**, o estudo contribui para o debate sobre a compatibilidade constitucional de vedações absolutas à participação de pessoas jurídicas no processo de financiamento político, especialmente nos casos em que tal restrição é imposta por decisões do Poder Judiciário.

Visando alcançar o objetivo e responder o problema de pesquisa proposto, estruturou-se a pesquisa em cinco capítulos:

No primeiro capítulo, “Fundamentos teóricos e perspectivas conceituais do pluralismo político”, busca-se delimitar um conceito de pluralismo político e princípio do pluralismo político. Para isso, parte-se da distinção entre pluralidade e

pluralismo, bem como das diferentes faces assumidas pelo pluralismo, como jurídico, social, religioso, filosófico e político. Na sequência, são apresentadas as principais vertentes do pluralismo político, quais sejam, a corrente liberal-democrática, a doutrina cristã-social e a vertente socialista.

O capítulo confere especial atenção à abordagem liberal-democrática, principal referencial teórico da tese, com base em autores como Madison[10], Tocqueville[11], Bentley[12] e Dahl[13], bem como às críticas formuladas por Schattschneider[14], Bachrach[15] e Baratz[16], além dos comentários de Hirst[17] e Held[18]. Estabelece-se, ainda, a relação entre democracia e pluralismo político, evidenciando que as democracias contemporâneas assumem um caráter pluralista, embora tais categorias não sejam interdependentes.

Na sequência, o segundo capítulo, intitulado “O financiamento político à luz do pluralismo: modelos e fundamentos teóricos”, examina os modelos de financiamento político exclusivamente público, privado e misto à luz do pluralismo político, destacando as vantagens e desvantagens de cada arranjo normativo.

---

[10] MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection. **New York Packet**, New York, 23 nov. 1787. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp. Acesso em: 21 mar. 2025

[11] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Julia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019. p. 271.

[12] BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government:** A Study of Social Pressures. Chicago: The University of Chicago Press, 1908. p. 204.

[13] DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. DAHL, Robert A. **A preface to economic democracy**. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1985. DAHL, Robert A. **Dilemmas of pluralist democracy**: autonomy vs. control. New Haven: Yale University Press, 1983. DAHL, Robert A. **Who governs?** Democracy and power in an American city. New Haven: Yale University Press, 1961.

[14] SCHATTSCHNEIDER, Elmer. E. **The Semisovereign People:** A Realist’s View of Democracy in America. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960.

[15] BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, Washington, v. 56, n. 4, p. 947–952, dez. 1962. p. 947. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1952796. Acesso em: 08 abr. 2025.

[16] BARATZ, Morton S. Corporate Giants and the Power Structure. **Political Research Quarterly**, v. 9, n. 2, p. 406–415, 1956. p. 415. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/106591295600900211. Acesso em: 11 abr. 2025.

[17] HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1992.

[18] HELD, David. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza editorial, 1990.

Sustenta-se que modelos de financiamento político estruturados a partir de fontes exclusivas, sejam públicas ou privadas, tendem a restringir o pluralismo político, cuja realização depende da interação entre múltiplos atores e mecanismos de financiamento, capazes de favorecer a descentralização do poder e a diversidade no espaço político.

Embora esse argumento não seja determinante para a validade da hipótese central, ele desempenha papel relevante em sua fundamentação e justificação prática, na medida em que demonstra que a combinação entre financiamento público e privado é a que melhor se ajusta ao princípio do pluralismo político.

Ao mesmo tempo, o capítulo evidencia que a participação de pessoas jurídicas não ameaça à pluralidade das democracias, destacando o papel da legislação na fixação de limites capazes de promover o equilíbrio de influência financeira.

O terceiro capítulo, “Participação política, cidadania e pessoas jurídicas na democracia”, busca relacionar o associativismo e a democracia pluralista, aspecto fundamental para a demonstração da tese, e analisar os argumentos contrários à participação de pessoas jurídicas no processo de financiamento político, buscando demonstrar o fundamento para participação dessas entidades, ao mesmo tempo em que evidencia-se a fragilidade de amplas restrições às contribuições realizadas por pessoas jurídicas.

Neste sentido, o capítulo aborda argumentos como a ausência do direito de participação política das pessoas jurídicas; a falta de autonomia para a determinação de interesses, considerados insuscetíveis de transformação no processo democrático; e, por fim, o argumento que rejeita a presença de interesses particulares no espaço democrático. Ao final, tais objeções sustentam que o Estado estaria autorizado a impedir a participação dessas entidades no financiamento político.

Ao refutar tais argumentos, sob uma perspectiva pluralista, busca-se afirmar que a exclusão das pessoas jurídicas do financiamento político carece de fundamento consistente.

No quarto capítulo, intitulado “O pluralismo como fundamento constitucional do financiamento político por pessoas jurídicas”, examina-se a relação entre o princípio do pluralismo político e o processo de financiamento político. Nesse sentido, explora-se a relação entre o associativismo e a democracia pluralista e a consequente abertura do modelo pluralista à diversidade de interesses, valores e ideais presentes na sociedade.

Sustenta-se que pessoas jurídicas, sejam empresas, associações, sindicatos ou organizações não governamentais (ONGs), enquanto materializações do associativismo, elemento central do pluralismo político, podem apoiar financeiramente projetos políticos que compartilhem seus objetivos, na medida em que a alocação de recursos financeiros constitui forma legítima de participação política.

Assim, organizações voltadas à defesa de causas ambientais, empresas que buscam incentivos fiscais ou associações comunitárias que pleiteiam a melhoria de equipamentos e serviços públicos, podem apoiar financeiramente partidos e candidatos comprometidos com seus objetivos institucionais. Tal possibilidade é vista como uma forma de expressão da pluralidade de interesses, constituindo um instrumento de concretização do princípio do pluralismo político.

Essa capacidade de participar do financiamento político, contudo, não é irrestrita, razão pela qual o capítulo também examina possíveis restrições à modalidade de financiamento. Além disso, o capítulo ainda apresenta, com base em Alexy[19], a colisão entre os princípios da igualdade e do pluralismo político no contexto do financiamento político por pessoas jurídicas, com objetivo de demonstrar que a participação de pessoas jurídicas no financiamento não promove, necessariamente, a desigualdade de acesso e influência sobre os agentes políticos.

Por fim, no quinto capítulo, “O pluralismo político no constitucionalismo brasileiro e a (in)constitucionalidade da vedação à participação de pessoas jurídicas no financiamento político”, analisa-se o contexto da proibição do financiamento político por pessoas jurídicas no Brasil, com o objetivo de confrontar os argumentos

[19] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

apresentados no julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4650 com a tese desenvolvida.

Para tanto, examina-se a evolução da categoria “pluralismo político” no constitucionalismo brasileiro, destacando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que é a primeira a tratar de forma explícita do pluralismo político, alçando-o à posição de princípio fundamental. Além disso, o O capítulo também delimita o espaço e o alcance do princípio do pluralismo político na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A tese se encerra com a Conclusão, na qual são apresentados os aspectos centrais desenvolvidos na pesquisa, seguidos de estímulo à continuidade dos estudos na área e das reflexões sobre a relação entre o princípio do pluralismo político e o modelo de financiamento político adotado pelo Estado.

Como mencionado, o financiamento político é tema amplamente debatido no meio acadêmico, político, social e jurídico. No entanto, grande parte da literatura contemporânea que trata do financiamento político por pessoas jurídicas de direito privado, concentra-se em discutir se a participação desses atores está necessariamente vinculada à corrupção, à desigualdade no processo eleitoral ou captura do poder político.

É certo que os riscos associados à concentração de recursos provenientes de uma única fonte não podem ser ignorados na construção de um modelo de financiamento político. Todavia, a presente proposta propõe deslocar o foco da discussão: em vez de tratar dos efeitos práticos da captura do sistema político quando inexistem limites para as contribuições ou quando estes sejam demasiadamente permissivos, busca-se reconstruir o debate normativamente, à luz do princípio do pluralismo político, tal como previsto em diversas constituições democráticas contemporâneas.

Atualmente, quando a doutrina relaciona financiamento político e pluralismo político, em regra, fornece ênfase à participação cidadã ou trata o financiamento privado como dimensão do pluralismo político, sem esclarecer quais seriam os atores legítimos dentro deste contexto. A presente proposta pretende preencher essa lacuna ao oferecer uma fundamentação teórica, baseada no princípio

do pluralismo político, para a participação de **pessoas jurídicas de direito privado** no processo de financiamento político.

Desta forma, há originalidade na vinculação do princípio do pluralismo político como fundamento para que pessoas jurídicas de direito privado, sejam elas empresas, sindicatos, associações ou fundações, participem do processo de financiamento político, como forma de garantir a diversidade de interesses, valores e ideais no sistema político.

Ademais, as pesquisas realizadas na plataforma Google Scholar[20] e na plataforma de teses e dissertações da Capes[21] não revelaram a existência de trabalhos científicos com o tema, objetivos e hipóteses iguais ou semelhantes àquelas contidas na presente tese, reforçando a originalidade do trabalho.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação[22] foi utilizado o Método Indutivo[23], na Fase de Tratamento de Dados o procedimento Cartesiano[24], e, o Relatório dos Resultados expresso na presente Tese é composto na base lógica indutiva.

---

[20]GOOGLE. **Google Acadêmico**. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?start=0&q=%22pluralismo+pol%C3%ADtico%22+e+%22financiamento+pol%C3%ADtico%22+e+%22pessoas+jur%C3%ADdicas%22&hl=pt-BR&as_sdt=0,5. Acesso em: 25 out. 2025

[21]CAPES. **Catálogo de teses e dissertações**. Disponível em https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/. Acesso em: 25 out. 2025

[22] "(...) momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido (...)." PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113.

[23] "(...) pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral (...)". PASOLD, Cesar Luiz**. Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. p. 114.

[24] Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente[25], da Categoria[26], do Conceito Operacional[27] e da Pesquisa Bibliográfica[28] e jurisprudencial.

Em relação a dupla titulação, faz-se necessário destacar que a experiência acadêmica proporcionada pela Università degli Studi di Perugia foi de extrema relevância para a construção da pesquisa, sobretudo por possibilitar o contato direto com a literatura neocorporativista, especialmente sua estrutura teórica e as críticas formuladas à tradição pluralista.

A consulta de referenciais teóricos não tão difundidos no ambiente jurídico brasileiro demonstrou a necessidade de uma melhor delimitação da pesquisa, respeitando os pontos de diferenciação e interconexão entre o pluralismo e o neocorporativismo.

Do mesmo modo, a literatura crítica em relação a representação dos interesses auxiliou diretamente no amadurecimento da pesquisa, fornecendo novos questionamentos que, ao serem explorados, fortalecem a presente proposta

A pesquisa está vinculada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (dezesseis), “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”[29].

---

[25] “(...) explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. p. 69.

[26] “(...) palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. p. 41.

[27] “(...) uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. p. 58.

[28] “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. p. 217.

[29] NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16** – Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16. Acesso em: 29 jan. 2026

Por fim, informa-se que a presente tese foi desenvolvida mediante apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Capítulo 1

FUNDAMENTOS TEÓRICOS E PERSPECTIVAS CONCEITUAIS DO PLURALISMO POLÍTICO

O pluralismo é uma construção recente. Antes dele, as sociedades baseavam-se na semelhança e na crença em uma verdade absoluta, considerada condição necessária para a ordem social. Nesse sentido, como explica Rawls[30], até o constitucionalismo moderno não havia exemplo na história de uma sociedade pacífica construída a partir da diferença, de modo que "a intolerância era aceita como uma condição da ordem e estabilidade das sociedades".

Foi sobretudo a partir da Reforma Protestante do século XVI, que fragmentou a religião na sociedade medieval e promoveu divisões que alimentaram outros tipos de pluralismos para além do religioso, que se iniciou um movimento que permitiu o convívio pacífico de uma sociedade formada a partir da diferença. Tal processo se consolidou como traço cultural a partir do final do século XVIII[31].

A partir desse momento histórico, emerge a necessidade de compreender teoricamente o fenômeno moderno do pluralismo. Nesse contexto, objetivo proposto no primeiro capítulo é o de aproximar-se de um conceito para o termo pluralismo e identificar suas diferentes dimensões. Para isso, na primeira parte examina-se a distinção entre pluralidade, pluralismo e pluralismo político.

Na sequência, o capítulo explora as principais vertentes do pluralismo político, destacando a abordagem liberal-democrática e as principais críticas postas a ela. Tal análise busca estabelecer as bases para uma compreensão aprofundada de seu significado, uma vez que a tese adota o pluralismo político no sentido liberal democrático como base argumentativa.

---

[30] RAWLS, John. **Liberalismo Político:** elementos básicos. São Paulo: Editora Ática, 2000. p. 32-33.

[31] RAWLS, John. **Liberalismo Político:** elementos básicos. p. 30.

O capítulo também aborda a relação entre pluralismo político e democracia, ressaltando que, embora não sejam conceitos interdependentes, as democracias contemporâneas efetivamente existentes são pluralistas. Por fim, apresenta-se o conceito do princípio do pluralismo político, à luz das discussões desenvolvidas ao longo do capítulo.

1.1 TIPOLOGIAS DO PLURALISMO: ABORDAGENS TEÓRICAS

É relativamente comum deparar-se com categorias como pluralismo, pluralismo jurídico, pluralismo sociológico, pluralismo cultural e pluralismo político, cada uma conceituada de forma distinta, com ênfase no campo específico de conhecimento ao qual o termo “pluralismo” está associado.

Isto pois, ao longo do tempo, o conceito de pluralismo foi adaptado para descrever fenômenos em diferentes campos do conhecimento, o que permite afirmar a existência de uma **pluralidade de pluralismos**, tendo cada abordagem contornos próprios.

No âmbito do **Pluralismo Jurídico,** comumente associado ao seu principal expoente, Santi Romano[32], defende-se um conceito de Direito que englobe todos os demais ordenamentos jurídicos existentes na sociedade, para além do Direito Estatal. Reconhece-se, portanto, que o indivíduo convive com diversas normas produzidas por outras fontes que não o Estado, como instituições religiosas, empresas e organismos internacionais[33].

Como explica Neves[34], o pluralismo jurídico pode ser visto como um questionamento a “pretensão exclusivista do Estado” pós desmantelamento do

---

[32] ROMANO, Santi. **L’ordinamento Giuridico**. 2. Ed. Firenze: Biblioteca Sansoni, 1967. p. 24-28

[33] Um interessante debate entre monismo e pluralismo na perspectiva jurídica é realizado por Neves em “Do pluralismo Jurídico à Miscelânea Social”. NEVES, Marcelo. Do pluralismo Jurídico à Miscelânea Social: o problema da falta de identidade da(s) esfera (s) de juridicidade da modernidade periférica e suas implicações na América Latina. **Revista Direito em Debate**, v. 4, n. 5, 2013. DOI: 10.21527/2176-6622.1995.5.%p. Disponível em: https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/885. Acesso em: 10 mar. 2025.

[34] NEVES, Marcelo. Del pluralismo jurídico a la miscelánea social: el problema de la falta de identidad de la(s) esfera(s) de juridicidad en la modernidad periférica y sus implicaciones en América Latina. In: GARCÍA, Mauricio V.; RODRÍGUEZ, César A. (Eds**.). Derecho y sociedad en América Latina:** Un debate sobre los estudios jurídico críticos. Bogotá: Ediciones Antropos, 2003.

Feudalismo e ascensão do absolutismo, lançando luz à coexistência de ordenamentos jurídicos no mesmo tempo e espaço. Tal campo, por sua vez, é permeado por distintas correntes, como o pluralismo institucionalista, o sociológico, o antropológico, entre outros.

Já o **Pluralismo Social**[35] refere-se à coexistência pacífica dos diversos grupos que compõem uma sociedade, com diferentes formas de organização, valores e interesses. O pluralismo social reconhece a existência da diversidade advinda da multiplicidade de grupos que interagem na sociedade, opondo-se diametralmente à teoria elitista[36] e sua visão monista de concentração do poder em uma classe dominante (elite) que o exerce sobre uma classe dominada (massas).

Para os Pluralistas “as diferenças horizontais entre grupos sociais são mais significativas do que as distinções verticais de poder”[37], na medida em que nenhuma visão de mundo domina completamente a sociedade. O pluralismo compreende a complexidade dos interesses existentes na sociedade, identificando que os objetivos não são homogêneos entre as “classes”, na medida em que os indivíduos compõem uma série de outras associações, como as profissionais, religiosas, esportivas, filosóficas etc.

Além do pluralismo social e jurídico, também merece destaque o **Pluralismo Cultural**. Conforme explica Mack[38], este conceito refere-se ao convívio democrático de diferentes culturas na sociedade, sem que haja a imposição de uma sobre as demais. O pluralismo cultural entende que a interação entre culturas distintas deve ser valorizada, na medida em que o intercâmbio entre elas forma uma cultura comum caracterizadora da sociedade.

---

[35] BROWN, Garrett Wallace; MCLEAN, Iain; MCMILLAN, Alistair. **Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations.** 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 935

[36] Cfr. MOSCA, Gaetano; BOUTHOUL, Gaston. **História das Doutrinas Políticas desde a antiguidade.** 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. p. 307-313

[37] BROWN, Garrett Wallace; MCLEAN, Iain; MCMILLAN, Alistair. **Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations**. p. 935

[38] MACK, Jane Barnes. Cultural pluralism and multiculturalism: e pluribus unum or ex uno plura? **Hitotsubashi Journal of Social Studies**, v. 26, n. 2, p. 63-72, dez. 1994. p. 63. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/43294357. Acesso em: 18 dez. 2024.

Igualmente relevante é a concepção do **pluralismo ideológico**, que como explica Bobbio[39], emerge das diferentes doutrinas de Estado, orientações de pensamento e programas políticos com livre trânsito na sociedade, fundando um modelo de sociedade disposto a abarcar uma opinião pública heterogênea. Este pluralismo é fruto da falência das tentativas de explicar a sociedade, a política e a moral a partir de imperativos absolutos, geralmente enraizados na religião[40].

O pluralismo ideológico repele a certeza e analisa as diferentes concepções com ceticismo, percebendo-as como dignas de crítica e complementação, na medida em que são compreendidas como "simples tentativas de pensamento" e não como verdades absolutas[41].

Especialmente relevante para a presente tese é a vertente do **Pluralismo Político**, que poder ser entendido como a inclusão no sistema político da diversidade de interesses, valores e ideologias que compõem a sociedade, permitindo sua participação e influência nas decisões políticas[42].

Em todo caso, longe de uma abordagem exaustiva das diferentes vertentes do pluralismo[43], o objetivo aqui proposto é acercar-se de uma resposta à indagação: "que significa pluralismo enquanto categoria autônoma?".

---

[39] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. 14 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2017. p. 99.

[40] NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo Político:** subsídios para análise dos Sistemas Partidário e Eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2009. p. 32

[41] ZIPPELIUS, Ferdinand. **Teoria Geral do Estado**. 3 ed. Lisboa: Calouste Gulbekian, 1997. p. 61

[42] LEVINE, Daniel.; MCCOURT, David. Why does pluralism matter when we study politics? A view from contemporary international relations. **Perspectives on Politics**, v. 16, p. 92-109, 2018. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/abs/why-does-pluralism-matter-when-we-study-politics-a-view-from-contemporary-international-relations. Acesso em: 18 dez. 2024.

[43] Do mesmo modo, o exercício proposto também não pretende nomear todas as vertentes de pluralismo. A título de exemplo há também a concepção de pluralismo econômico, definida por Bobbio como a competição existente entre diversas empresas na economia de mercado e a distinção entre o setor público e o privado. Ainda, é possível tratar do pluralismo religioso, entendido como o convívio entre as diferentes concepções religiosas sem pretensão de dominação e preferência estatal. A tolerância entre credos teve em Locke um grande defensor, argumentou que "A tolerância para os defensores de opiniões opostas acerca de temas religiosos está tão de acordo com o Evangelho e com a razão que parece monstruoso que os homens sejam cegos diante de uma luz tão clara". LOCKE, John. Carta acerca da tolerância. In: **John Locke**. São Paulo: Abril cultural, 1973. p. 10; BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 98.

Naspolini[44] empreende uma busca na etimologia do termo à procura de uma aproximação conceitual. Explica que pluralismo deriva do latim *pluralis*, que significa a qualidade do que é composto a partir de variados elementos. Assim, pluralismo é tido como um **adjetivo** (no latim) que indica a existência de um todo composto por diversas partes.

Alinhadas com a perspectiva etimológica, as vertentes de pluralismo apresentadas possuem ao menos um traço caracterizador comum capaz de auxiliar no processo de conceituação do pluralismo: todas as abordagens tratam da **coexistência em diversidade,** seja ela de ideais, valores, ideologias, interesses, normas ou culturas.

Todavia, apenas a partir deste aspecto isolado não é possível diferenciar **pluralismo** de **pluralidade**. Esta última, caracteriza-se como um fenômeno empírico, observável pela heterogeneidade dos indivíduos que compõem a sociedade[45]. O pluralismo, portanto, não pode ser reduzido ao simples diagnóstico da multiplicidade de credos, ideologias e culturas, sob pena de confundir-se com a categoria pluralidade. Constitui-se, na verdade, como uma criação normativa que protege e valoriza a pluralidade[46].

Nesse sentido, Bobbio explica que o pluralismo (político)[47] é uma forma de organização da sociedade que, dentre outras características, **valoriza a existência de grupos** em seu seio, a partir do reconhecimento da pluralidade como um fato[48]. Assim, no modelo pluralista, a essência política da sociedade reside não apenas

---

[44] NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo Político:** subsídios para análise dos Sistemas Partidário e Eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal. p. 28.

[45] PREUSS, Ulrich K. Law as a source of pluralism? **Philosophy & Social Criticism**, London, v. 41, n. 4-5, p. 357-365, 2015. p. 357. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0191453714565555. Acesso em: 24 nov. 2024.

[46] PREUSS, Ulrich K. Law as a source of pluralism? **Philosophy & Social Criticism**, London, v. 41, n. 4-5, p. 357-365, 2015. p. 358/363. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0191453714565555. Acesso em: 24 nov. 2024.

[47] A partir deste ponto utilizo pluralismo como sinônimo de pluralismo político.

[48] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise.** Brasília: Editora UnB, 1999.

coexistência de diferentes grupos, mas na **criação de uma forma de organização social alicerçada na valorização destes grupos**[49].

O pluralismo, como destaca Bobbio[50], trava uma luta em duas frentes: enquanto de um lado se opõe ao Estado centralizador, de outro opõe-se ao "individualismo atomizante". É dizer, a luta do pluralismo visa desintegrar o Estado, reduzindo seu poder de influência e protegendo os indivíduos do autoritarismo, e integrar os indivíduos por meio de grupos, protegendo o próprio Estado da fragmentação da doutrina individualista. "É uma luta travada em nome da concepção de uma sociedade articulada em grupos de poder que se situem, ao mesmo tempo, abaixo do Estado e acima dos indivíduos [...]"[51].

Neste sentido, importante apontar a ressalva posta Sartori[52], ao afirmar que o pluralismo não se reduz à simples existência de múltiplas associações humanas, uma vez que estas associações devem ser compostas a partir de filiações **voluntárias** e **não exclusivas**, ou seja, sem que participação em uma associação inviabilize a permanência em outra. Nesse sentido, a simples "presença de um grande número de grupos identificáveis não comprova, de modo algum, a existência do pluralismo, mas apenas um estado desenvolvido de articulação e/ou fragmentação".

Em todo caso, por partir da **valorização dos grupos formados na sociedade**[53], de imediato o pluralismo opõe-se radicalmente a outras doutrinas, como o Marxismo de Engels e Marx[54] e o arquétipo de sociedade proposto por Rousseau[55].

Se opõe a Rousseau pois este propunha o ideal de uma sociedade monista, regida pelo ideal da "*volonté générale*", produzida pelo indivíduo inserido no corpo social, opondo-se a formação de associações por representarem interesses

---

[49] BROWN, Garrett Wallace; MCLEAN, Iain; MCMILLAN, Alistair. **Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations.** 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 935

[50] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 19

[51] BOBBIO, Norberto. Pluralismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 928

[52] SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982. p. 38

[53] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 20

[54] KARL, Marx; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 2005.

[55] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2013.

particulares[56]. De outro lado, se opõe ao marxismo, na medida em que este percebe uma sociedade bidimensional, dividida entre a elite e o proletariado[57], não concebendo a realidade de dispersão do poder em diversos grupos: nem classe trabalhadora, nem as elites compõem um agrupamento único e coeso, mas uma multiplicidade de pequenos, médios e grandes grupos com interesses distintos.

O pluralismo considera que uma sociedade, para melhor organização, deve possuir agrupamentos sociais que gozem de autonomia, reduzindo o poder central em nome de uma ideologia que valoriza a difusão[58]. A forma de atuação destes grupos, se concorrentes ou não, e seu grau de autonomia, variam conforme as diferentes formulações elaboradas por cada corrente política, mas todas partem da valorização da associação humana.

Decorre desta valorização outra característica relevante ao pluralismo: o **apreço ao dissenso**. O pluralismo, como explica Bobbio[59], entende que as associações que compõem a sociedade e que possuem interesses divergentes, devem poder influenciar a agenda política, enxergando na contraposição de ideias e interesses uma **virtude**, além do reconhecimento de um **fato**. **Fato**, pois apenas internaliza ao sistema uma realidade observável: a sociedade é composta por grupos e estes, por sua vez, possuem interesses próprios; **virtude**, pois assumindo uma preferência ideológica, entende que a forma ideal de organizar esta sociedade complexa é dialogar com os diferentes grupos e não suplantá-los em busca de uma unidade política.

Portanto, o pluralismo exige o reconhecimento e a valorização da variedade de princípios, opiniões e interesses, de modo que somente é possível alcançá-lo numa organização social e política que **não se baseie na certeza**, na unidade, “na afirmação de uma única verdade indiscutível”[60].

---

[56] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. p. 38-39

[57] KARL, Marx; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. p. 40.

[58] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 17.

[59] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 3.

[60] PREUSS, Ulrich K. Law as a source of pluralism? **Philosophy & Social Criticism**, London, v. 41, n. 4-5, p. 357-365, 2015. p. 357. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0191453714565555. Acesso em: 24 nov. 2024.

É precisamente esta a perspectiva que Levine e McCourt[61] chamam de **ceticismo epistemológico**, o qual "consiste na compreensão de que nenhuma ideologia, teoria ou sistema de conhecimento pode reivindicar acesso singular à verdade", ou seja, o pluralismo é a admissão da inexistência de uma única maneira correta de compreender o mundo.

Justamente por isso, Sartori[62] afirma que o pluralismo pressupõe a separação entre o Estado e a Igreja, na medida em que, não havendo esta separação, o Estado estaria abraçado ao dogmatismo, enquanto o pluralismo exige e implica na **tolerância**. "*A Dios lo que es de Dios, al César lo que es del César, y a la sociedad civil, lo que no es ni de Dios ni del César*".

A intepretação pluralista representa a antítese à visão unidimensional, que marca desde a teoria elitista até a sociedade monista rousseauniana[63], que descrevia uma sociedade regida pelo ideal do bem comum, tendo como atores da vida política os indivíduos. No extremo oposto a Rousseau, a sociedade pluralista valoriza o dissenso, os interesses conflitantes e as associações, que exercem de maneira preponderante a política.

Como explica Bobbio[64], hoje está-se diante de uma sociedade centrífuga, "que não tem apenas um centro de poder (a vontade geral de Rousseau) mas muitos, merecendo por isto o nome de sociedade policêntrica ou poliárquica [...]". Para o autor, "a sociedade real, **subjacente aos governos democráticos**, é pluralista".

---

[61] LEVINE, Daniel.; MCCOURT, David. Why does pluralism matter when we study politics? A view from contemporary international relations. **Perspectives on Politics**, v. 16, p. 92-109, 2018. p. 63. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/abs/why-does-pluralism-matter-when-we-study-politics-a-view-from-contemporary-international-relations. Acesso em: 18 dez. 2024.

[62] SARTORI, Giovanni. **La democracia en 30 lecciones**. Taurus: Ciudad de México, 2009. p. 65 […] el pluralismo presupone e implica "tolerancia"; y, por tanto, se consolida negando el dogmatismo, el fideísmo y el fanatismo. Tercero: el pluralismo exige que la Iglesia esté separada del Estado y que la sociedad civil sea autónoma de ambos. El pluralismo se ve amenazado tanto por un Estado que sea el brazo secular de una Iglesia, como por un Estado que politice la sociedad. A Dios lo·que es de Dios, al césar lo que es del césar, y a la sociedad civil, lo que no es ni de Dios ni del césar.

[63] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. 6. ed. São Paulo: Martin Claret, 2016. p. 29-42.

[64] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 43 (grifo nosso).

Esta sociedade pluralista, como explica Sartori[65], é fundada na convicção de que "[...] a diferença, e não a semelhança, a dissensão, e não a unanimidade, a mudança, e não a imutabilidade, levam a uma vida melhor".

Conforme Preuss[66], o dissenso é um fato que decorre da liberdade de expressão e comunicação, visto que com o reconhecimento de tais liberdades os indivíduos ingressaram no debate público e, naturalmente, passaram a expressar opiniões divergentes. O pluralismo, explica o autor, compreende as divergências e oferece um padrão de convivência pacífica entre diferentes perspectivas, uma vez que não impõe uma verdade absoluta.

Ainda, apesar de opor-se a centralização do poder Estatal, o pluralismo não se configura como uma negação a "toda forma possível de Estado", mas como uma interpretação e "[...] um projeto de reforma do Estado moderno"[67]. Isto pois, enquanto a pluralidade é um fato, o pluralismo depende da proteção e valorização da pluralidade no ordenamento jurídico. Ou seja, o pluralismo moderno não é um fato empírico, é uma invenção cuja força instrumentalizadora provém da Lei. Para existir, o pluralismo depende de normas constitutivas, especialmente constituições, que ao garantirem direitos de livre comunicação, associação e expressão, propiciam o espaço necessário para que opiniões e visões sejam difundidas, ainda que divergentes ou controversas, alçando a diversidade à fundamento político[68].

Em síntese, o pluralismo constitui-se como um princípio diretamente relacionado à valorização e incorporação da diversidade em diferentes âmbitos, como o social, o político, o ideológico e o cultural. Tais âmbitos, por vezes sobrepostos, complementam-se, especialmente na esfera política.

---

[65] SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. p. 35

[66] PREUSS, Ulrich K. Law as a source of pluralism? **Philosophy & Social Criticism**, London, v. 41, n. 4-5, p. 357-365, 2015. p. 358/363. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0191453714565555. Acesso em: 24 nov. 2024.

[67] Uma ressalva sobre a afirmação, apesar de óbvia, é a concepção de pluralismo da tradição anarquista. BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise.** p. 20

[68] PREUSS, Ulrich K. Law as a source of pluralism? **Philosophy & Social Criticism**, London, v. 41, n. 4-5, p. 357-365, 2015. p. 362-363. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0191453714565555. Acesso em: 24 nov. 2024.

Neste sentido, conforme reflete Naspolini[69], o pluralismo social, ao incentivar a convivência pacífica entre diferentes cosmovisões, demonstra como “a contestação e a divergência em relação aos valores dominantes deixaram de ser combatidas pelo poder estabelecido para serem toleradas e, logo após, incorporadas ao sistema de governo[...]”, representando a passagem do pluralismo social e ideológico para o pluralismo político.

Diante do exposto, é possível consolidar que o modelo de organização do pluralismo político pode ser compreendido a partir os seguintes fundamentos:

1) Posição política de oposição à centralização do poder pelo Estado e à posição diametralmente oposta, o individualismo atomizante;

2) Valorização da associação humana, com a proteção dos grupos organizados formados pela livre associação de indivíduos;

3) Apreço à diversidade de interesses, ideais, valores e culturas existentes, diante da compreensão de que o dissenso produzido pela variedade de visões de mundo, que coexistem de modo pacífico, enriquecem a sociedade;

4) Comprometimento com o ceticismo epistemológico, a partir da compreensão de que não há uma verdade absoluta que possa pautar a sociedade;

5) Existência de um ordenamento jurídico que forneça sustentação à diversidade existente.

Assim, o pluralismo não se limita a uma constatação da diversidade, mas a sua valorização como elemento essencial para a construção de uma sociedade inclusiva e pacífica. Com base nisso, o pluralismo se apresenta como uma **estrutura**, ou modelo de organização social, que não apenas reconhece, mas também legitima a coexistência de diferentes interesses, valores e ideologias.

---

[69] NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo Político:** subsídios para análise dos Sistemas Partidário e Eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal. p. 33.

1.2 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DO PLURALISMO POLÍTICO

A pergunta “o que é o pluralismo político?” leva, de imediato, a outro questionamento igualmente relevante, e essencial para uma aproximação sobre o conceito: **qual pluralismo político?** O simples encadeamento de questionamentos torna evidente que não há apenas um conceito de pluralismo político, mas sim diversos e muitas vezes ambíguos.

O exercício proposto (e mesmo os questionamentos sobre o significado do pluralismo político), longe de inédito na literatura política, não tornou-se menos complexo com o passar dos anos, tanto que Bobbio faz menção às “areias movediças” do pluralismo[70].

Quando o povo, por meio dos constituintes, insere no texto da Carta Magna o princípio do pluralismo político, o faz com base numa escolha política, cujo significado varia conforme a corrente ideológica que norteou a elaboração do texto. Neste sentido que, para compreender corretamente o significado do pluralismo contido numa Constituição, é necessário analisar o contexto em que a disposição está inserida.

Nesse sentido, há necessidade de um esforço preliminar para identificar alguns pontos comuns às diferentes abordagens do pluralismo político. Todas as concepções do pluralismo surgem da luta contra o poder centralizador do Estado e dos abusos cometidos por ele nas relações com os grupos que compõem a sociedade[71]. O pluralismo político é, portanto, ainda que não exclusivamente, uma teoria de oposição à centralização do poder político pelo Estado, a partir da defesa da divisão do poder entre as associações humanas que integram a sociedade.

Como muitas são as posições teóricas que se opõem ao Estado Totalitário, torna-se importante destacar as distinções entre elas. Conforme explica Bobbio[72], o pluralismo, a teoria democrática, a teoria da separação dos poderes e a

---

[70] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2017. p. 95.

[71] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 19

[72] BOBBIO, Norberto. Pluralismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 928

teoria liberal possuem remédios diversos, **mas complementares**[73], em relação a patologia centralizadora do totalitarismo: **(1)** a **democracia** responde propondo a inclusão da sociedade nas decisões políticas relevantes, com sua efetiva participação nas escolhas políticas; **(2)** o **liberalismo** opõe-se limitando o poder do Estado sob determinadas áreas do convívio humano, como a econômica e a religiosa; **(3)** a **separação dos poderes** reage dividindo o poder estatal de maneira vertical, entre órgãos constituídos pelo Estado: executivo, legislativo e judiciário; **(4)** o **pluralismo** político, por sua vez, propõe a **divisão do poder de maneira horizontal**, contemplando os grupos existentes na sociedade.

Em outros termos, a teoria democrática altera o fluxo de poder, favorecendo o poder que ascende da sociedade em direção ao Estado; o liberalismo limita os campos em que o Estado exerce poder; a separação dos poderes divide o poder estatal entre órgãos instituídos pelo Estado; e o pluralismo propõe a dispersão do poder entre os grupos da sociedade.

Tais propostas são compatíveis e se reforçam mutuamente, sendo amplamente incorporadas pela doutrina constitucionalista. Sobre isto, como explica o autor[74], basta perceber que a limitação do poder estatal, proposta pelo liberalismo, constitui uma condição para o surgimento de novos espaços de poder (pluralismo). Ao mesmo tempo, a doutrina democrática é favorecida com o surgimento destes novos espaços, que propiciam maior participação

Retomando a busca pela delimitação de um conceito de pluralismo político, convém destacar a definição de Bobbio[75], que afirma ser o pluralismo político um modelo de sociedade composta por diversos centros de poder, “[...] mesmo que

---

[73] Sobre a compatibilidade das doutrinas, Bobbio, Matteucci e Pasquino explicam que “[...] a divisão horizontal do poder não obsta mas integra a divisão vertical, já com as da doutrina liberal, visto a limitação da ingerência do poder estatal constituir, de per si, condição de crescimento e desenvolvimento dos grupos de poder diversos do Estado, já com as da doutrina democrática, pois a multiplicação das associações livres pode constituir um estímulo e uma contribuição para o alargamento da participação política. Todas elas são compatíveis, porquanto visam ao mesmo alvo comum: o Estado como único centro de poder”. BOBBIO, Norberto. Pluralismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 928

[74] BOBBIO, Norberto. Pluralismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 928

[75] BOBBIO, Norberto. Pluralismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 928

em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de eliminar, o centro do poder dominante, historicamente identificado com o Estado".

No entanto, neste ponto autor faz referência ao pluralismo no sentido histórico mais amplo. Como afirma mais tarde, o pluralismo atual, no sentido moderno e ocidental, "é uma interpretação e também um projeto de **reforma do Estado moderno**: nunca foi uma negação radical de toda a forma possível de Estado"[76]. Da mesma forma, afirma que o pluralismo é a "concepção de uma sociedade articulada em grupos de poder que se situem, ao mesmo tempo, **abaixo do Estado** e acima dos indivíduos [...]"[77].

Ou seja, no sentido contemporâneo, o pluralismo político pressupõe existência do Estado e organiza-se dentro dele, constituindo centros de poder político alternativos, capazes de limitar o poder estatal.

De modo geral, se o pluralismo é o reconhecimento e a valorização da diversidade de grupos existentes na sociedade (pluralidade), é possível afirmar que o **pluralismo político** representa a manifestação do pluralismo no **âmbito político**. Fundamenta-se no livre trânsito de ideias em uma coletividade caracterizada por interesses, ideologias e culturas heterogêneas, para **institucionalizar**[78] esta multiplicidade no **sistema político**, assegurando a coexistência de diferentes grupos, partidos e correntes ideológicas no processo de tomada de decisões.

Em termos mais precisos, o pluralismo político além reconhecer a existência de grupos com interesses distintos, os insere e os valoriza no sistema político, fomentando a formação de diferentes centros de poder para além do Estado,

---

[76] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 32

[77] BOBBIO, Norberto. Pluralismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 928

[78] Por institucionalização faz-se referência "a um processo pelo qual uma prática ou organização se torna bem estabelecida e amplamente conhecida, se não universalmente aceita. Os atores desenvolvem expectativas, orientações e comportamento com base na premissa de que essa prática ou organização prevalecerá no futuro previsível" (tradução nossa). No original: "Institutionalization refers to a process by which a practice or organization becomes well established and widely known, if not universally accepted. Actors develop expectations, orientations, and behavior based on the premise that this practice or organization will prevail into the foreseeable future". MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Party System Institutionalization and Party System Theory: After the Third Wave of Democratization. **American Political Science Association (APSA)**. Washington. 2005. p. 206.

produzidos pela diversidade de valores, ideologias, culturas e interesses existentes na sociedade. O dissenso produzido por essa variedade de visões de mundo, como visto, é encarado como uma qualidade no pluralismo.

Dissenso, todavia, não é conflito. Como adverte Sartori[79], "[...]a dissensão não foi nunca compreendida como o oposto de consenso. A dissensão tem tanto de consenso como do conflito, sem coincidir com nenhum deles". Apesar de o pluralismo atual valorizar o dissenso, ele parte de um consenso, ao menos, sobre **questões fundamentais**. "O conflito quanto às questões fundamentais não é uma base possível para a democracia, nem na realidade, para qualquer formação política [...]"[80]. Em outros termos, é inerente aos modelos pluralistas o respeito para com as **regras do jogo**[81] e até mesmo com determinadas **condições preliminares**[82].

De modo geral, o pluralismo político pressupõe um modelo que **(1)** valoriza e inclui os múltiplos grupos (centros de poder) existentes na sociedade no sistema político; **(2)** compromete-se com o ceticismo epistemológico; **(3)** fornece liberdade de associação aos indivíduos; **(4)** exige o respeito a um conjunto de regras fundamentais do sistema político (consenso mínimo sobre questões preliminares e as regras do jogo).

A partir desta breve incursão no conceito de pluralismo político, é necessário destacar que cada corrente política atribui a essa categoria um significado distinto. De modo geral, as diferenças concentram-se, essencialmente, na forma como se dá a relação entre seus atores, ou seja, entre os diferentes grupos e entre estes e o Estado.

---

[79] SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. p. 36

[80] SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. p. 37

[81] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 105-106.

[82] Em sociedades democráticas "[...] é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. [...] Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo". BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 36-37.

Enquanto algumas correntes adotam uma visão competitiva, na qual os grupos disputam influência no Estado, outras apresentam uma perspectiva organicista, que enfatizam a cooperação coordenada entre as diferentes associações.

Justamente esta diferenciação, baseada na natureza estrutural, que Bobbio[83] utiliza para classificar as distintas formas de pluralismo político: **(1)** orgânico e **(2)** mecânico.

- O **modelo orgânico** é organizado a partir da disposição preestabelecida e hierárquica dos grupos, em que cabe a cada parte uma função determinada dentro da sociedade, de modo que os grupos são dispostos de uma maneira estática. Desta forma, o modelo orgânico, ou funcionalista, enfatiza a unidade e a harmonia natural de uma sociedade onde as diferentes partes funcionam em conjunto para o bem do todo, com certo consenso de valores e objetivos.

- O **modelo mecânico**, também chamado de conflitualista, tem o equilíbrio produzido pelo contínuo choque entre grupos com interesses distintos, sendo a arena política o cenário destes embates, cujo resultado nunca é definitivo, dado que novas forças sociais são continuamente formadas e contrapõe-se, compondo um resultado cambiável e dinâmico das forças sociais.

Como explica o autor[84], as vertentes do pluralismo podem ser classificadas em três grandes correntes históricas: **(1)** corrente liberal-democrática, com forte influência de autores estadunidenses; **(2)** corrente da doutrina cristã-social; e a **(3)** corrente socialista, com maior predominância do sindicalismo.

---

[83] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. Brasília: Editora UnB, 1999. p. 20-21

[84] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise.** p. 4

No caso da corrente socialista, Bobbio[85] faz referência a Laski[86] e Cole[87], ambos vinculados à vertente do socialismo britânico, marcada pela defesa do papel ativo dos indivíduos dentro das associações e pela oposição ao Estatismo, entendido como a centralização excessiva do poder no Estado[88].

Apesar das distinções entre o pensamento destes teóricos (e de outros dentro do campo socialista[89]), nesta corrente, o pluralismo político estende suas funções para além do campo político, alcançando também o econômico, com propostas como a gestão das indústrias por sindicatos de trabalhadores.

O modelo se organiza a partir do conceito de **federalismo funcional,** que propõe uma reorganização das instituições políticas e econômicas baseada na autonomia das associações e na descentralização do poder. Enquanto o modelo tradicional de federalismo se estrutura sobre a divisão territorial, o federalismo socialista distribui o poder entre o Estado e uma rede de associações funcionais, como sindicatos, organizações profissionais e setores produtivos[90].

Por doutrina do cristianismo social, Bobbio[91] se refere a uma tradição enunciada no Código de Malines, síntese da Doutrina Social da Igreja Católica. Esta tradição reconhece a divisão da vida do homem em diversas sociedades, sejam

---

[85] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 4

[86] LASKI, Harold J. **A Grammar of Politics**. London: George Allen & Unwin Ltd; New Haven: The Yale University Press, 1925. Disponível em: https://ia804708.us.archive.org/29/items/in.ernet.dli.2015.30187/2015.30187.A-Grammar-Of-Politics-1925_text.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

[87] COLE, George D. H.. **Guild Socialism Restated**. London: Routledge, 1920. Disponível em: https://web.archive.org/web/20050109232509id_/http://www.stmarys.ca:80/academic/commerce/economic/IAFEP/papers/Ferrero.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

[88] LABORDE, Cécile. **Pluralist Thought and the State in Britain and France, 1900-25**. London: Palgrave Macmillan, 2000. p. 70.

[89] Um destaque relevante sobre a compatibilidade do pluralismo para com a ideologia socialista é feito por Bobbio, Matteucci e Pasquino no seu Dicionário de Política: “Se é verdade que nem todo o socialismo é pluralista (o socialismo marxista não o é certamente), também é verdade que uma das correntes historicamente mais importantes do Pluralismo é de inspiração socialista. Só para começar, a toda a doutrina socialista está inseparavelmente ligada a ideia da superioridade do homem associado ao homem isolado, e a ideia do homem isolado está sempre vinculada à ideologia burguesa que parte do *homo oeconomicus* [...]”. BOBBIO, Norberto. Pluralismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: UnB. 1998. p. 930.

[90] EISFELD, Rainer. The Emergence and Meaning of Socialist Pluralism. **International Political Science Review**, v. 17, n. 3, p. 267-279, jul. 1996. p. 269-272. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/3451630. Acesso em: 15 abr. 2024.

[91] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 8-9

naturais (família e Estado) e não naturais (associações profissionais). “A multiplicidade das sociedades naturais e não naturais é aduzida como uma prova contra as duas falsas doutrinas opostas entre si: o individualismo que deifica o indivíduo e o coletivismo que deifica o Estado”.

Na verdade, antes mesmo do Código de Malines, a Encíclica Papal *Rerum Novarum*[92], de 1891, empreende uma defesa em favor das associações e do pluralismo, afirma que “não é justo que o indivíduo ou a família sejam absorvidos pelo Estado”, bem como que das escrituras se depreende a “[...] máxima: «Mais valem dois juntos que um só, pois tiram vantagem da sua associação. Se um cai, o outro sustenta-o. Desgraçado do homem só, pois; quando cair, não terá ninguém que o levante»”.

O documento reforça a associação como natural ao ser humano, na medida em que “A experiência que o homem adquire todos os dias da exiguidade das suas forças, obriga-o e impele-o a agregar-se a uma cooperação estranha”. E arremata: “Desta propensão natural, como dum único germe, nasce, primeiro, a sociedade civil; depois, no próprio seio desta, outras sociedades que, por serem restritas e imperfeitas, não deixam de ser sociedades verdadeiras”[93].

O pluralismo cristão social adota uma visão organicista e funcionalista da sociedade, acolhida em parte pela constituição italiana de 1946. Tal modelo dispõe os indivíduos num sistema organizado e hierárquico, exercendo cada cidadão um papel pré-determinado. Não por menos, Bobbio compara este sistema ao corpo humano, tendo cada indivíduo seu lugar e função **inalterada** para o funcionamento adequado do corpo social[94].

Em contraste à visão organicista, o pluralismo liberal-democrático é classificado como mecanicista e conflitualista, na medida em que a ordem nas relações sociais é estabelecida pela multiplicidade de centros de poder que estão em contínuo conflito competindo pela hegemonia (conforme interesses particulares).

---

[92] LEÃO XIII. **Rerum Novarum**: **de conditione opificum**. Roma, 15 de maio de 1891. Disponível em: https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html#_ftn39. Acesso em: 15 abr. 2024.

[93] LEÃO XIII. **Rerum Novarum**: **de conditione opificum**. Roma, 15 de maio de 1891. Disponível em: https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html#_ftn39. Acesso em: 15 abr. 2024.

[94] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 8-9

Assim, enquanto o cristianismo social entende que a ordem é produzida pelo posicionamento e função estática dos indivíduos, a tese liberal-democrática é a de que o equilíbrio é produzido pela oposição e alternância[95].

Como explica Dahl[96], maior expoente do pluralismo liberal, a liberdade política e a democracia são garantidas pelo equilíbrio formado através da contraposição de grupos organizados. Nas sociedades pluralistas, os grupos não alcançam o ponto de hegemonia social ou mesmo o espaço suficiente para garantir um acesso exclusivo às benesses que o poder proporciona, mas ao contrário disto, a contínua disputa de poder entre eles forma uma operação de soma zero, com a neutralização recíproca.

Opõe-se às doutrinas pluralistas a concepção de representação dos interesses defendida pelo neocorporativismo. Amplamente difundido na Europa, e particularmente na Itália e na Alemanha, o neocorporativismo também compreende que é na sociedade civil organizada que os interesses, que devem ser ouvidos pelos políticos, nascem e se desenvolvem. No entanto, afirma que dentre os grupos de

[95] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 8-9

[96] DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

interesse[97], alguns são mais qualificados para a representação devido à sua relevância social, política e econômica[98].

Como explica Antonucci[99], a seleção destes interesses mais qualificados é realizada pelas Instituições Políticas, e, a partir de então, os grupos escolhidos passam para uma posição ativa na definição do conteúdo das políticas públicas. Neste sentido, a teoria neocorporativista reafirma a primazia da política sobre as formas de associação, haja vista que condiciona a capacidade de influência à seleção política dos interesses qualificados.

---

[97] Grupos de interesse, apesar das múltiplas formas classificação e conceituação apresentadas por Baroni *et. al.* em ampla revisão de literatura, podem ser definidos, combinando o aspecto comportamental e organizacional, como uma organização baseada em membros que busca influenciar as decisões políticas. Estas organizações podem ter diferentes finalidades, como empresarias, sindicais, ambientais, recreativas, sociais etc. Neste sentido: BARONI, Laura; CARROLL, Brendan J.; CHALMERS, Adam William; MUÑOZ MARQUEZ, Luz Maria; RASMUSSEN, Anne. Defining and classifying interest groups. **Interest Groups & Advocacy**, v. 3, n. 2, p. 141–159, 2014. p. 144-145. Disponível em: DOI: https://doi.org/10.1057/iga.2014.9. Acesso em: 11 jun. 2025.

Em relação ao aspecto organizacional, destacam-se os trabalhos de: JORDAN, Grant; HALPIN, Darren; MALONEY, William. Defining interests: disambiguation and the need for new distinctions? **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 6, n. 2, p. 195–212, 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227863225_Defining_Interests_Disambiguation_and_the_Need_for_New_Distinctions. Acesso em: 11 jun. 2025. THOMAS, Clive S.; HREBENAR, Ronald J. Interest groups in the states. In: GRAY, Virginia; JACOB, Herbert; ALBRITTON, Robert (org.). **Politics in the American states**. 5. ed. Glenview: Scott Foresman, 1990. CHRISTIANSEN, Peter Munk. The usual suspects: interest group dynamics and representation in Denmark. In: HALPIN, Darren; JORDAN, Grant (org.). **The scale of interest organization in democratic politics:** data and research methods. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012.

Sobre o aspecto comportamental (material), consultar: TRUMAN, David B. **The Governmental Process**; BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government**: A Study of Social Pressures. p. 211; LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**; BERRY, Jeffrey M. **Lobbying for the people:** the political behavior of public interests groups. Princeton: Princeton University Press, 1977; BAUMGARTNER, Frank R.; BERRY, Jeffrey M.; HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C.; LEECH, Beth L. **Lobbying and policy change:** who wins, who loses, and why. Chicago: University of Chicago Press, 2009. Disponível em: https://fbaum.unc.edu/books/lobby/Advocacy_July_19_2008.pdf. Acesso em: 11 jun. 2025; WILSON, Graham K. **Interest groups**. Cambridge: Basil Blackwell, 1990; WONKA, Arndt; BAUMGARTNER, Frank R.; MAHONEY, Christine; BERKHOUT, Joost. Measuring the size and scope of the EU interest group population. **European Union Politics**, v. 11, n. 3, p. 463–476, 2010. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1465116510369267#tab-contributors. Acesso em: 11 jun. 2025.

Sobre o tema, ver também: MATTINA, Liborio. **I gruppi di interesse**. Bologna: Il Mulino, 2010.

[98] ANTONUCCI, Maria Cristina. **Rappesentanza degli interessio oggi:** il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane. Roma: Carocci editore, 2011. p. 27-28.

[99] ANTONUCCI, Maria Cristina. **Rappesentanza degli interessio oggi:** il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane. p. 27-28.

O neocorporativismo é sucessor do corporativismo[100] clássico. Neste modelo, o Estado assume um posicionamento diretivo da sociedade ao mesmo tempo em que alinha as forças econômicas (empresas e empregados). A influência dos grupos nas políticas públicas passa, portanto, pela representação dos interesses das **associações profissionais**[101].

Na definição de Schmitter[102], o corporativismo é entendido como um modelo de representação de interesses em que os grupos com participação são organizados "[...] em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (quando não criadas) pelo Estado [...]", para as quais o Estado concede o "[...] monopólio de representação dentro de sua respectiva categoria em troca da observância de certos controles na seleção de seus líderes e na articulação de demandas e apoio".

Insta destacar que o termo corporativismo, apesar de recebido com grande desconfiança hodiernamente, é erroneamente utilizado de maneira depreciativa como sinônimo de um interesse egoísta ou inerentemente ligado ao fascismo[103]. É fato que pesa contra o corporativismo ter estado associado aos regimes totalitários de meados do século XX, no entanto há possibilidade de o Estado adotar uma postura inclusiva em relação aos grupos. Outro fato, no entanto, é que o corporativismo fascista nada tinha de inclusivo, tanto que a *Carta del Lavoro*[104]*,* de 1927, é bastante clara ao conceber uma sociedade monista em seu item I, que afirma

---

[100] Como explica Caterina: "Difatti, il corporativismo è l'idea di uno Stato che controlla e seleziona gli interessi particolari istituzionalizzandoli. Il pluralismo è l'idea di una varietà di interessi particolari che, spontaneamente in competizione tra di loro, si contendono le decisioni prese dallo Stato". CATERINA, Edoardo. **Il finanziamento privato della politica:** problemi di diritto costituzionale. Milano: FrancoAngeli, 2022. p. 25-26

[101] INCISA, Ludovico. Corporativismo. in BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: UnB. 1998. p. 287.

[102] SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? **Review of Politics**, vol. 36, n. 1, p. 85 – 131, jan. 1974. p. 128-129. DIspónível em: https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-politics/article/abs/still-the-century-of-corporatism/DD5C2B4745211F043A83B2C301E10BDC. Acesso em 02 mai. .

[103] REIS, Fábio W. Estado, política social e corporativismo. **Dados – Novos Estudos Cebrap**, Rio de Janeiro, vol. 38, n. 3, p. 417-457, 1995. p. 418. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1oxmwVIbAtKGghYJiwN3nGCx3lpY75dS1/edit. Acesso em: 02 mai. 2024.

[104] ITÁLIA. **Carta del Lavoro**. 30 aprile, 1927. Disponível em: https://webuser.unicas.it/salamone/index_htm_files/CLF1927.pdf. Acesso em 10/04/2024.

ser a nação italiana um organismo “[...] superiori per potenza e durata a quelli degli individui singoli o raggruppati che la compongono. È una unità morale, politica ed economica, che si realizza integralmente nello Stato fascista”[105].

Do mesmo modo, o item III contempla como grupos legítimos à representação somente os sindicatos controlados pelo Estado: “L'organizzazione sindacale o professionale è libera. Ma solo il sindacato legalmente riconosciuto e sottoposto al controllo dello Stato ha il diritto di rappresentare legalmente tutta la categoria di datori di lavoro o di lavoratori, per cui è costituito [...]”[106].

Desta breve construção, é possível perceber grandes diferenças entre as concepções de pluralismo político apresentadas, bem como entre modelos distintos, como do neocorporativismo e do corporativismo. A profusão de classificações é ainda maior quando passam a ser considerados diversos trabalhos que oferecem formas distintas de categorização e subclassificação[107], como o elaborado por Baker[108], em *The pluralism of British pluralism*, que divide o pluralismo britânico em pluralismo individual e pluralismo de grupos, e Bellamy[109], no artigo *Dealing with Difference: Four Models of Pluralist Politics*, que lista diferentes propostas de organização política pluralista no interior da corrente liberal.

Tendo em conta esse esforço inicial de definição do pluralismo político e a breve conceituação de suas diferentes vertentes, a corrente do pluralismo liberal-democrático (clássica) será analisada com maior profundidade no decorrer deste capítulo.

---

[105] Tradução livre: "A nação italiana é um organismo com fins, vida e meios de ação superiores em poder e duração aos dos indivíduos, isolados ou agrupados, que a compõem. É uma unidade moral, política e econômica, que se realiza integralmente no Estado fascista."

[106] Tradução livre: "A organização sindical ou profissional é livre. Mas somente o sindicato legalmente reconhecido e sob o controle do Estado tem o direito de representar legalmente toda a categoria de empregadores ou trabalhadores para a qual é constituído”.

[107] O presente trabalho não ignora estas e outras formas de classificação, mas busca inicialmente uma aproximação de modelos gerais de pluralismo político no interior de correntes políticas, dada a abordagem sob a ótica político constitucional.

[108] BARKER, Rodney. The pluralism of British pluralism. **Journal of Political Ideologies**, vol. 14, n. 1, p. 31-45, 2009. Disponível em: https://www.ingentaconnect.com/content/routledg/cjpi/2009/00000014/00000001/art00003#Refs. Acesso em 10 abr. 2024.

[109] BELLAMY, Richard. Dealing with Difference: Four Models of Pluralist Politics. **Parliamentary Affairs**, Vol. 53, p. 198-217, 2000. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=1538464. Acesso em 11 abr. 2024.

A escolha se justifica pela grande influência no mundo ocidental, especialmente sua permeabilidade nos Estados Unidos da América (EUA), com a consequente difusão nas modernas democracias, como a brasileira, que tem no pluralismo político um de seus fundamentos políticos.

Assim, além da exclusão da análise dos modelos corporativistas e neocorporativistas, o recorte da pesquisa também não comporta o estudo das doutrinas pluralistas do anarquismo e do cristianismo social, na medida em que se mostram pouco difundidas no atual contexto democrático. Isso também vale para a doutrina socialista, dado que os países ocidentais constituem, em sua maioria, democracias liberais.

1.3 PLURALISMO POLÍTICO NA CORRENTE LIBERAL-DEMOCRÁTICA

São comumente mencionados como principais representantes do pluralismo político liberal-democrático[110], autores como Madison, Bentley, Truman, Tocqueville e Dahl.

Numa perspectiva histórica, Madison[111] foi o primeiro dos autores a preocupar-se com o tema do pluralismo, ainda que não tenha utilizado o termo no "*The Federalist Papers" nº 10*, de novembro de 1787. Num tempo em que os holofotes estavam voltados ao poder e a liberdade do **indivíduo** na democracia, Madison busca soluções para o problema que as facções trazem à República ao colocarem seus interesses acima do interesse público e agir assim contra os direitos de outros cidadãos.

O termo "facção" foi definido pelo autor como um agrupamento de cidadãos, que representem maior ou menor parte do todo, que "united and actuated

---

[110] Tais indicações estão presentes em: ANTONUCCI, Maria Cristina. **Rappesentanza degli interessio oggi:** il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane. p. 27; BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 19; HELD, David. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza editorial, 1990.

[111] MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection. **New York Packet**, New York, 23 nov. 1787. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp. Acesso em: 21 mar. 2025

by some common impulse of passion, or of interest, adversed to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community"[112].

Para sanar o mal das facções, duas propostas são inicialmente apresentadas por Madison[113]: **(1)** remover os motivos que causam seu surgimento, ou **(2)** controlar seus efeitos. No primeiro caso, dois fatores são identificados como causadores da associação: a liberdade e a diversidade. As facções surgem pois os homens possuem liberdade para formá-las a partir da associação com outros homens que detenham interesses comuns, bem como da diversidade de opiniões, paixões e vontades que decorrem da natureza humana.

Neste sentido, atacar a liberdade de associação, além de um ato imprudente, tornar-se-ia um remédio pior que o próprio veneno, na medida em que a liberdade individual é essencial ao ser humano e à vida política. Da mesma forma, Madison entende como impraticável dar aos homens as mesmas opiniões, interesses e vontades, na medida em que sua razão, falível, é formada a partir de diferentes influências, impactadas pelo acesso à posse, à propriedade e outros inúmeros fatores. A diversidade, portanto, tal como a liberdade, é natural ao ser humano[114].

A forma adequada, portanto, para impedir que as facções sequestrem a República e a submetam a seus interesses privados, mas sem incorrer em cerceamento injusto de liberdades, é a diluição dos interesses da facção num universo maior de interesses que contrastam entre si[115].

Em outros termos, Madison[116] afirma que é possível controlar os efeitos que os grupos impõem à democracia, por meio da ampliação do campo em que os

---

[112] Tradução livre: Por facção, entendo um número de cidadãos, seja a maioria ou a minoria do todo, que estão unidos e motivados por algum impulso comum de paixão ou de interesse, contrário aos direitos de outros cidadãos ou aos interesses permanentes e agregados da comunidade. MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection.

[113] MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection.

[114] MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection.

[115] MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection.

[116] MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection.

seus interesses se contrapõem, ou seja, a solução passa não por limitar os grupos, mas por ampliar os grupos e interesses que participam da tomada de decisão, de modo que as posições contraponham-se umas às outras e equilibrem-se.

Quanto mais diluídos os interesses num ambiente que detenha outros interesses, mais obstáculos são impostos para que um determinado grupo domine os demais. Quanto menor o conjunto, mais fácil a dominação por uma facção. O segredo, portanto, é a alargar a base de cidadãos para que comporte outros interesses[117].

Foi precisamente isto que Hamilton[118] chamou, no "*The Federalist Papers" nº 9, de "enlargement of the orbit",* ou seja, ampliar a esfera de influência para que seja composta por outros grupos e demandas, tornando impossível a dominação de um sobre os demais e assim promovendo o equilíbrio dos interesses a partir do conflito. No entanto, a lógica de contínua competição entre grupos na manutenção do equilíbrio na democracia não foi aprofundada no texto, como fizeram autores clássicos que publicaram seus trabalhos posteriormente.

Ainda, cabe destacar que a principal discordância dos pluralistas clássicos em relação à Madison, como sinaliza Held[119], é que este concebia as facções sob um aspecto negativo (apesar de natural), enquanto os pluralistas posteriores compreendiam os grupos de interesse como principal expressão das democracias e verdadeira fonte de estabilidade ao regime.

Mais tarde, o modelo defendido por Madison foi elevado e difundido por Tocqueville enquanto forma ideal de organização numa sociedade. Na obra "A democracia na América", de 1835, o autor se debruça sobre a ordenação do poder nos EUA e valoriza tanto a facilidade de os americanos formarem associações (popularizando o mito do associativismo norte americano), quanto o princípio do interesse, tido como guia da vida política.

---

[117] MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection.

[118] HAMILTON, Alexander. The Federalist Papers: No. 9 – The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection. **Independent Journal**, New York, [s.d.]. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed09.asp. Acesso em: 21 mar. 2025.

[119] HELD, David. **Modelos de democracia**. p. 227

O autor afirma que “Não há nada que a vontade humana perca as esperanças de atingir pela livre ação do poder coletivo dos cidadãos”[120], enquanto observava que os americanos de todas as idades se associavam por diferentes motivações: dos fins econômicos aos religiosos, dos fúteis aos políticos. “[...] os americanos se associam para organizar festas, fundar seminários, construir albergues, erguer igrejas, disseminar livros, enviar missionários aos antípodas; eles criam dessa maneira hospitais, prisões, escolas”[121].

Tocqueville defende que os Estados Unidos da América (EUA) foram o país que melhor usufruiu das associações humanas, na medida em que os americanos compreenderam o poder dos grupos, formados pela livre vontade manifestada pelos indivíduos, como limitadores do poder do estatal, expressando a ideia central do pluralismo político[122].

Como explica Limongi[123], a origem do pluralismo acompanha de perto a teoria de Tocqueville, na medida em que o autor destaca a importância da sobrevivência dos grupos formados na sociedade, vistos como intermediários e “obstáculos sociais capazes de barrar e limitar o ameaçador poder político concentrado nas mãos do soberano. Onde esses grupos são destruídos, o soberano não encontraria limites às suas pretensões e a liberdade estaria ameaçada”.

Seguindo Madison, Tocqueville[124] afirma que o direito de associação decorre da liberdade individual inerente a própria existência do ser humano, sendo, portanto, natural aos homens combinar esforços para agir conjuntamente com seus semelhantes por empreendimentos comuns, fazendo aquilo que sozinho não poderia levar a cabo, ou que, mesmo podendo, tornar-se-ia demasiadamente penoso[125].

---

[120] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Julia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019. p. 271.

[121] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 631.

[122] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 271.

[123] LIMONGI, Fernando. Prefácio. *In:* DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. p. 20.

[124] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 276.

[125] Entendida a associação como a “[...] adesão pública que certo número de indivíduos dá a tais ou tais doutrinas e no compromisso que eles assumem de concorrer de determinado modo para fazê-las prevalecer”. TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 273/276.

Outro aspecto relevante na obra de Tocqueville[126] é sua abordagem ao combustível que move a associação e sustenta a ordem democrática, qual seja, a doutrina do **interesse bem compreendido**. O autor explica que os governantes perceberam que os cidadãos americanos estavam voltados desde cedo para a **realização do próprio interesse**, mas ao invés de condenarem e combaterem este comportamento em prol de um **imaginário interesse comum e do sacrifício coletivo**, concentraram-se em defender que o interesse perseguido deve ser honesto e a destacar que o interesse particular e o coletivo não estavam em oposição, mas que, ao contrário, o indivíduo é beneficiado em seu interesse particular por agir de modo cooperativo com seus concidadãos.

Há, portanto, uma noção de **conveniência** na doutrina do interesse bem compreendido. O agir é coletivo, pois associado é possível ao homem realizar os seus interesses numa sociedade estável e segura, o que exige dele um agir com honestidade, solidariedade e justiça. Por utilizar do egoísmo como combustível para construção de uma sociedade solidária, e não buscar suprimi-lo, Tocqueville aponta uma baixa elevação moral da doutrina, mas ao mesmo tempo elogia sua clareza e segurança, dado que “Não tenta alcançar grandes objetivos, mas atinge sem grandes esforços todos aqueles a que visa. Como está ao alcance de todas as inteligências, cada um a compreende com facilidade e a retém sem problema”[127].

Da mesma forma como em Madison, a questão subjacente da construção teórica de Tocqueville é: diante da ação de diversos grupos que buscam fazer prevalecer seus interesses particulares, como evitar que uma facção se arrogue do poder do Estado e o utilize em seu benefício exclusivo, ao mesmo tempo em que tiraniza os demais grupos?

A resposta do autor também acompanha a lógica de Madison. Em países em que os indivíduos são livres para formar associações há barreiras contra a tirania que uma determinada facção possa impor sobre a sociedade. A segurança contra o abuso de poder, portanto, reside nos grupos intermediários que formam obstáculos

---

[126] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 646

[127] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 648

ao exercício arbitrário do poder. Em outras palavras, a função política das associações é, justamente, controlar a tirania pela imposição de outras forças sociais[128].

Além disso, Tocqueville percebeu no exemplo estadunidense que a liberdade de associação, aliada a democracia, promovia um ambiente político em que as minorias organizadas buscavam novos argumentos para convencer as maiorias e atraí-las à sua base. Como consequência disto, desenrolava-se um amplo debate **público** (em oposição), dando transparência e notoriedade às diferentes facções e interesses existentes na sociedade. Em caminho oposto, nos países em que não havia liberdade de associação existiam conspiradores ocultos que impulsionavam a instabilidade política[129]. Se o **dissenso** é comum à sociedade, a **democracia** joga luz sobre o debate e o **legitima** na sociedade pluralista.

Mais tarde, em 1906, Bentley[130] publicou a obra *The Process of Government*, em que fundou a teoria dos grupos. Apesar de inicialmente negligenciada, foi posta em evidência em meados do século XX, influenciando amplamente autores pluralistas como Truman[131] e Easton[132].

Assim como Madison e Tocqueville, Bentley concebe a política de modo realista, caracterizando a sociedade como um complexo de grupos que detém a ação predominante na política, a despeito do indivíduo, que possui influência enquanto associado. Inclusive, afirma que aquilo "que um homem declara para si mesmo como seu argumento, raciocínio ou pensamento sobre uma questão nacional é, de um ponto de vista mais exato, apenas o reflexo do conflito entre os grupos cruzados aos quais ele pertence"[133].

Nesse sistema de enfoque sobre grupos de interesse, as decisões políticas são formadas a partir do choque e interação entre estes atores. Deste modo,

---

[128] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 275.

[129] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 275-277.

[130] BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government:** A Study of Social Pressures. Chicago: The University of Chicago Press, 1908. p. 204.

[131] TRUMAN, David B. **The Governmental Process**. New York: Alfred A. Knopf, 1960.

[132] EASTON, David. **The Political System**. New York: Alfred A. Knopf, 1965.

[133] BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government:** A Study of Social Pressures. Chicago: The University of Chicago Press, 1908. p. 204.

a decisão política não é produto dos indivíduos, mas das forças coletivas que atuam na defesa de seus próprios interesses. Em decorrência disto, a política torna-se um campo de conflito entre diferentes grupos e seus interesses que pressionam-se mutuamente[134]. Na verdade, como afirma Bentley, falar de grupo é falar de interesse, não há grupo que não detenha interesse.

Não é preciso insistir muito para notar a permeabilidade nas atuais democracias da teoria dos grupos introduzida por Bentley. Basta perceber que os "grupos de interesse" são atores frequentemente estudados no campo da ciência política devido a sua alta capacidade de influência nas decisões.

O ceticismo epistemológico, uma das bases do pluralismo, também está presente na obra do autor. Conforme explica Hale[135], para Bentley nenhum interesse é moralmente mais justificável para governar que os demais, o que revela uma postura de neutralidade ética. Assim, as disputas entre os grupos organizados não são disputas por verdades absolutas, mas pelo exercício do poder.

Bentley afirmava ainda que apenas de modo isolado seria possível haver a dominação de um grupo sobre os demais. Entendia que quando os grupos estivessem postos num sistema, com diversos interesses conectados e sobrepostos, não haveria possibilidade de hegemonia duradoura, uma vez que a "efervescência" de conflitos entre as associações formaria um contínuo estado de equilíbrio pela alternância de forças. Aqui portanto, da mesma forma que em Madison, a amplitude do sistema importa: quanto maior o número de grupos, mais difícil a dominação de um só[136].

Como consequência, o governo, que nada mais é do que uma expressão das forças sociais em conflito, será também dividido, como reflexo do arranjo dos grupos na sociedade. Não haveria, portanto, a completa dominação da estrutura do

---

[134] BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government:** A Study of Social Pressures. p. 211.

[135] HALE, Myron Q. The cosmology of Arthur F. Bentley. *In*: CONNOLLY, William E. (ed.). **Pluralism in political analysis**. New York: Routledge, 2017. p. 40-41.

[136] HALE, Myron Q. The cosmology of Arthur F. Bentley. p. 43

Estado por um grupo, mas sua divisão conforme os diferentes interesses em conflito[137].

Dessa forma, o poder governamental é balanceado pelos grupos posicionados na sociedade e suas distintas **pressões**. O próprio governo, na verdade, é a expressão de um interesse (burocrático), que, por sua vez, é destinatário da influência dos demais grupos organizados. As ações dos grupos buscam fazer prevalecer seus interesses sobre os interesses dos demais, numa disputa pela hegemonia. As instituições do governo tornam-se reflexo dessa dinâmica na sociedade: a dinâmica das pressões dos grupos em conflito, em que novos e antigos interesses pressionam-se mutuamente[138].

Na esteira de Bentley, Truman[139] explica que os grupos de interesse conseguem, em determinadas situações, opor uma parte do governo a outra, conforme os interesses em disputa. Por isso, ao longo do tempo, o funcionamento do governo é resultado de uma operação em que confrontam-se diversos interesses opostos, continuamente afetados pela variação das dinâmicas de poder na sociedade. Apenas as atividades burocráticas de um governo mantêm certa estabilidade ao longo do tempo, e mesmo essas podem ser influenciadas pelas pressões advindas do Legislativo e do Executivo.

A estrutura dos grupos é organizada de modo a tornar mais efetiva sua atuação na perseguição dos interesses. As decisões do governo são diretamente afetadas pelas pressões que os diferentes grupos promovem. Nesse cenário, o autor também entende que o equilíbrio do sistema é produzido pela ação de grupos contra grupos, que ao rivalizarem limitam-se[140].

Por sua vez, Dahl[141] acompanha o entendimento comum de que o equilíbrio na democracia pluralista é formado pela competição entre os diferentes grupos. Em sua visão, não há um único grupo ou pessoa que detenha o poder de

---

[137] HALE, Myron Q. The cosmology of Arthur F. Bentley. p. 43

[138] HALE, Myron Q. The cosmology of Arthur F. Bentley. p. 43-44

[139] TRUMAN, David B. **The Governmental Process.** p. 509

[140] TRUMAN, David B. **The Governmental Process.** p. 508

[141] DAHL, Robert A. **Poliarquia**.

modo centralizado, mas muito pelo contrário, o poder encontra-se disperso entre variadas coalizões que se contrapõem em interesse e assim impedem a hegemonia de um grupo sobre os demais, promovendo o equilíbrio[142].

Na obra "Um prefácio à teoria democrática", Dahl[143] realiza uma análise profunda da teoria de Madison, da teoria populista da democracia e da poliarquia. Destaca-se no texto sua análise sobre o aspecto que diferencia a democracia da tirania, bem como seu entendimento em relação aos riscos de uma tirania da maioria, objeto de estudo de Madison[144]. O autor afirma que as eleições e a competição política não são sinônimos do governo de uma maioria, pelo contrário, **aumentam em número e grau a variedade de minorias** "cujas preferências têm que ser levadas em conta pelos líderes quando fazem opções de política".

Afirma, portanto, que a tirania da maioria, a qual se preocupava Madison, é um risco abstrato, dado que a infinidade de valores, ideologias e concepções existentes, produz uma variedade de pequenos grupos. Assim, sustenta que se o governo de uma maioria "[...] é na maior parte um mito, então a sua tirania também o é. Isto porque se uma maioria não pode governar, ela tampouco pode ser tirana"[145]. Ainda, outra distinção evidente na abordagem de Dahl é sua primazia pelo direito de autogoverno, enquanto Madison preocupa-se com a manutenção da propriedade.

Partindo deste entendimento, Dahl[146] conclui que o traço diferenciador de uma tirania quando comparada a uma democracia, não é o governo de uma maioria sobre uma minoria, mas na diferença entre o governo de apenas uma minoria e o governo de diversas minorias. Em termos mais precisos, enquanto a **democracia** se caracteriza pela **existência de diversas minorias no governo**, a **tirania** é o **governo de uma única minoria**.

---

142 DAHL, Robert A. **Who governs?** Democracy and power in an American city. New Haven: Yale University Press, 1961.

143 DAHL, Robert A. **Um prefácio a Teoria democrática**. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1989. p. 131

144 MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection.

145 DAHL, Robert A. **Um prefácio a Teoria democrática**. p. 132.

146 DAHL, Robert A. **Um prefácio a Teoria democrática**. p. 132.

Assim “em comparação com os processos políticos das ditaduras, as características da poliarquia aumentam muito o número, tamanho e diversidade de minorias, cujas preferências influenciarão o resultado das decisões governamentais”[147]. O caráter democrático, portanto, não se limita a tripartição de poderes, eleições periódicas e direitos ligados à liberdade de expressão, mas é também a existência de uma variedade de grupos no sistema político, capazes de promover o equilíbrio a partir da contraposição de seus interesses.

Como explica Held[148], para Dahl o Estado atua como um árbitro na competição política entre interesses opostos, preservando as regras de funcionamento da poliarquia, como as regras procedimentais e os limites de opções políticas e de âmbito de atuação da política.

Este papel exercido pelo Estado, ou pelo governo, como defendem outros autores, é recorrente nas descrições da corrente do pluralismo liberal clássico. Nesse sentido, Riquelme[149] explica que no conceito de governo democrático do pluralismo liberal, o governo é um “**actor imparcial** que diseña politicas que son el resultado de la presión ejercida por los diversos grupos de la sociedad. Es decir, el Estado como una arena en donde se neutraliza el conflicto entre los diferentes intereses de la sociedad”.

Da mesma forma, para Bobbio[150], a corrente do pluralismo liberal que parte de Madison, Bentley e Tocqueville, percebe o governo como: (1) um campo neutro onde os grupos competem continuamente pela influência política; e (2) um guardião das regras do jogo democrático, com o objetivo de proteger a liberdade dos grupos organizados.

Ainda em relação a concepção de Dahl, Held[151] destaca que ela não exige que haja equidade na distribuição do poder de controle dos grupos sobre as

---

147 DAHL, Robert A. **Um prefácio a Teoria democrática**. p. 132.

148 HELD, David. **Modelos de democracia**. p. 235.

149 RIQUELME, Juan Manuel Ortega. Sobre el desarrollo de la teoría del neocorporativismo. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 59, n. 4, p. 31, 1997. Disponível em: https://doi.org/10.2307/3541123. Acesso em: 28 mar. 2025.

150 BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 21.

151 HELD, David. **Modelos de democracia**. p. 236.

decisões políticas, nem mesmo que os grupos possuam o mesmo peso nas negociações. Por isso, ocasionalmente, poderá haver um viés na formulação de políticas direcionadas a um determinado grupo politicamente forte ou que detenha mais recursos, ou mesmo nas competições internas entre grupos do mesmo governo. “La formulación de políticas como proceso estará siempre afectada y limitada por un número de factores, entre los que se incluyen: la intensa competencia política; las estrategias electorales; los recursos escasos, y la limitación de los conocimientos y la competencia”.

Diante dos conceitos apresentados, é relevante compreender as bases da concepção pluralista da liberal-democracia a partir de algumas questões: **a)** há liberdade para a formação e atuação política dos grupos de interesse?; **b)** Qual é o papel do governo em relação à atuação desses grupos?; **c)** Como o equilíbrio social é alcançado nesse sistema?

Apesar de traços que afastam alguns dos autores analisados, com base nesta incursão é possível concluir que o modelo pluralista liberal-democrático:

a) Fornece ampla liberdade à associação humana, entendendo que os grupos são formados a partir da liberdade individual para perseguir interesses comuns.

b) O governo detém um papel de árbitro neutro que busca a manutenção das regras do jogo democrático, ao mesmo tempo em que é influenciado pelos diversos grupos que o compõem, refletindo um arranjo de forças cambiável na sociedade.

c) O equilíbrio do sistema é resultado da competição e da oposição de forças dos grupos que buscam a maximização de seus interesses. O conflito existente impede a dominação de um grupo sobre os demais, mantendo um quadro de poder difuso exercido por variados grupos.

Esta visão clássica, no entanto, encontra críticas que vão do campo do marxismo ao campo do pluralismo crítico, passando pelos apontamentos feitos pela corrente neocorporativista.

1.3.1 A crítica à concepção clássica do pluralismo político liberal-democrático

O pluralismo político tal como concebido pela corrente clássica recebeu inúmeras críticas ao longo das décadas, proferidas de diversas frentes, que vão desde o campo da teoria democrática tradicional, passando pela crítica marxista, até chegar ao pluralismo crítico. Inclusive, algumas destas críticas impulsionaram diálogos que abriram campo ao neopluralismo, que trouxe novas análises sobre a organização da democracia pluralista.

Apesar de as críticas partirem de diferentes núcleos, sem alinhamento ideológico entre si, a maioria delas aborda os mesmos pontos, distinguindo-se no modo de correção proposto por cada corrente. O objetivo deste tópico é identificar as críticas feitas ao pluralismo clássico, visando à construção de uma base mais sólida para a posterior discussão do pluralismo político do ponto de vista jurídico.

Partindo do campo marxista, Hirst[152] enumera alguns apontamentos estruturais que tornam o pluralismo clássico incompatível com seu campo de estudo e a própria realidade. Os marxistas argumentam que **(1)** o modelo do pluralismo clássico é um instrumento de manutenção do *status quo*, dado que nas democracias pluralistas agendas políticas sensíveis ao capital não alcançam sequer a pauta de debate, promovendo assim um congelamento do ambiente político que é destinado à proteção do capital; bem como que **(2)** a visão pluralista de difusão do poder em diversos grupos na sociedade não se amolda ao fato observável de que o poder está concentrado numa classe dominante[153] (elite industrial-militar) que o exerce sobre o proletariado.

---

[152] HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1992. p. 47-48.

[153] As críticas postas seguem a corrente elitista, que defende que o poder político é monopolizado por uma elite ou classe dirigente (conforme o autor) que detém determinadas qualidades (tempo, recursos, organização) que variam de época para época. Segundo o elitismo, nem mesmo as eleições garantem uma escolha diferente de uma classe dominante, pois na eleição a escolha ocorre dentre grupos organizados, ou seja, entre elites. Neste sentido ver: MOSCA, Gaetano; BOUTHOUL, Gaston. **História das Doutrinas Políticas desde a antiguidade**. p. 313; MICHELS, Robert. **Os partidos políticos.** São Paulo: Editora Senzala, 1978. p. 242-243.

Destaca-se que autores como Bachrach e Baratz[154], analisam, com certa curiosidade, as diferenças de achados entre a corrente pluralista e a elitista nos estudos sobre o poder. Percebem que pesquisadores de orientação sociológica publicam frequentemente análises que demonstram como o poder está altamente centralizado, enquanto os pesquisadores do campo da ciência política, com a mesma regularidade, demonstram como o poder está, na verdade, difundido em diversos centros. Pelo que concluem que as divergências estão ligadas aos métodos de pesquisa utilizados.

Outros argumentos de autores marxistas contra o pluralismo clássico[155] são aproveitados na crítica de outras correntes. Afirma-se, em especial, que **(1)** o pluralismo relega a desigualdade causada pela acumulação de recursos e seus reflexos sobre o tempo e organização política, ignorando que grupos que detenham maior proporção de recursos terão maior influência na decisão política que os demais; e que **(2)** favorece que uma minoria organizada e influente capture a pauta política e a mantenha voltada para seus interesses privados[156].

O Pluralismo Crítico, por sua vez, não diminui o tom das análises. Apesar de compartilhar da ideia central do pluralismo clássico, qual seja, a competição política de grupos na sociedade, suas críticas partem especialmente de duas frentes, como revela Schattschneider: **(1)** o viés existente na estrutura de uma organização, bem como **(2)** a desigualdade no acesso à política, uma vez que a maioria dos cidadãos não adere à grupos de interesse.

Em relação ao viés existente na organização, explica que “Todas as formas de organização política têm um viés favorável à exploração de certos tipos de

---

[154] BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, Washington, v. 56, n. 4, p. 947–952, dez. 1962. p. 947. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1952796. Acesso em: 08 abr. 2025.

[155] HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. p. 47-48; BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. **The American Political Science** Review, Washington, v. 56, n. 4, p. 947–952, dez. 1962 Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1952796. Acesso em: 08 abr. 2025. p. 948.

[156] Interessante neste ponto o conceito de tirania posto por Dahl, bem como as dificuldades para existência de um governo de uma única minoria. DAHL, Robert A. **Um prefácio a Teoria democrática**. p. 132.

conflito e à supressão de outros, porque "**organização é a mobilização do viés**"[157]. Assim, a partir das preferências da organização, determinados temas integram o calendário de pautas, enquanto outros não são mencionados, permanecendo fora da política, fato que é de extrema relevância, na medida que, como destaca o autor, "[...] **a definição das alternativas é o instrumento supremo do poder**"[158].

No que tange a desigualdade de acesso à política, Schattschneider[159] trata especialmente da inclusão do cidadão comum nos grupos de interesse. Explica que tais grupos tendem a representar interesses de elites econômicas, pois sua atuação é dominada por organizações empresariais, ao mesmo tempo em que barreiras econômicas e sociais reforçam a exclusão de cidadãos de baixa renda da participação política. Com base neste cenário, afirma que "A falha no paraíso pluralista é que **o coro celestial canta com um forte sotaque da classe alta**", frase que se tornou amplamente conhecida por alertar para a tendência de dominação política da classe que dispõe de mais recursos, em detrimento do cidadão comum.

Somam-se às críticas já postas, aquelas advindas do campo democrático em geral, que além de compartilhar dos apontamentos precedentes, acrescem ainda a perda do conteúdo material da democracia em virtude da interpretação do pluralismo clássico. Como explica Held[160], os pluralistas realizam uma descrição fática, concebendo a democracia de modo esvaziado de conteúdo, e não como um modelo de organização com valor inerente[161].

Questões fundamentais para o seu avanço, como por exemplo o grau de participação cidadã e os limites da esfera política, são respondidas com base na

---

[157] SCHATTSCHNEIDER, Elmer. E. **The Semisovereign People:** A Realist's View of Democracy in America. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960. p. 71 (grifo nosso). No original: "All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others because organization is the mobilization of bias".

[158] SCHATTSCHNEIDER, Elmer. E. **The Semisovereign People:** A Realist's View of Democracy in America. p. 68 (grifo nosso). No original: "the definition of alternatives is the supreme instrument of power".

[159] SCHATTSCHNEIDER, Elmer. E. **The Semisovereign People:** A Realist's View of Democracy in America. p. 35. No original: "The flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper-class accent".

[160] HELD, David. **Modelos de democracia**. p. 237-238.

[161] Nesse sentido, perceber não somente a noção de democracia substancial, mas também a democracia enquanto ideal de autogoverno e autodeterminação, como enfatiza Kelsen. KELSEN, Hans**. A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 27-28.

experiência (quando abordadas). Com isso, a democracia é analisada a partir do seu grau de “realismo”, o que afasta propostas distintas do modelo experimentado, classificando-os como “irreais” e assim impedindo uma reflexão crítica sobre a participação democrática[162].

Ainda que constitua uma derivação de linhas já exploradas, é relevante destacar a crítica em relação à incompatibilidade do pluralismo clássico com o estágio atual de organização da sociedade. Nesta linha, afirma-se que as ideias expostas por Madison[163] situavam-se num momento em que pequenos grupos e associações comunitárias sem fins lucrativos poderiam, de fato, influenciar as decisões políticas.

Hoje, no entanto, não são as associações compostas por cidadãos comuns que exercem pressão no processo decisório, mas sim as grandes corporações que investem recursos, organização e tempo para, por meio do *lobbying*, acessar e captar apoio político às suas demandas. Este cenário, argumentam, abala de modo significativo o grau de democratização da tese defendida pela corrente clássica, revelando um modelo de dominação das grandes empresas, que beneficiando-se da desigualdade, agem para manter seu poder e garantir acesso aos maiores benefícios do Estado, como créditos subsidiados, isenções, contratos públicos entre outros incentivos[164].

---

[162] HELD, David. **Modelos de democracia**. p. 237-238.

[163] MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection.

[164] HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. p. 47-48; BARATZ, Morton S. Corporate Giants and the Power Structure. **Political Research Quarterly**, v. 9, n. 2, p. 406–415, 1956. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/106591295600900211. Acesso em: 11 abr. 2025.

Como explica Baratz[165] “[...] não é que as "Grandes Empresas" sejam ogros desenfreados, friamente buscando mais e mais poder. Em sua maior parte, a influência crescente das grandes corporações sobre os processos decisórios ocorreu sem intenção deliberada”. Da mesma forma “Também não é correto afirmar que essas corporações possuam agora – ou venham a possuir – domínio absoluto sobre a sociedade”. E conclui argumentando que “[...] a grande escala nos negócios, juntamente com desenvolvimentos paralelos em outros setores da sociedade, nos afastou do pluralismo rumo a uma estrutura de poder que pode ser melhor descrita como um pluralismo de elites”.

É possível sintetizar as principais críticas postas à corrente do pluralismo clássico em dois argumentos, quais sejam:

(1) o pluralismo ignora a desigualdade de condições materiais existentes entre cidadãos, que por sua vez afeta diretamente a capacidade de participação em grupos de interesse, na medida que as classes mais pobres não dispõem do tempo, recursos e organização necessários para influenciar no processo de decisão política, levando a uma distorção que fornece mais influência aos detentores de grande poder econômico.

---

[165] BARATZ, Morton S. Corporate Giants and the Power Structure. **Political Research Quarterly**, v. 9, n. 2, p. 406–415, 1956. p. 415. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/106591295600900211. Acesso em: 11 abr. 2025. Convém transcrever o texto integral (original): “Cautiously as the case must be presented, however, the indications are unmistakable that giant business concerns have unusual influence over the processes of decision-making in both the private and public sectors of the economy. To the extent that this power is exercised, the giant corporations can alter the allocation of resources, the level and distribution of income, and the rate of economic development. Under certain circumstances, the interests of the corporate giants may well coincide with those of other groups in society ("the public interest"). And the giants may utilize their power moderately or not at all. But this is hardly a satisfactory arrangement for a society which places a high value on a decentralized power structure. It has wisely been said that "the important fact about ‘enlightened despotism’—also the one fact ‘enlightened despots’ always forget—is that, while it appears as enlightenment to those in power, it is despotism pure and simple to those under it”. To summarize, **the contention here is decidedly not that “Big Business” is a rampant ogre, coldly bidding for greater and greater power. In largest part, the enhanced influence of the giant enterprises over the decision-making processes has come without their intention.** Nor can it accurately be said that the largest corporations do now or will ever have absolute dominion over society. Even the pure monopolist of classical price theory cannot charge any price he wishes; the range of his discretion, while broader than that of the firm in a purely competitive market, is not unlimited. **In brief, the argument here is that bigness in business, together with parallel developments in other sectors of society, has moved us away from a pluralist structure toward a structure of power best described as a pluralism of elites**. This is an alternative foregone, i.e., a cost, of giantism which the members of society may or may not be willing to bear. Policy decisions must, in any event, be made in the light of all the implications—political as well as economic” (grifo nosso).

(2) O modo de organização do modelo político torna-o fechado mudanças radicais e grandes reformas, dado que promove a captura da agenda política por uma minoria organizada que estabelece preferências e cria obstáculos para alterações profundas no sistema.

1.3.2 A resposta da concepção do pluralismo político liberal-democrático

Para Hirst[166], é preciso reconhecer que muitas das críticas feitas ao pluralismo clássico partem de uma deturpação dos argumentos sustentados por pluralistas como Dahl. O autor explica que, quando Dahl formulava sua teoria os EUA pareciam de fato caminhar em direção a um modelo em que, pouco a pouco, as barreiras ao acesso à política eram destruídas (inclusão-participação) e os cidadãos pareciam deter acesso semelhante às oportunidades de influência nas políticas estatais (liberalização-contestação pública), configurando-se, em certo grau, como uma poliarquia.

Uma frase na obra de Dahl[167], "Um prefácio a Teoria democrática", é amplamente utilizada pela crítica para afirmar que o pluralismo clássico não reflete a realidade desigual existente na sociedade, qual seja: "todos os grupos ativos e legítimos da população podem se fazer ouvir em algum estágio crucial do processo de tomada de decisões".

No entanto, os críticos ignoram afirmações feitas na sequência como: "Portanto, se um grupo é inativo [...] o sistema necessariamente não lhe oferece um ponto de controle em parte alguma do processo"[168], bem como "Evidentemente, não significa que todos os grupos exercem **igual controle sobre o resultado**. Na política americana, como aliás em todas as sociedades, **o controle sobre decisões é desigualmente distribuído**"[169].

---

[166] HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. p. 48-49.

[167] DAHL, Robert A. **Um prefácio a Teoria democrática**. p. 135-136.

[168] DAHL, Robert A. **Um prefácio a Teoria democrática**. p. 136.

[169] DAHL, Robert A. **Um prefácio a Teoria democrática**. p. 141 (grifo nosso).

Mais tarde, em um dos apêndices da obra *Dilemmas Of Pluralist Democracy: Autonomy Vs. Control,* Dahl[170] responde diretamente às críticas elaboradas à democracia pluralista. Afirma que tem se intrigado com argumentações que afirmam que a teoria clássica "sustenta — ou assume — que todos os grupos, interesses, grupos de interesse e afins são iguais, ou substancialmente iguais, em capacidades organizacionais, acesso, recursos, poder, influência ou algo do tipo".

Justamente pelo fato de o autor reconhecer as limitações da teoria clássica, a crítica baseada na ideia de "igualdade entre todos os grupos" revela um reducionismo. Como explica Hisrt[171], a poliarquia não deve ser vista como um modelo acabado, mas como uma questão de grau, constituindo um **modelo empírico** que permite avaliar a extensão da contestação pública e da participação política em diferentes contextos. É inadequado, portanto, descartar a utilidade da teoria pluralista como ferramenta de interpretação da realidade democrática.

Mesmo assim, após a publicação da obra *A preface to economic democracy*[172], Held[173] considera que a abordagem de Dahl alterou-se em relação ao tratamento dispensado para a questão da desigualdade na representação política e o papel do Estado frente aos grupos de interesse, pontos que levam o autor a considerar Dahl como um "Neopluralista".

No livro em questão, Dahl[174] afirma que a propriedade e o controle de empresas afetam a competição política e a tornam desigual, auxiliando a gerar "grandes diferenças entre os cidadãos em termos de riqueza, renda, status, habilidades, informação, controle sobre a informação e a propaganda, acesso a líderes políticos e, em média, oportunidades de vida previsíveis [...]". Tais diferenças, por sua vez, geram "[...] desigualdades significativas entre os cidadãos quanto às suas

---

[170] DAHL, Robert A. **Dilemmas of pluralist democracy:** autonomy vs. control. New Haven: Yale University Press, 1983. p. 207.

[171] HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. p. 50.

[172] DAHL, Robert A. **A preface to economic democracy.** Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1985.

[173] HELD, David. **Modelos de democracia**. p. 243

[174] DAHL, Robert A. **A preface to economic democracy.** p. 54-55

capacidades e oportunidades de participarem como iguais políticos no governo do Estado".

Porém, diante deste cenário, Dahl[175], distinguindo-se de Madison, considera o direito ao autogoverno como o mais relevante em uma teoria democrática, de modo que afirma que os cidadãos possuem o direito de determinar regras para o controle de empreendimentos "a fim de alcançar, tanto quanto possível, valores como democracia, justiça, eficiência, cultivo de qualidades humanas desejáveis e a garantia de recursos pessoais mínimos necessários para uma vida boa".

Outra alteração relevante para os neopluralistas é a função exercida pelo Estado, que deixa de ser visto como árbitro neutro. Compreende-se que os grupos econômicos, especialmente grandes corporações, exercem influência desproporcional sobre o processo decisório, afetando tanto as políticas públicas quanto os resultados da democracia[176].

Contudo, ainda assim, o Estado não é retratado como totalmente capturado por estes interesses privados, uma vez que que seus agentes, especialmente os poucos responsivos à população, como burocratas e militares, mas também políticos, formam seus próprios interesses institucionais e atuam estrategicamente para preservar poder, estabilidade e prestígio[177]. Assim, o Estado apresenta-se também como um ator ativo na disputa política, capaz de moldar agendas.

No que toca a influência das corporações sobre o processo decisório, Lindblom[178] explica que a democracia liberal está imersa numa economia de mercado, que por sua vez impõe determinadas exigências aos governos, como por exemplo a

---

[175] DAHL, Robert A. **A preface to economic democracy.** p. 83; p. 162. No original: "Consequently, the demos and its representatives are entitled to decide by means ofthe democratic process how economic enterprises should be owned and controlled in order to achieve, so far as may be possible, such values as democracy, fairness, efficiency, the cultivation of desirable human qualities, and an entitlement to such minimal personal resources as may be necessary to a good life."

[176] HELD, David. **Modelos de democracia**. p. 245-247.

[177] Nesse sentido ver: LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Tradução de Eduardo Zapico Goñi. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991. p. 83-86 e 121-122.

[178] Nesse sentido ver: LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. p. 94-96.

garantia da estabilidade econômica e a rentabilidade dos negócios. Desta forma, os governos precisam implementar uma agenda favorável ao mercado para garantir a manutenção das atividades econômicas e assim atrair não somente a classe empresarial, mas o eleitorado que valoriza o pleno emprego, o controle da inflação, a estabilidade econômica e o crescimento. Nesse cenário, Held[179] afirma que a "[…] democracia está inmersa en un sistema socioeconómico que garantiza sistemáticamente una posición privilegiada a los grandes intereses económicos".

No entanto, Lindblom[180] afirma que as decisões políticas não estão totalmente dominadas pelas corporações ou o sistema fechado às transformações. Explica que o processo de formulação de políticas públicas é complexo, envolvendo desde políticos, burocratas, corporações e mídia, até especialistas e os grupos de interesse organizados na sociedade. A tomada de decisão não é dominada exclusivamente pelas empresas, pois ocorre por meio de ajustes mútuos entre os atores, com mecanismos de controle recíproco que envolvem diversos níveis e setores da administração pública. Ao mesmo tempo, a possibilidade de veto[181] sobre determinadas pautas no sistema político fornece maior segurança nas discussões, evitando que determinado autor possua controle absoluto sobre o processo decisório.

O autor[182] afirma ainda que mesmo as empresas fazendo uso da sua vantagem econômica e persuasão para influenciar políticas e moldar a opinião pública, outros grupos sociais também podem recorrer as mesmas estratégias de pressão para promover sua agenda política. Assim, apesar das desigualdades, o pluralismo sobrevive pois o sistema permite a competição entre ideias e interesses e há espaços de influência e contestação política no processo democrático.

Em resumo, o pluralismo não nega a realidade desigual e seus impactos sobre a capacidade de influência política dos cidadãos. Mas apesar do reconhecimento destas limitações, **entende que o modelo mantém abertura**

---

[179] HELD, David. **Modelos de democracia**. p. 244-245.

[180] LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. p. 69-70.

[181] Como explica o autor, os vetos podem ocorrer não só pelo presidente, mas também entre casas legislativas (pela inação) e dentro delas, nas comissões, dentre outros mecanismos que devem ser adaptados à realidade política de cada estado. LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. p. 119-120.

[182] LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. p. 107

suficiente para alterações graduais. Novos **grupos e interesses surgem** e produzem mudanças que incrementam[183] o cenário político pouco a pouco. As chances de mudanças abruptas ocorrerem são remotas, apesar de possíveis, mas a dificuldade é inerente aos procedimentos democráticos que envolvem um contínuo processo de diálogo e ajuste em diversas frentes.

1.4 PLURALISMO POLÍTICO E DEMOCRACIA

Antes de tratar do pluralismo político enquanto princípio jurídico, faz-se necessário estabelecer a **relação** entre o **pluralismo político** e a **democracia**. Com este objetivo, busca-se responder as seguintes questões: **1)** há democracia sem pluralismo?; bem como **2)** há pluralismo sem democracia?

Conforme explica Bobbio[184], o pluralismo e a democracia são remédios distintos e complementares contra o mal do abuso do poder. A **teoria democrática** ataca diretamente o poder **autocrático**, que nada mais é do que o poder que vem de cima, apresentando o poder ascendente como solução. Por outro lado, a **teoria pluralista** ataca o mal do poder **monocrático**, ou seja, aquele que está concentrado nas mãos de um só indivíduo, argumentando que o remédio para evitar o abuso de poder é a sua difusão em outros centros. Neste sentido, portanto, democracia e pluralismo não são interdependentes por definição, de modo que pode existir um

---

[183] Lindblom defende que o incrementalismo deve ser o método usual de formulação de políticas públicas. “No seu sentido central, o incrementalismo como padrão político é fácil de especificar: trata-se de mudança política por pequenos passos (independentemente do método de análise)”. No original: “In its core meaning incrementalism as a political pattern is easy to specify. It is political change by small steps (regardless of method of analysis)”. LINDBLOM, Charles E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, nov./dez. 1979. Disponível em: https://doi.org/10.2307/976178. Acesso em: 9 abr. 2025.

[184] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 96-98

modelo pluralista não democrático, bem como um modelo democrático não pluralista[185].

Como exemplo de sociedade democrática, mas não pluralista, tem-se a democracia antiga, tida como ideal em Rousseau, em que o poder era exercido de maneira direta na *polis*, que constituía o único centro de poder[186]. Como visto, Rousseau[187] condenava a existência de associações[188], tidas como obstáculos à formação da vontade geral e representante de interesses privados. O apelo extremamente individualista, excluindo os grupos, bem como a crença inabalável em uma "vontade geral", caracterizam uma sociedade monista, em franca oposição ao pluralismo.

Do outro lado, de modo generalista, o feudalismo constitui-se como exemplo de uma sociedade pluralista, mas não democrática, podendo ser definida como "[...] um conjunto de várias oligarquias"[189]. O feudalismo expõe **uma** característica central ao pluralismo, qual seja, a convivência simultânea de diversas fontes de poder concorrentes entre si[190].

---

[185] Além disso, como aponta Ridola: [...] mentre il principio pluralistico presuppone una visione della società fondata sulla positività e sull'ineliminabilità del conflitto, l'affermazione del principio democratico richiede la stabilizzazione del patto costituente sull'obiettivo di creare un'effettiva e diffusa condizione partecipativa [...]. È questo il dilemma di fondo delle democrazie pluralistiche contemporanee, sospese fra il rispecchiamento nell'ordine costituzionale della pluralizzazione dei centri di potere affermatasi prepotentemente dopo il crollo delle grandi sintesi dell'Ottocento liberale, e la ricerca di una tavola di valori comune alle divisioni, di congegni atti a realizzare la traduzione del pluralismo sociale in unità politica: ciò che delinea pertanto come davvero ineliminabile, in ogni ordinamento democratico, l'esigenza di assi-curare, insieme all'affermazione di una sovranità articolata, un obiettivo di unificazione intorno ad un nucleo di valori fondamentali. In altri termini, se il pluralismo sociale deve essere garantito al massimo grado, esso deve anche essere, in qualche misura, organizzato. RIDOLA, Paolo. **Democrazia rappresentativa e parlamentarismo**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2011. p. 67.

[186] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 96/97

[187] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. p. 29-42.

[188] Neste ponto é interessante notar a "*Le Chapelier",* como esforço para destruir associações representativas na França, em 1791. Entre outras coisas, a lei dispunha "A destruição de todas espécies de corporações de cidadãos do mesmo estado ou profissão sendo uma das bases fundamentais da constituição francesa, são proibidas de serem restabelecidas de fato, sob quaisquer pretexto e forma que seja". FRANCE. **Loi Le Chapelier, du 17 juin 1791**. Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Chapelier.pdf. Acesso em: 07 abr. 2025.

[189] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 96

[190] Importante destacar que este pluralismo nada tem a ver com o conceito de pluralismo delineado no início do capítulo.

Uma sociedade democrática e ao mesmo tempo pluralista é identificada por Bobbio[191] na democracia moderna, vez que nessa sociedade o poder ascende do corpo social ao mesmo tempo em que encontra-se difuso em diversos centros de poder. Mais do que isso, o autor afirma que "[...] a democracia de um estado moderno **nada mais pode ser** que uma democracia pluralista".

E aqui convém destacar o apontamento feito por Sartori[192] ao tratar do tema do pluralismo na democracia. Adverte que a democracia pluralista, enquanto modelo de organização política, é uma construção moderna, sendo um erro atribuir aos gregos a criação deste regime. "[…] únicamente la democracia liberal se estructura sobre la diversidad. Hemos sido nosotros, y no los griegos, los que descubrimos cómo construir un orden político a través de la multiplicidad".

Portanto, se democracia e pluralismo não estão sempre ligados um ao outro, bem como admitindo que as democracias pluralistas são fenômenos da modernidade, **qual a relação entre a democracia e o pluralismo**?

Uma resposta ao questionamento deve levar em conta que a democracia moderna é fruto da influência do individualismo, que protege o ser humano do arbítrio do Estado através do reconhecimento da titularidade de direitos intrínsecos. Ao mesmo tempo, deve-se notar que a sociedade política é fruto da vontade manifestada por estes indivíduos, e por isso deve ser concebida não como um produto da natureza, mas da vontade humana, ou seja, levando em conta seu caráter artificial. A doutrina democrática, formada a partir desta base, visava um Estado formado sem "corpos intermediários", estabelecendo uma relação direta entre os indivíduos e seus representantes[193].

O que ocorreu, no entanto, foi exatamente o contrário. Os grupos tornaram-se cada vez mais relevantes, transformando-se nos verdadeiros protagonistas da vida política, em detrimento do indivíduo isolado. Neste sentido, basta notar a relevância do papel exercido pelos partidos na política moderna, bem como a forte influência de sindicatos e associações empresariais no âmbito político.

---

[191] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 98-99 (grifo nosso).

[192] SARTORI, Giovanni. **La democracia en 30 lecciones**. p. 64.

[193] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 41-42

Por isto, Bobbio afirma que “a sociedade real, **subjacente** aos governos democráticos, é pluralista”[194].

Um adendo importante é que, tanto nessa passagem, quanto mais tarde, quando afirma que “Antes de ser uma teoria, o pluralismo é uma situação objetiva, na qual estamos imersos”[195], Bobbio não considera a distinção entre pluralidade e pluralismo, abordada no início deste capítulo.

Assim, resta apontar que da diversidade natural de valores, opiniões e formas de viver, até a criação de um modelo de organização social, que não só tolera, mas valoriza a pluralidade e a insere no sistema político, há um longo, árduo e tortuoso caminho a ser percorrido.

Como assinala Preuss[196], o que hoje conhecemos como pluralismo é uma construção do constitucionalismo moderno, que por meio de normas constitutivas, reconhece e protege a diversidade de interesses na sociedade. Assim, o pluralismo é um padrão social com valor normativo, que forma uma estrutura de proteção à expressão de distintos pontos de vista.

O que se afirma é, tão logo os avanços democráticos ocorram e mantenha-se preservada a liberdade do indivíduo, o surgimento das associações humanas é uma consequência dos interesses comuns e da diversidade presente na sociedade. Esse pluralismo, como argumenta Ralws[197], deve ser tido “como o resultado natural das atividades da razão humana sob instituições livres e duradouras. Ver o pluralismo razoável como um desastre é ver o próprio exercício da razão em liberdade como um desastre”.

A relação entre a democracia e o pluralismo, no entanto, não se encontra unicamente no fato de a democracia criar as condições necessárias para o desenvolvimento de novos grupos no seio social (que passam a atuar como centros

---

[194] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 42-43

[195] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 97

[196] PREUSS, Ulrich K. Law as a source of pluralism? **Philosophy & Social Criticism**, London, v. 41, n. 4-5, p. 357-365, 2015. p. 358/363. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0191453714565555. Acesso em: 24 nov. 2024.

[197] RAWLS, John. **Liberalismo Político:** elementos básicos. São Paulo: Editora Ática, 2000. p. 32

de poder político). Mais do que isso, o pluralismo político e a democracia se relacionam pois são complementares no seu objetivo comum de atacar o mal do abuso de poder que ameaça o indivíduo.

Enquanto numa democracia direta o poder naturalmente é controlado pela totalidade dos cidadãos, de modo que mesmo havendo apenas um centro de poder, sua base de controle é ampla o suficiente para oferecer obstáculos ao arbítrio, nas democracias modernas isto não ocorre. Por se basearem na noção de representação, formada através de instrumentos de transmissão de poder, a garantia contra a tirania não pode se situar apenas no poder ascendente (democracia), “mas deve também poder contar com o controle recíproco entre os grupos que representam interesses diversos, os quais se exprimem por sua vez através de diversos movimentos políticos que lutam entre si pela conquista temporária e pacífica do poder”[198].

Em outras palavras, o pluralismo é também uma atualização dos instrumentos de controle do poder diante da transição da democracia direta para a representativa. Se, nas formas diretas, o próprio povo exercia o controle das decisões, nas democracias modernas esse controle é exercido por representantes eleitos e, portanto, não depende da participação direta dos cidadãos. Neste sentido, são necessários instrumentos indiretos de limitação do poder, como o pluralismo político, que compensa o distanciamento permitindo que a disputa entre grupos organizados e interesses diversos atue como freio recíproco entre grupos.

É justamente pelo conflito que atua como freio recíproco que **uma democracia só é verdadeira quando admite o dissenso**. A possibilidade de divergir é que garante que o consenso democrático é real e não imposto, como ocorrem nas democracias totalitárias. Não perceber no dissenso uma ameaça, mas sim um valor, é ponto central numa verdadeira democracia. Essa liberdade de dissentir, por sua vez, só encontra amparo no pluralismo, dado que apenas em uma sociedade pluralista as diferenças de opiniões, crenças, interesses e valores coexistem pacificamente[199].

---

[198] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 100

[199] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 103-104.

Ao proteger a diversidade de ideias, grupos e interesses, o pluralismo aprofunda o caráter democrático da sociedade. “Bem consideradas as coisas, apenas numa sociedade pluralista o dissenso é possível: mais ainda, não apenas é possível, mas necessário”[200].

1.5 O PRINCÍPIO DO PLURALISMO POLÍTICO

Para compreender o pluralismo político enquanto princípio constitucional, é importante analisar a distinção de Preuss[201] entre noma regulatória e norma constitutiva. Enquanto a **primeira (norma regulatória)** estabelece regras para uma realidade concreta já existente, a partir de comandos autorizativos e proibitivos, como observa-se em cenários como o trânsito, o padrão construtivo e o registro de associações civis, a **segunda (norma constitutiva)** busca criar “uma realidade institucional ainda inexistente” através da atribuição de sentido jurídico a fatos ou objetos que, até então, não possuíam tal *status*. É o que ocorre com a posse de um determinado bem, que a partir de uma categoria jurídica passa a atribuir a propriedade ao detentor, ou mesmo o papel moeda, que adquire valor econômico real não por seu conteúdo, mas por força da confiança institucional atribuída pelo Estado.

As Constituições, segundo o autor[202], são as mais abrangentes dentre as normas constitutivas, de modo que sem elas “o governo de um país não passaria de uma elite dominante de fato, e seus cidadãos, de meros súditos sujeitos ao poder dessa elite”. Isto pois são as normas constitutivas que concedem a cidadania, a nacionalidade, bem como os direitos fundamentais, alterando o *status* do indivíduo para o inserir em uma comunidade política na qual é integrante e titular de direitos, bem como dotado de opiniões e ideias que podem contribuir para a coletividade.

Assim, “[...] as constituições que garantem direitos à liberdade de comunicação formam uma realidade institucional em que a pluralidade e a diversidade

---

[200] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 104.

[201] PREUSS, Ulrich K. Law as a source of pluralism? **Philosophy & Social Criticism**, London, v. 41, n. 4-5, p. 357-365, 2015. p. 362/363. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0191453714565555. Acesso em: 24 nov. 2024

[202] PREUSS, Ulrich K. Law as a source of pluralism? **Philosophy & Social Criticism**, London, v. 41, n. 4-5, p. 357-365, 2015. p. 363. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0191453714565555. Acesso em: 24 nov. 2024

de opiniões e interesses são reconhecidas". As normas regulatórias organizam a pluralidade existente (fato empírico), mas "[...] somente as normas constitutivas — especialmente as constituições — transformam essa pluralidade em um padrão social distinto dotado de qualidade normativa, isto é, em **pluralismo**".

É a partir da Constituição, portanto, através de suas normas constitutivas**,** que a pluralidade empírica é transformada pluralismo normativo. Deste modo, somente é possível falar de pluralismo a partir das normas constitutivas, antes delas, e nesse caso específico, das constituições, há apenas pluralidade enquanto fato empírico. É a partir da proteção à liberdade de expressão, informação, associação dentre outras, que nasce um padrão normativo qual chamamos de pluralismo.

O princípio, por sua vez, é uma espécie do gênero norma, tal como a regra[203]. A distinção entre as duas espécies é contínuo tema de debate no campo jurídico, com diversas formas de classificação. Como explica Barroso[204], o reconhecimento das diferenças qualitativas entre regras e princípios, assim como o reconhecimento da normatividade dos princípios, são temas de extrema relevância para o Direito contemporâneo. "Os princípios – notadamente os princípios constitucionais – são a porta pela qual os valores passam do plano ético para o mundo jurídico".

Como explicam Blanco e Mendes[205], inúmeras são as tentativas e critérios utilizados para distinguir entre regras e princípios, como por exemplo:

- **Abstração ou generalidade:** neste caso, os princípios seriam as normas mais amplas e gerais, exigindo a construção do operador para aplicação no caso concreto, enquanto as regras se caracterizariam por uma formulação específica.

- **Grau de determinabilidade na aplicação da norma:** enquanto os princípios demandariam do intérprete um processo de

---

[203] BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo, Malheiros, 2004. p. 271.

[204] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 203

[205] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p.142-144.

concretização para aplicação ao caso concreto, as regras poderiam ser aplicadas de imediato.

- **Importância da norma para o conjunto do ordenamento jurídico:** neste cenário, o princípio seria a modalidade de norma que fundamenta a existência de outras normas.

- **Proximidade da ideia de direito**: os princípios expressariam exigências materiais de justiça que orientam a compreensão do direito, diferentemente das regras, que operam predominantemente na aplicação técnico prática.

- **Virtudes multifuncionais:** diferentemente das regras os princípios, teriam uma função argumentativa, dado seu caráter mais abrangente em relação às regras, bem como por "[...] assinalarem os *standards* de justiça relacionados com certo instituto jurídico, seriam instrumentos úteis para se descobrir a razão de ser de uma regra ou mesmo de outro princípio menos amplo".

Já para Alexy[206], a diferença entre regra e princípio pode ser percebida diante do conflito. Enquanto as regras são satisfeitas ou não são satisfeitas, numa espécie de tudo ou nada, os princípios são "mandados de otimização", admitindo diferentes graus de satisfação diante das possibilidades jurídicas e fáticas existentes.

Baseando-se nas diferentes formas de classificação, Barroso[207] propõe uma distinção a partir de três critérios:

a) conteúdo: os **princípios** são normas que veiculam decisões políticas fundamentais, valores éticos estruturantes ou fins públicos a serem perseguidos, podendo incidir sobre direitos individuais e interesses coletivos. As **regras**, em contraste, consistem em comandos objetivos que estabelecem diretamente deveres,

---

[206] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008 p. 87-90

[207] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. p. 204-206

proibições ou permissões, representando a concretização normativa desses valores segundo a opção do legislador.

b) a estrutura normativa: os **princípios** são normas que apontam para estados ideais, sem descrever condutas de forma precisa (caráter finalístico). As **regras**, ao contrário, possuem estrutura descritiva, definindo comportamentos e hipóteses de incidência com maior grau de determinação.

c) o modo de aplicação: no mesmo sentido que Alexy, as **regras** aplicam-se segundo a lógica do tudo ou nada nada. Os **princípios**, por sua vez, indicam valores e fins que podem entrar em conflito no caso concreto, razão pela qual se aplicam como mandados de otimização, devendo ser realizados na maior medida possível conforme o caso concreto.

Em resumo, o princípio atua como uma baliza de interpretação para o operador, fornecendo objetivos e direções, bem como "[...] identidade ideológica e ética ao sistema jurídico [...]". Justamente por estas características, os princípios fornecem unidade ao ordenamento jurídico, ao possibilitar a harmonização de seus diversos elementos a partir de valores e objetivos comuns. Além disso, em razão de sua estrutura aberta, permite uma atuação interpretativa integrativa, possibilitando a construção de uma solução mais adequada ao caso concreto[208].

Deste modo, se **pluralidade** é a constatação empírica da diversidade de crenças, valores, ideologias, interesses e formas de viver existentes numa sociedade, bem como o **pluralismo político** é um padrão social com valor normativo que estabelece, por meio de uma norma constitutiva, um sistema jurídico de proteção à essa diversidade, o **princípio do pluralismo político** é a expressão deste padrão normativo a partir de uma norma que indica um estado ideal a ser alcançado e otimizado na medida do possível e dentro das condições jurídicas e fáticas.

Assim, o princípio do pluralismo político pode ser entendido como a norma que garante a coexistência social e política legítima de múltiplos interesses, valores, ideais, formas de viver e concepções políticas, individuais e coletivas,

---

[208] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. p. 206

assegurando-lhes condições de expressão, organização e participação em concorrência.

Conforme explica Häberle[209], o marco constitucional é caro ao **pluralismo** porque **estrutura e protege** a diversidade de ideias e interesses a partir dos princípios de liberdade e direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que "mantém unido "o" povo como uma entidade pluralista". A Constituição cria, portanto, o ambiente e as regras do jogo para que a pluralidade se desenvolva. É a esfera pública pluralista e os seus respectivos processos que promovem o interesse público e ao mesmo tempo o limitam na Constituição.

O autor[210] chama atenção ainda para os equívocos em que as ideias monistas de vontade geral se alicerçam, na medida em que não são capazes de conceber a pluralidade de interesses existentes entre grupos e indivíduos. Por isso entende que toda pretensão absolutista de uma teoria, interesse ou opinião não é menos do que um erro. Nas sociedade plurais, a unidade possível é aquela alcançada não por meio da intolerância, mas através de processos constitucionais pautados na pluralidade e na abertura às contribuições em uma comunidade política fundada na liberdade.

Tendo em conta esta diversidade existente, Ralws[211] argumenta que a grande tarefa que o constitucionalismo liberal logrou êxito em cumprir, foi a construção de uma sociedade estável, harmoniosa e razoavelmente pacífica mesmo convivendo com as diferenças. Na história humana até o presente não havia exemplo de convivência pacífica na pluralidade, na medida em que era mais natural a crença de "que a unidade e a paz social requerem concordância em relação a uma doutrina

---

[209] HÄBERLE, Peter. **Die Verfassung des Pluralismus**: itudien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft. Königstein: Athenäum, 1980. p. 57

[210] No original: "Alle Interessen und Ideen – sie bilden die heutige Allgemeinheit" – leben aus der pluralistischen Öffentlichkeit und ihren Prozessen, welche die Verfassung anregt und begrenzt, z. B. den wissenschaftlichen Verfahren, den diffusen Verfahren der Freiheit der Kunst, den grundsätzlich geregelten der Tarifautonomie. Die Homogenität des bzw. eines allgemeinen Willens i. S. Rousseaus ist angesichts der Heterogenität von Interessen und der Pluralität von Ideen eine Fiktion, wie der Absolutheitsanspruch einer Theorie, einer Meinung oder eines Interesses ein Fehler ist. Pluralität und Offenheit des Inputs" dieser öffentlichen Verfassungsprozesse sind die einzigen Garanten dauernder und temporärer Einheitsbildung im freiheitlichen Gemeinwesen". HÄBERLE, Peter. **Die Verfassung des Pluralismus**: itudien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft. p. 58.

[211] RAWLS, John. **Liberalismo Político:** elementos básicos. p. 32-33.

religiosa geral e abrangente, ou a uma doutrina filosófica ou moral". Por este motivo, "A intolerância era aceita como uma condição da ordem e estabilidade sociais".

De modo oposto, Zagrebelsky[212] percebe que o papel da constituição nas sociedades pluralistas, ou seja, naquelas sociedades em que coexistem diversos grupos, interesses e ideologias sem que nenhuma detenha domínio exclusivo sobre as demais, não é o de "establecer directamente um proyecto predeterminado de vida en comum [...]", mas o de **construir o ambiente que torne possível a existência da sociedade pluralista**. Desta forma, é a partir da constituição, entendida como o ponto de partida que "representa la garantía de legitimidad para cada uno de los sectores sociales […]", que se "[…] puede comenzar la **competición para imprimir al Estado una orientación de uno u otro signo**, en el ámbito de las posibilidades ofrecidas por el compromiso constitucional" (grifo nosso).

Nesse sentido, para Häberle[213], uma Constituição pluralista é uma Constituição de liberdade ("Insofern ist "Verfassung der Freiheit" Verfassung des Pluralismus und umgekehrt"), dado que o ambiente institucional em que a competição pluralista pode acontecer depende da garantia de um ambiente livre para promoção do consenso, da concorrência e do dissenso. Tal ambiente demanda condições **procedimentais** e **materiais**, como a liberdade de expressão, de informação e de ciência, a garantia da dignidade da pessoa humana, a democracia, a liberdade dos partidos políticos, a existência de uma esfera pública, a possibilidade de oposição, a separação dos poderes e a **participação** dos **grupos** que compõem a sociedade nos **processos públicos formação da vontade política**[214].

Este capítulo teve como objetivo aproximar-se de um conceito para o termo pluralismo e identificar suas diferentes dimensões. Viu-se que o pluralismo consiste em um valor normativo que protege e valoriza a diversidade existente na

---

[212] ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho ductil:** ley, derechos y justicia. Tradução de Marina Gercón. Madrid: Trotta, 1995. p. 13.

[213] Apesar de discutir o contexto alemão, a afirmação do núcleo básico de direitos é feita de modo genérico. HÄBERLE, Peter. **Die Verfassung des Pluralismus**: itudien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft. p. 58

[214] HÄBERLE, Peter. **Die Verfassung des Pluralismus**: itudien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft. p. 57

sociedade. O conceito pode ser utilizado em diferentes cenários, como o jurídico, o social, o religioso e o político.

Nesse sentido, na perspectiva política, o pluralismo tem como bases a sociedade organizada em grupos (abaixo do Estado e acima do indivíduo), a valorização da associação humana, o apreço à diversidade existente na sociedade, o comprometimento com o ceticismo epistemológico e a necessidade de um ordenamento jurídico que forneça proteção à pluralidade.

O princípio do pluralismo político, por sua vez, é compreendido como um mandado de otimização orientado à garantia da coexistência legítima de múltiplos interesses e de condições para que diferentes indivíduos e grupos participem e influenciem as decisões do Estado.

Diante da aproximação desses conceitos fundamentais, passa-se à análise dos modelos de financiamento político e de sua relação com o pluralismo político

Capítulo 2

O FINANCIAMENTO POLÍTICO À LUZ DO PLURALISMO: MODELOS E FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Argumenta-se neste capítulo que modelos de financiamento político baseados em fontes exclusivas, sejam elas públicas ou privadas, prejudicam o pluralismo político de um sistema democrático, uma vez que o pluralismo depende articulação de diferentes fontes e atores no financiamento para promoção da descentralização do poder e da diversidade no ambiente político.

Até certo ponto, tal argumento pode ser considerado secundário, uma vez que não interfere diretamente na validade lógica da tese, mas sim na sua justificação. Ou seja, o foco deste capítulo é amparar a compreensão de que o financiamento privado, juntamente com o público, não só deve ser admitido em países que fundamentam seus textos constitucionais no pluralismo político, como também representa a expressão do pluralismo político.

Para tanto, o capítulo tem por objetivo analisar diferentes modelos de financiamento político existentes, tendo como referente o pluralismo político. Ao fazê-lo, pretende-se preparar caminho para demonstrar que a participação de pessoas

jurídicas no financiamento político não representa uma ameaça à democracia pluralista, mas constitui uma das formas de sua manifestação[215].

2.1 MODELOS DE FINANCIAMENTO POLÍTICO

O acesso aos recursos financeiros é essencial nas democracias modernas, que se organizam através de partidos políticos que disputam eleições livres e periódicas em que concorrem pelo voto dos cidadãos. Seja para impulsionar as campanhas de seus candidatos, financiar sua estrutura interna, impulsionar a publicidade institucional ou desempenhar atividades de representação, o dinheiro é o instrumento que viabiliza a atividade política.

No entanto, cada vez mais observa-se a expansão do investimento em campanhas eleitorais ao redor do mundo. Nos EUA, por exemplo, em valores ajustados pela inflação, enquanto as campanhas para o Congresso em 2008 custaram

[215] Não analisa-se neste capítulo os processos de divisão dos recursos no interior das agremiações. Nesse sentido, ver: SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. Partidos na arena eleitoral: o financiamento das listas de candidatos a deputado federal no Rio de Janeiro em 2010. **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 133-169, 2014; BOLOGNESI, Bruno; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo; ROEDER, Karolina Mattos. Como os partidos distribuem o dinheiro: estrutura organizacional e recursos eleitorais em 2014 no Brasil. **Colômbia Internacional**, v. 104, p. 33-62, 2020; BOLOGNESI, Bruno; BABIRESKI, Flávia Roberta. **Organização partidária ao nível municipal:** dinâmicas de poder nas eleições de 2016 em Curitiba. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLITICA, 2017, Montevidéu: ALACIP, 2017. p. 1-24. BOTASSIO, Barbára. A dinâmica interna dos partidos brasileiros na alocação de recursos do fundo partidário**. Agenda Política**, v. 5, n. 3, p. 193–215, 2017; BRAGA, Maria do Socorro Sousa; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais,** Araraquara**,** v. 35, p. 117-148, 2009. SCHAEFER, Bruno Marques. Centralização nos partidos brasileiros: evidências a partir da distribuição do fundo partidário (2010-2016). **Teoria & Pesquisa: revista de ciência política**, São Carlos, v. 28, n. 2, p. 47-70, 2019. HERNÁNDEZ. Maria Del Pilar. Democracia Interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México In: HERNÁNDEZ, Maria Del Pilar. **Partidos Políticos:** Democracia Interna y Financiamento de Precampaflas: Memória del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Universidad Autónoma de México (UNAM). p. 127-144. 2002. VEQUI, Matheus; DEMARCHI, Clovis; OSPINA, Juan Felipe Orozco. A democracia nos partidos políticos brasileiros: um diagnóstico. **Revista Eletrônica Direito e Política**, *[S. l.]*, v. 18, n. 2, p. 372–403, 2023. DOI: 10.14210/rdp.v18n2.p372-403. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/19374. Acesso em: 1 abr. 2025. VEQUI, Matheus; DEMARCHI, Clovis. O modelo de financiamento político brasileiro: impactos sobre a democracia intrapartidária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 13, n. 2. p. 688-719, 2023.

US$ 5.6 bilhões, em 2024 o valor alcançou US$ 10 bilhões. No mesmo período, a eleição presidencial saltou de um custo de US$ 4 bilhões para US$ 5.5 bilhões[216].

Nas eleições gerais federais do Brasil, em valores corrigidos pelo IPCA até junho de 2025, a arrecadação de valores provenientes de pessoas físicas e jurídicas saltou de R$ 3.2 bilhões em 2002 para R$ 8.7 bilhões em 2014[217]. Nas eleições de 2022, o montante das despesas no pleito federal foi de R$ 13.4 bilhões[218].

O tema ganha ainda mais relevância quando se observa que a literatura indica que a maior disponibilidade de recursos está correlacionada as chances de êxito eleitoral. Nos EUA, Ferguson, Jorgensen e Chen[219], ao analisarem as eleições para o congresso de 1980 a 2018, relataram existir uma correlação forte entre os recursos investidos e os resultados eleitorais obtidos. No Brasil, Cervi[220] identificou uma correlação, nas disputas eleitorais nas capitais do Brasil em 2008, entre o desempenho nas urnas e o montante de recursos disponíveis ao candidato. Segundo o autor, “[...] campanhas que contaram com maior volume de recursos tenderam a obter mais votos e tiveram maiores chances de vitória, independentemente de ideologia partidária, localização regional da disputa ou IDH do município”.

Assim, mesmo este não sendo o único fator determinante para o sucesso eleitoral, dada a importância da identificação do candidato incumbente e desafiante

---

[216] OPENSECRETS. **Cost of Election**. Elections Overview. de 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.opensecrets.org/elections-overview/cost-of-election?cycle=2020&display=T&infl=Y. Acesso em: 5 ago. 2025.

[217] Valores atualizados a partir das informações de Carazza. CARAZZA, Bruno. **Dinheiro Eleições e Poder:** As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 25.

[218] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2022:** Ranking de doadores e fornecedores. 2022. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta-individual/rank-doadores-fornecedores/2040602022/2022. Acesso em: 05 ago. 2025.

[219] FERGUSON, Thomas; JORGENSEN, Paul; CHEN, Jie. How money drives US congressional elections: linear models of money and outcomes. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 61, p. 527–545, 2022. p. 541. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0954349X19302012. Acesso em: 5 ago. 2025.

[220] CERVI, Emerson Urizzi. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos Ã s eleições de 2008 nas capitais de Estado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, *[S. l.]*, n. 4, p. 135–167, 2012. p. 163Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1712. Acesso em: 5 ago. 2025.

no pleito, é certo que o acesso aos recursos é de extrema relevância para a obtenção de postos no Estado[221].

Além do crescimento das despesas eleitorais e de sua influência no resultado das disputas, o tema da regulamentação do financiamento político ganha cada vez mais destaque em razão dos escândalos de corrupção que eclodiram nas democracias atuais ano após ano. Foi assim na década de 1990 com a operação Mãos Limpas[222], na Itália, na década de 2000 com o caso Jack Abramoff[223], nos EUA, e na década de 2010 com a Operação Lava Jato, no Brasil[224], e o Caso Odebrecht[225], na Colômbia, dentre outros inúmeros escândalos.

Justamente pelo potencial dos recursos financeiros de distorcer o processo democrático, Van Biezen[226] argumenta que é fundamental que o direito público regulamente a circulação do dinheiro na política. Entretanto, a elaboração de normas eficientes e adequadas ao contexto político e social é um desafio comum entre as democracias bem estabelecidas e incipientes. Não por menos, experiências negativas envolvendo o (1) acesso de grandes empresários aos agentes políticos, (2) distorções eleitorais pela desigualdade de recursos entre competidores e (3) influência

---

[221] CERVI, Emerson; COSTA, Luiz; CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. Dinheiro, profissão, partido: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010. **Revista Sociedade e Estado**, n. 1, v. 30, 2015. p.189-205. REBELLO, Maurício Michel; GIORA, Gustavo; SCAPINI, Marina. Dinheiro realmente importa? Uma análise do financiamento de campanha nas eleições para a ALERGS em 2014. **Revista Debates**, *[S. l.]*, v. 10, n. 3, p. 169–188, 2016. p. 186. DOI: 10.22456/1982-5269.69303. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/69303. Acesso em: 10 jul. 2025.

[222] ANZANI, Giuseppe. La certezza possibile. Mani Pulite, venticinque anni dopo. **Avvenire**, 19 fev. 2017. Disponível em: https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/la-certezza-possibile. Acesso em: 10 jul. 2025.

[223] THE ASSOCIATED PRESS. Principal in Abramoff Scandal Gets 20 Months. **The New York Times**, 11 fev. 2011. Disponível em: https://www.nytimes.com/2011/02/12/us/politics/12brfs-PRINCIPALINA_BRF.html. Acesso em: 10 jul. 2025.

[224] BRASIL. Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato**. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato. Acesso em: Acesso em: 05 ago. 2025.

[225] OWNBY, Jules. La Fiscalía acusa formalmente al excandidato presidencial Óscar Iván Zuluaga por el caso Odebrecht. **El País** – América Colombia, Bogotá, 6 ago. 2024. Disponível em: https://elpais.com/america-colombia/2024-08-06/la-fiscalia-acusa-formalmente-al-excandidato-presidencial-oscar-ivan-zuluaga-por-el-caso-odebrecht.html. Acesso em: 05 ago. 2025.

[226] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003. p. 12. Disponível em: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/309/Financing_Political_Parties_en.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

de contribuições ilegais, sejam compartilhadas e enfrentadas por diferentes Estados no ambiente doméstico[227].

Norris, Es e Fennis[228], explicam que a busca pelo estabelecimento de marcos normativos cresceu nas últimas duas décadas, visando especialmente o controle da corrupção. Regulamentar os modelos de financiamento, no entanto, não é uma tarefa simples.

A principal dificuldade na elaboração de normas efetivas reside na ausência de um modelo único e adequado para todos os cenários. Na verdade, o modelo normativo depende de um conjunto de políticas que precisa levar em conta características específicas da sociedade. Países distintos, com diferentes culturas e instituições precisam construir normas específicas e adaptadas à sua realidade[229].

Essas escolhas não se limitam à opção macro pelo modelo de financiamento[230] (**1**) **privado**, em que os partidos podem receber recursos de indivíduos e empresas, (**2**) **público**[231], no qual o Estado é responsável por repassar valores às agremiações de modo direto ou indireto; ou (**3**) **misto**, que mescla as duas formas de financiamento.

Isto pois, cada um desses modelos detém regras específicas, que variam conforme a resposta às seguintes perguntas: há limites para doações? Há teto de

---

[227] NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel; FENNIS, Lisa (org.). **Checkbook Elections:** Political Finance in Comparative Perspective. Sydney: Electoral Integrity Project, 2015. p. 2. Disponível em: https://arpi.unipi.it/retrieve/e0d6c928-df8d-fcf8-e053-d805fe0aa794/Checkbook_Elections_brief.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

[228] NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel. Introduction to comparing political finance worldwide. *In:* NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel; FENNIS, Lisa (org.). **Checkbook Elections:** Political Finance in Comparative Perspective. Sydney: Electoral Integrity Project, 2015. p. 2. Disponível em: https://arpi.unipi.it/retrieve/e0d6c928-df8d-fcf8-e053-d805fe0aa794/Checkbook_Elections_brief.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

[229] NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel; FENNIS, Lisa (org.). **Checkbook Elections:** Political Finance in Comparative Perspective. p. 7.

[230] Conforme explica Mirrione “La scelta, infatti, non deve essere sic et simpliciter tra finanziamento pubblico o privato: l'opzione normativa deve selezionare particolari tipologie di finanziamento (pubblico e privato), che siano coerenti con i fini dell'intervento legislativo, poiché è chiaro che entrambe le tipologie contributive possono essere, in astratto, degenerative”. MIRRIONE, Matteo**.** Il finanziamento dei partiti politici: profili problematici e possibili soluzioni. Considerazioni di sintesi. In: ROSSI, Emanuele; GORI, Luca (a cura di). **Partiti politici e democrazia:** riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*.* Pisa: Pisa University Press, 2011. p. 353.

[231] BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas**, São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009. p. 118.

gastos em campanhas? Pessoas jurídicas podem contribuir no financiamento? Quais os critérios para distribuição dos recursos públicos? Qual o nível de transparência dos partidos políticos? Como ocorre a prestação de contas do uso dos recursos públicos?

Ou seja, desenhar um modelo de financiamento político eficiente, com incentivos adequados, apresenta um grau complexidade elevado. Além disso, independentemente da escolha feita, as opções levam também a inevitáveis perdas (*trade-offs*). A aceitação dependerá dos objetivos centrais perseguidos pela reforma. Nesse sentido, trata-se menos da construção de um modelo isento de inconvenientes e mais da definição consciente sobre quais ônus são toleráveis e em que medida[232].

Quando bem desenhadas, as regras de financiamento aproximam eleitores e representantes, e fortalecem as instituições democráticas, quando funcionam mal, costumam enfraquecer a relação entre representantes e representados e gerar um vínculo de dependência dos partidos para com o Estado ou financiadores privados[233].

2.1.1 O modelo de financiamento privado

As doações privadas a partidos políticos constituem-se como uma das formas tradicionais de arrecadação de fundos, frequentemente vistas como uma das formas de participação política[234]. Atualmente, seguindo dados do IDEA, apenas 52 países (28,73%) contam com financiamento exclusivamente privado, não permitindo nenhuma participação de fundos públicos[235]. As vantagens e desvantagens desse modelo de financiamento permanecem as mesmas, quer os recursos sejam destinados exclusivamente ao contexto de campanhas eleitorais ou também sirvam às atividades partidárias ordinárias[236].

---

[232] NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel; FENNIS, Lisa (org.). **Checkbook Elections:** Political Finance in Comparative Perspective. p. 7.

[233] OHMAN, Magnus. Introdução ao financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 23-25.

[234] OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. p. 33

[235] INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 28. Are there provisions for direct public funding to political parties? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9212&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

[236] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 29

De modo geral, o financiamento privado se constitui como a contribuição de pessoa física ou jurídica com caráter financeiro, seja através de moeda corrente, ou por meio de bens e serviços, destinada a partidos políticos ou candidatos, visando o apoio em campanhas eleitorais ou custeio das atividades partidárias[237].

No geral, as fontes privadas podem ser constituídas por mensalidades e taxas de filiação, doações de pessoas físicas ou jurídicas, empréstimos e autofinanciamento (rendimentos financeiros, atividades comerciais, eventos, aluguéis etc.)[238]. Necessário destacar que não há apenas um modelo de financiamento privado, mas diferentes conjuntos de normas que autorizam e vedam determinadas fontes. Um país pode impedir que partidos desenvolvam atividades comerciais, bem como pode adotar o financiamento privado, mas limitar as doações de pessoas físicas e candidatos a um determinado teto, ou ainda pode vetar contribuições de sindicatos ou empresas em campanhas eleitorais.

Como explica Van Biezen[239], o financiamento político por meio da contribuição regular dos filiados é compreendido como uma forma mais legítima e democrática de sustentar a atividade partidária, uma vez que, além de voluntária, essa forma de contribuição está dispersa em uma base ampla, na qual indivíduos com maior poder aquisitivo não exercem influência desproporcional no processo de financiamento. Por si só, essa forma de financiamento não afasta interesses puramente materiais dos filiados, todavia "[...] essas contribuições não implicam uma relação direta de pagamento por serviço. As contribuições dos membros não vêm acompanhadas de exigências diretas por influência em decisões programáticas ou acesso a funções relacionadas ao partido". Em partidos compostos por um número expressivo de filiados e cuja sobrevivência financeira dependa da participação desses indivíduos, a definição do posicionamento político da agremiação necessita considerar uma diversidade significativa de opiniões. Tal dinâmica, como demonstrado no

---

[237] OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. p. 19

[238] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Financing democracy:** funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en. Acesso em: 10 jul. 2025.

[239] Cabe destacar que a doação de recursos monetários por atores privados, quando subsidiada pelo Estado, não se qualifica puramente como doação privada. BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 18.

capítulo anterior, favorece o equilíbrio interno e dificulta a consolidação de uma facção dominante. Nos termos de Hamilton[240]: *"enlargement of the orbit"*.

A principal lógica que justifica e fortalece o financiamento privado é sintetizada por Trindade[241], que argumenta em favor de um modelo misto: “Se o partido político representa setores, parcelas da sociedade, seu financiamento (inclusive eleitoral) deve ser feito também por essas parcelas da sociedade e não apenas pelo Estado”. E conclui, “a busca mesma por recursos na sociedade civil em princípio é positiva, à medida que leva o partido a com ela interagir, o que é fundamental para, inclusive, aumentar a sua representatividade e a sua inserção social”.

São tidos como pontos positivos do financiamento privado[242]: **(1)** Promoção do engajamento dos cidadãos na política; **(2)** Mitigação da dependência do financiamento estatal; **(3)** Fortalecimento da sociedade civil frente ao Estado; **(4)** Fomento das liberdades políticas, especialmente da liberdade de expressão; **(5)** Maior flexibilidade de geração de receita, permitindo acesso de novos partidos ao financiamento; **(6)** Manutenção do vínculo entre o partido político e suas bases sociais.

Neste sentido, o modelo privado é visto por alguns autores, como explica Van Biezen[243], como “mais desejável e legítimo do que o financiamento público, que pode gerar partidos excessivamente burocráticos, governados de cima para baixo e desconectados de seus apoiadores de base”.

A principal preocupação está ligada a cartelização dos partidos, fenômeno identificado por Katz e Mair[244] ao final do século XX, em que o partido passa a atuar como uma “agência semiestatal”. De modo geral, o fenômeno é caracterizado

---

[240] HAMILTON, Alexander. The Federalist Papers: No. 9 – The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection. **Independent Journal**, New York, [s.d.]. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed09.asp. Acesso em: 21 mar. 2025.

[241] TRINDADE, Fernando. Financiamento eleitoral e pluralismo político. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 41, n. 161, p. 47-58, jan./mar. 2004. p. 50-51

[242] OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2015. p. 19. Disponível em: https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/135516.pdf. Acesso em: 05 jul. 2025. BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 21

[243] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 21

[244] KATZ, Richard S., MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, vol. 1, n. 1, pág. 5-28, 1995. p. 16.

pela **(1)** interpenetração entre Estado e agremiação política; **(2)** manutenção de uma relação de dependência financeira do partido para com os recursos estatais; **(3)** excessiva regulamentação do funcionamento interno dos partidos políticos e **(4)** enfraquecimento dos traços ideológicos em prol da ocupação de cargos públicos (amplas coligações)[245].

Por outro lado, como pontos negativos, doações privadas podem: **(1)** afetar a competição política, desequilibrando as disputas eleitorais em favor daqueles com maior acesso à recursos; **(2)** dificultar a estabilidade das receitas partidárias e sua consequente institucionalização, dada a imprevisibilidade das doações privadas; **(3)** facilitar a formação indevida de um vínculo de dependência financeira das elites políticas para com seus financiadores[246]; **(4)** reduzir o espaço político de minorias, seja sobrerrepresentando interesses da maioria (pelo financiamento) ou de grandes financiadores.

Tendo em conta os inconvenientes que podem estar presentes no modelo de financiamento privado, é adequado que os Estados adotem legislações[247] que protejam a competição democrática e mitiguem os riscos relacionados à captura do sistema político por grandes financiadores. Os marcos normativos devem dar autonomia e independência aos partidos, ao mesmo tempo em que estabeleçam regras que promovam a transparência e evitem conflitos de interesse[248].

De modo geral, Van Biezen[249] explica que restrições às contribuições privadas podem basear-se na estipulação de **(1) limites ao montante doado**, ou **(2) exigências para qualificação dos doadores**.

Em relação aos **(1) limites de doação**, os Estados podem estipular um teto para contribuições de pessoas físicas e/ou jurídicas, bem como instituir limites

---

[245] MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. Análise Social: **Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa**, Lisboa, v. 38, n. 167, p. 277-293, 2003. p. 280-281.

[246] Como explica a autora, dada a capacidade dos recursos financeiros de influenciar os resultados eleitorais, "é **claramente indesejável** que os partidos dependam ou representem os interesses de doadores financeiros influentes" (grifo nosso). BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 21

[247] NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel. Introduction to comparing political finance worldwide. p. 10

[248] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 20

[249] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 22

para o total de doações privadas recebidas por um destinatário. A combinação destas limitações tende a promover a ampliação da base de financiadores, restringindo a influência indevida sobre agentes políticos, além de legitimar os recursos obtidos. Os Estados também podem adotar tetos de gastos em campanhas, visando tanto a redução de assimetrias na competição política geradas pela alocação desproporcional de recursos, quanto a racionalização do custo das campanhas eleitorais[250].

No que tange a **(2) qualificação dos doadores**, os marcos normativos poderão restringir a possibilidade de determinados atores contribuírem com o financiamento político. É comum que os Estados proíbam doações oriundas de fontes anônimas, Estados estrangeiros; pessoas jurídicas da administração pública indireta, pessoas jurídicas que gozem de contrato com a administração pública, pessoas físicas e/ou jurídicas estrangeiras. Em alguns casos, mesmo pessoas jurídicas constituídas sob leis nacionais, ainda que não se enquadrem nas vedações supracitadas, encontram-se legalmente impedidas de realizar contribuições, o que resulta na exclusão da possibilidade de sindicatos, associações e empresas participarem do custeio da atividade político-partidária[251].

As justificativas para o veto a determinadas fontes de financiamento variam. A proibição de **doações anônimas**, por exemplo, fundamenta-se na necessidade de assegurar a transparência no processo de financiamento político, viabilizando o exercício efetivo da fiscalização pelos órgãos de controle, que poderá resultar na responsabilização dos agentes que não observarem as restrições impostas.

No caso das **doações provenientes do estrangeiro**, sejam elas oriundas de outros Estados, pessoas físicas ou jurídicas, a *ratio* da vedação está relacionada à necessidade de resguardar a autonomia e soberania política interna diante de interesses estranhos ao ambiente doméstico[252].

Em relação às **contribuições de entidades públicas ou ligadas ao Estado por contrato**, a vedação se justifica com o objetivo de evitar uma espécie de

---

[250] OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. p. 29

[251] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 22

[252] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 24

financiamento público seletivo, em que determinados competidores passam a receber tratamento preferencial na destinação de doações por meio da influência do Estado, distorcendo a competição política[253].

A vedação ao **financiamento político por pessoas jurídicas** é especialmente relevante à presente tese, na medida em que abrange empresas, sindicatos e associações que se encontram legalmente impedidas de realizar doações para partidos ou candidatos.

Van Biezen[254] explica que a vedação às doações corporativas pode ser justificada pela necessidade de evitar a captura das decisões públicas pelo poder econômico, que poderia utilizar o canal estabelecido pelo financiamento político para exercer pressão sobre os destinatários das doações. Nessa linha, proibições foram adotadas na França, Bélgica, Polônia e, mais recentemente, no Brasil.

No caso das associações e sindicatos, a vedação está igualmente relacionada à possibilidade de que doações realizadas por grandes sindicatos estabeleçam vínculos diretos entre o doador e o recebedor. Ainda que essas entidades possam ser compostas por um elevado número de associados, a contribuição parte, na prática, de um único ator institucional. Outro argumento reside no fato de que as associações podem efetuar doações sem o consentimento de seus membros, ou mesmo com a sua desaprovação, fato que comprometeria o caráter democrático deste tipo de financiamento.

Da análise dos diferentes tipos de vedações apresentadas, é possível constatar que:

(1) **Limitações sobre o repasse de recursos** fundamentam-se na preocupação de que a concentração de parte significativa do valor recebido por um candidato em poucos financiadores, facilite a criação de vínculos que possam resultar em algum tipo de benefício de acesso do doador

[253] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 25

[254] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 23-26

ao agente eleito, com potencial influência sobre suas decisões políticas.

(2) **Vedações em razão da qualificação** dos doadores impõem limites aos interesses que podem legitimamente participar da arena democrática.

Ao construir modelos normativos que estabeleçam limitações ao financiamento político, o principal questionamento a ser explorado é: **quais restrições são justificáveis?**[255]

Neste sentido, é válido que os Estados estabeleçam **limites para doações privadas** com o objetivo de resguardar a concorrência política justa e mitigar os incentivos à influência excessiva de grandes financiadores sobre os agentes políticos[256].

Do mesmo modo, restrições fundadas na qualificação dos doadores também mostram-se razoáveis no caso das doações provenientes do exterior, uma vez que se baseiam em fundamento de grande relevância institucional: a preservação da soberania do Estado. Nessa perspectiva, é adequado que a política democrática imponha limites aos interesses legítimos dentro do campo democrático.

Idêntico é o entendimento em relação às restrições sobre às **doações oriundas de pessoas jurídicas vinculadas ao Estado**, as quais se justificam não apenas pela prevenção de conflitos de interesse, mas também pelo dever de observância do princípio da impessoalidade, dada a possibilidade de escolha discricionária dos recebedores por agentes estatais, e pela proteção do pluralismo político, uma vez que a doação seletiva pelo Estado tende a reproduzir uma lógica de manutenção e concentração do poder naqueles que já ocupam cargos públicos. Vê-se, portanto, que tal restrição tem como objetivo preservar a integridade do processo político.

---

[255] OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. p. 29.

[256] OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. p. 33-34

Em ambos os casos, o montante doado revela-se irrelevante, pois a restrição visa o interesse jurídico em questão, que é repelido com base em princípios de primeira ordem, como a soberania, o pluralismo político e a impessoalidade. Nesse sentido, a imposição de limites quantitativos às doações realizadas por pessoas jurídicas e Estados estrangeiros ou empresas públicas não é suficiente para garantir a integridade do processo político, uma vez que os recursos oriundos dessas fontes carecem de legitimidade. Por essa razão, neste caso, a vedação às contribuições financeiras se funda na própria natureza dessas entidades (restrições por qualificação).

No entanto, o mesmo raciocínio não se aplica aos argumentos que sustentam a vedação ampla às doações de pessoas jurídicas, sejam elas sindicatos, empresas ou associações. A alegação de que essa modalidade implicaria risco de formação de vínculos indevidos entre financiadores e agentes políticos mostra-se, nesse ponto, frágil. Isso porque os incentivos à formação de tais vínculos decorrem da ausência de limites quantitativos às doações, e não da natureza jurídica do doador. Pessoas físicas que realizam grandes aportes podem estabelecer os mesmos canais de comunicação e influência privilegiada junto a agentes políticos que se atribuem, de forma generalizada, às pessoas jurídicas.

É, portanto, a imposição de limites nominais baixos que rompe a lógica da influência indevida, ao impedir a dependência financeira entre representantes e financiadores, neutralizando a formação de vínculos indevidos. É neste sentido que mostra-se desarrazoada a exclusão generalizada de pessoas jurídicas visando impedir o abuso do poder econômico, visto que a fixação de limites quantitativos seria a ferramenta adequada à resolução deste inconveniente.

De modo diverso, isto não se aplica às pessoas jurídicas vinculadas ao Estado ou a atores estrangeiros. Nesses casos, os recursos, independentemente do montante, são considerados ilegítimos, na medida em que representam interesses incompatíveis com a autonomia interna e a soberania. Todavia, a exclusão ampla de todas as pessoas jurídicas do financiamento político não é justificada por esses princípios, pois empresas privadas nacionais, sindicatos e associações são expressões legítimas do pluralismo democrático.

Esse é, precisamente, o argumento que fundamenta a justificação da presente tese. A defesa da possibilidade de financiamento político por pessoas jurídicas não consiste em legitimar a influência política indevida, mas em reconhecer que tais riscos podem ser neutralizados por meio da imposição de limites quantitativos às doações, e não pela exclusão categórica com base na qualificação do doador.

2.1.2 O modelo de financiamento público

O modelo de financiamento público da atividade política encontra ampla difusão no cenário internacional, sendo particularmente consolidado na Europa. A Alemanha figura entre os primeiros países a destinar recursos orçamentários para o custeio de partidos políticos, já em 1959. Desde então, com as campanhas tornando-se cada vez mais custosas e complexas, impulsionadas pelo uso intensivo de mídias tradicionais e digitais, pela profissionalização dos partidos e pelo emprego de técnicas eleitorais cada vez mais sofisticadas, a pressão arrecadatória aumenta. Diante da retração das receitas privadas, muito em virtude do distanciamento dos cidadãos da vida partidária, observa-se um apelo crescente ao financiamento estatal como forma de garantir a sustentabilidade institucional da atividade política[257].

Atualmente, segundo dados do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA)[258], dos 181 (cento e oitenta e um) países avaliados, 125 (cento e vinte e cinco) adotam algum tipo de financiamento público. As finalidades do uso dos recursos variam: 60 (sessenta) países financiam exclusivamente o exercício regular das atividades partidárias; 53 (cinquenta e três) transferem recursos tanto para campanhas quanto para o exercício regular das atividades partidárias; e 12 (doze) financiam apenas campanhas eleitorais.

O principal apelo do financiamento público é o de fornecer maior equilíbrio na competição política, ao mitigar as disparidades arrecadatórias entre os

---

[257] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 33-35

[258] INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 28. Are there provisions for direct public funding to political parties? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9212&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

partidos[259]. Argumenta-se, da mesma forma, que este modelo de financiamento pode promover o pluralismo político, uma vez que garante financiamento a diferentes grupos políticos, inclusive minoritários. Além disso, consubstancia-se como um instrumento eficaz para reduzir os riscos de formação de um vínculo de dependência financeira entre representantes eleitos e seus financiadores privados[260].

Evitar a dependência financeira, no entanto, não implica necessariamente o controle da corrupção. Como observam Piccio e Fiorelli[261], mesmo com o aumento contínuo das transferências públicas aos partidos, a corrupção no sistema político permanece como um problema persistente. Na própria Europa continental, onde o financiamento público possui longa tradição, os escândalos que envolvem o dinheiro na política continuam tão frequentes como em outras partes do mundo, "[...] com doações ilegais ainda fluindo para os cofres dos partidos, além de casos recorrentes de tráfico de influência, doações em troca de contratos e uso indevido de verbas públicas.

O financiamento público assume diferentes formatos a depender do arranjo institucional de cada país. Desta forma, o modo como ocorre o repasse de recursos, os critérios adotados e o momento da distribuição variam de país para país. Em termos gerais, o financiamento pode assumir duas formas:

- **Financiamento Direto:** ocasião em que o Estado faz transferências monetárias aos partidos políticos, seja para o desempenho de atividades ordinárias ou destinadas às campanhas eleitorais.

---

[259] ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Political-electoral financing systems in the Americas:** a perspective from OAS Electoral Observation Missions (2017–2021). Washington: General Secretariat of the Organization of American States, 2025. p. 23. https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=1219&lang=1. Acesso em: 05 de maio de 2025.

[260] OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. p. 33.

[261] PICCIO, Daniela R.; FIORELLI, Chiara. The study of private political finance in Europe: regulatory frameworks, challenges, and adaptive practices. **Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 55, n. 1, p. 1–9, mar. 2025. p. 3. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/4B8CCC10E2240ED1E4EB21A56BDD3D33/S0048840225000115a.pdf/the-study-of-private-political-finance-in-europe-regulatory-frameworks-challenges-and-adaptive-practices.pdf. Acesso em: 05 de maio de 2025.

- **Financiamento indireto**: quando o Estado oferta bens e serviços gratuitos ou com valor subsidiado, como ocorre com a propaganda política na mídia, a utilização de serviços postais, a impressão de materiais gráficos, a locação de imóveis, entre outros[262].

Dentre as modalidades de financiamento indireto, o acesso gratuito ou subsidiado à mídia é garantido em 58,01% (cento e cinco países) dos países, segundo dados do IDEA. Neste sentido, é possível notar que o financiamento direto é tão comum quanto as formas diretas de financiamento político[263].

Outra forma de financiamento indireto, e de caráter misto (público e privado), ocorre quando os Estados tornam isentas de imposto, ou mesmo dedutíveis no imposto de renda, as doações realizadas por atores privados. Nesse cenário há um estímulo público para a doações privadas, conferindo um caráter misto a estas contribuições. “O elemento público desse tipo de financiamento consiste no Tesouro renunciando à arrecadação de impostos que normalmente incidiria sobre aquele valor”[264].

Em relação ao financiamento direto, Van Biezen[265] explica que a maioria dos países, especialmente na Europa Ocidental, costuma destinar os repasses monetários aos partidos políticos, e não diretamente aos candidatos. Contudo, em sistemas eleitorais majoritários, os recursos podem, em alguns casos, ser transferidos diretamente aos postulantes.

Uma preocupação especial no modelo de financiamento público, para gerar bons incentivos e promover o pluralismo, deve estar voltada às regras para

---

[262] OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. p. 18/33; ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Political-electoral financing systems in the Americas:** a perspective from OAS Electoral Observation Missions (2017–2021). Washington: General Secretariat of the Organization of American States, 2025. p. 26. https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=1219&lang=1. Acesso em: 05 de maio de 2025.

[263] INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 32. Are there provisions for free or subsidized access to media for political parties? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9433&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025.

[264] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 41

[265] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 37

distribuição dos recursos pelo Estado, que devem se fundar em critérios objetivos[266]. O regramento deve ser claro e razoável, visando conter a qualquer tipo de discricionariedade que permita ao Estado eleger de modo arbitrário os destinatários do financiamento[267].

De modo geral, os recursos podem ser distribuídos com base **igualitária** ou **proporcional**[268]:

- Modelos de base **proporcional** dividem os recursos conforme o apoio popular aos partidos, podendo utilizar critérios como: **(1)** representação parlamentar; **(2)** percentual de votos obtidos; **(3)** número de candidatos apresentados; ou **(4)** número de filiados.

- Modelos de base **igualitária**, por outro lado, distribuem os recursos de forma idêntica a todos os partidos políticos existentes, independentemente da representação política.

Os modelos, todavia, não são estanques. É comum que países adotem um método de repartição mista, no qual parte dos recursos é distribuída de forma igualitária e outra parte com base em critérios proporcionais. Ademais, alguns Estados instituem cláusulas de barreira, restringindo o acesso ao financiamento político apenas àqueles partidos que atinjam determinado limiar de votos ou cadeiras obtidas. Tais combinações tornam as modalidades de regulação consideravelmente complexas[269].

A escolha entre os critérios de distribuição de recursos é particularmente relevante ao pluralismo político. Por exemplo, se o financiamento for repartido com base no número de representantes eleitos, tende-se a um efeito concentrador, uma vez que os cálculos utilizados no método de atribuição de cadeiras costumam criar uma ligeira distorção que favorece partidos maiores em detrimento dos menores. Por outro lado, critérios baseados no número de votos obtidos tendem a representar de

---

[266] OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. p. 33

[267] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 24-25

[268] OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. p. 18-19. BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 43-44.

[269] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 44-47

forma mais fiel os interesses presentes na sociedade, distribuindo os recursos de maneira proporcional ao apoio popular[270].

Vale destacar que a adoção de critérios proporcionais pode não ser suficiente para garantir o pluralismo político, especialmente quando a quantidade de recursos for distribuída de forma extremamente desigual. Isso porque, mesmo com a proporcionalidade formal, a parcela reservada aos partidos menores pode ser reduzida a tal ponto que inviabilize a sua presença no debate público. Nessas situações, a vantagem obtida pelos partidos maiores na alocação dos recursos tende a ser ampliada pela maior exposição midiática, o que pode obstar a visibilidade das siglas minoritárias e impedir que estas alcancem o patamar mínimo de inserção política necessário para influenciar o processo democrático.

Visando corrigir essa possível disparidade, ou mesmo preservar a abertura contínua do sistema político a novos partidos que representem interesses emergentes na sociedade, alguns modelos preveem mecanismos específicos de financiamento para partidos recém-formados, especialmente por meio da distribuição parcialmente igualitária dos recursos monetários[271].

No entanto, sistemas excessivamente abertos à distribuição igualitária apresentam o inconveniente de criar incentivos à proliferação disfuncional de partidos[272][273]. Sem mecanismos de contenção, esses modelos podem resultar em fragmentação excessiva do sistema político pelo estímulo ao surgimento de legendas sem representatividade efetiva, distorcendo a lógica do pluralismo político.

---

[270] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 44.

[271] OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. p. 33

[272] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Financing democracy:** funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture. p. 41.

[273] Por outro lado, Fernandes e Cunha explicam que é comum a objeção “de que a proliferação de partidos, própria da representação proporcional, fragmentaria a representatividade política, tornando a governabilidade dificultada, impossibilitando decisões rápidas e efetivas”. No entanto, entendem que a crítica é pragmática, voltada ao cenário brasileiro, e “[...] incide, principalmente, sobre as siglas de aluguel - pequenos partidos que nas eleições negociam seus tempos de propaganda gratuita no rádio e televisão. Seriam identificados com seus proprietários e não pelo conteúdo programático e se beneficiariam do fundo partidário, além da propaganda nos meios de comunicação massivos custeados pelo erário. Este seria mais um fator estimulante da proliferação dos partidos”. FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CUNHA, Jânio Pereira. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 1, p. 189–219, jan. 2019.

Tal dilema pode ser atenuado com a instituição de cláusulas de barreira, impondo limites "que definem qual nível de apoio popular é considerado suficiente para receber subvenções do Estado, evitando assim que qualquer partido concorrente receba financiamento"[274]. Todavia, o nível de exigência de adotado poderá tornar o sistema mais ou menos pluralista. Quanto maior o percentual de votos exigido, especialmente quando superior ao necessário para a obtenção de uma cadeira parlamentar, menor tende a ser o grau de pluralismo promovido pelo critério[275].

Destaca-se que a cláusula de barreira impõe uma lógica de concentração oposta aos fundamentos do pluralismo político e da representação proporcional. Como aponta Salgado[276], "A exclusão, direta ou postergada, como uma lenta exterminação, dos partidos políticos menos expressivos, contraria frontalmente o sistema proporcional, a representação das minorias e o princípio da democracia deliberativa".

Não há, portanto, uma resposta simples. Por um lado a cláusula de barreira institucionaliza um tratamento desigual que fere os princípios do pluralismo e da proporcionalidade, concentrando recursos em atores de maior relevância enquanto retira-os de legendas menores, como uma espécie de Robin Hood às avessas. Por outro lado, o estímulo à fundação de legendas que se aproveitam de parcelas do orçamento distribuído igualitariamente, mesmo sem qualquer base social efetiva, é um possível efeito colateral que deve ser analisado por cada sistema democrático.

Cabe destacar, ainda no que se refere aos critérios distributivos do financiamento público, que tanto os modelos igualitários quanto proporcionais podem ser compatíveis com o pluralismo político. Isso porque o pluralismo não exige nem igualdade absoluta na alocação de recursos, nem a proporcionalidade estrita entre o número de votos obtidos e os recursos recebidos. O pluralismo político, entre outros aspectos, busca promover a diversidade de ideias, ideologias, interesses e grupos na

---

[274] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 47

[275] OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. p. 33

[276] SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 187. SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. **Estudos Eleitorais**, v. 6 n. 3, p. 103-129, 2011. p. 117

arena política, assegurando que todos tenham condições de participar e influenciar as decisões públicas, ainda que não com o mesmo peso[277].

Assim, ao utilizar recursos públicos, o modo de distribuição deve buscar promover: **(1)** que grupos minoritários tenham oportunidades de participar e influenciar o debate público; e **(2)** que o processo eleitoral ocorra de forma justo, ou seja, livre de abusos de poder econômico e oportunidades desiguais de exposição (candidatos incumbentes, possibilidade de reeleição etc.)[278].

Se a divisão dos recursos favorecer apenas os grandes partidos, ou aqueles que já detêm posições de poder, o financiamento público passaria a basear-se em uma espécie de "cláusula de diferenciação": uma distorção que premia aqueles que já estão no poder, ao mesmo tempo em que restringe a pluralidade partidária e a representatividade, nos moldes das cláusulas de barreira. Em outros termos, o financiamento público funcionaria como favorecimento institucionalizado, que ao invés de ampliar o pluralismo o reduziria[279].

Dessa breve consideração sobre os critérios distributivos do financiamento público, é possível perceber a multiplicidade de arranjos institucionais possíveis e seus respectivos efeitos sobre o pluralismo político. Dentre as vantagens geralmente associadas ao modelo de financiamento público, destacam-se:

(1) Redução da dependência financeira dos agentes políticos em relação a seus financiadores, o que é positivo tanto por reduzir o risco de captura do sistema político por interesses privados, uma vez que os representantes não precisam "retribuir favores" de grandes

---

[277] DAHL, Robert A. **A preface to economic democracy.** p. 54-55

[278] SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. **Estudos Eleitorais**, v. 6 n. 3, p. 103-129, 2011. p. 115-121.

[279] SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. **Estudos Eleitorais**, v. 6 n. 3, p. 103-129, 2011. p. 115-121.

financiadores, quanto por permitir o custeio regular das atividades partidárias, favorecendo a institucionalização[280] das agremiações[281];

(2) Maior possibilidade de exposição de ideias ao eleitorado, permitindo a ampliação da comunicação política junto ao público e, por consequência, maior viabilidade eleitoral[282];

(3) Promoção de maior equilíbrio e equidade nas disputas eleitorais, reduzindo o impacto da desigualdade de recursos sobre o sucesso eleitoral, "[...] evitando que a desigualdade econômica se replique como desigualdade política"[283]. Nesse sentido, partidos pequenos e com menor acesso aos recursos privados podem competir de modo mais equilibrado com grandes legendas;

(4) Aumento da transparência, na medida que o modelo de financiamento público costuma vir acompanhado de regras específicas de controle e prestação de contas[284]. Modelos como o Alemão, por exemplo, condicionam a participação estatal no financiamento a um percentual das receitas recebidas por meio de fontes privadas, incentivando a arrecadação dentro dos canais legais[285].

---

[280] Por institucionalização entende-se "[...] um processo pelo qual uma prática ou organização se torna bem estabelecida e amplamente conhecida, se não universalmente aceita. Os atores desenvolvem expectativas, orientações e comportamento com base na premissa de que essa prática ou organização prevalecerá no futuro previsível" (tradução nossa). No original: "Institutionalization refers to a process by which a practice or organization becomes well established and widely known, if not universally accepted. Actors develop expectations, orientations, and behavior based on the premise that this practice or organization will prevail into the foreseeable future". MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Party System Institutionalization and Party System Theory: After the Third Wave of Democratization. **American Political Science Association (APSA)**, Washington, 2005. p. 206.

[281] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Financing democracy:** funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture. p. 37-38/15

[282] OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. p. 18-19

[283] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Financing democracy:** funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture. p. 37-38 Van biezen 36

[284] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Financing democracy:** funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture. p. 60

[285] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 50.

(5) Correção de desigualdades no campo político, por meio da vinculação de repasses a critérios que favoreçam a inclusão de grupos historicamente marginalizados. Alguns Estados, por exemplo, vinculam as transferências monetárias ao atendimento de um percentual mínimo de candidaturas femininas[286].

Por outro lado, o financiamento público possui alguns inconvenientes, dentre os quais destacam-se:

(1) Em países subdesenvolvidos e com grandes desigualdades sociais, o modelo de financiamento público pode ser inoportuno diante da legitimidade da alocação de recursos em campanhas eleitorais frente à deterioração de serviços públicos essenciais[287];

(2) Quando pautado em bases igualitárias, o financiamento público pode estimular o crescimento desordenado do número de partidos, contribuindo para a formação de um sistema político disfuncional e distribuindo recursos a legendas sem representatividade;

(3) Ainda que estruturado sobre critérios de proporcionalidade, há risco de distorção da real base de apoio de um partidos, já que alterações sociais e políticas entre eleições podem resultar no financiamento de partidos que já não contam com respaldo social significativo.

(4) Risco de excesso de financiamento, dado que partidos exercem pressão constante pelo aumento dos repasses estatais, o que pode levar ao contínuo aumento das despesas políticas[288];

---

[286] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Financing democracy:** funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture. p. 43

[287] GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 632.

[288] Como explica Van Biezen, algunas regras podem garantir um maior equilíbrio dos montantes. Explica que os valores podem ser vinculados em uma proporção fixa, como é feito em Portugal que vincula o crescimento ao salário mínimo, mantendo uma proporção razoável. BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 49

(5) O financiamento público pode formar um vínculo de dependência do partido para com o Estado, enfraquecendo a conexão entre agremiação política e suas bases na sociedade civil (cartelização)[289];

(6) Apesar de desincentivar a formação de vínculos entre financiadores e eleitos, as democracias baseadas em modelos com financiamento público continuam permeáveis aos escândalos de corrupção, não limitando o seu potencial[290].

Diante do exposto, nota-se que modelo de financiamento público se constitui como um instrumento relevante para a promoção de maior equilíbrio na competição política, fomentando a institucionalização dos partidos e mitigando os riscos da dependência em relação ao financiamento privado.

No entanto, tais efeitos não são automáticos, na medida em que dependem da criação de modelos normativos que instituam incentivos adequados. Dessa forma, o sucesso do modelo de financiamento público está diretamente vinculado à clareza e razoabilidade de seus critérios, aos incentivos gerados, aos mecanismos de controle desenvolvidos e ao alinhamento destes para com os objetivos e valores democráticos perseguidos.

2.1.3 Os modelos de financiamento na democracia pluralista

Os modelos de financiamento público e privado, em razão de seus respectivos potenciais e riscos, não devem ser tratados como alternativas excludentes, mas sim como instrumentos complementares, na medida em que sua

---

[289] KATZ, Richard S., MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, vol. 1, n. 1, pág. 5-28, 1995. p. 16. KATZ, Richard S; MAIR, Peter. The Cartel Party Thesis: A Restatement. **Perspectives on Politics**, vol. 7, n. 4, p. 753-766, December 2009.

[290] Como argumentam Piccio e Fiorelli. “As previsões de Katz e Mair sobre a **dependência dos partidos em relação ao Estado** foram, assim, confirmadas. No entanto, **a moralização da vida política**, frequentemente citada como objetivo central das reformas, **não se concretizou**”. PICCIO, Daniela R.; FIORELLI, Chiara. The study of private political finance in Europe: regulatory frameworks, challenges, and adaptive practices. **Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 55, n. 1, p. 1–9, mar. 2025. p. 3. CARAZZA, Bruno. **Dinheiro Eleições e Poder:** As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 227; GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. p. 631.

combinação pode maximizar benefícios e mitigar os riscos associados à adoção exclusiva de um único modelo.

Este tópico não tem como objeto, no entanto, demonstrar empiricamente os benefícios da mescla entre as formas de financiamento político. Até mesmo porque é amplamente difundida a literatura que indica que o equilíbrio entre diferentes estratégias regulatórias tende a ser mais eficaz do que a adoção de um modelo único[291]. A combinação entre prestação de contas, exigência de transparência, limites para contribuições privadas, participação pública, tetos de gastos em campanhas e financiamento público, tende a fortalecer o controle da corrupção[292], ampliar a competição política e mitigar os incentivos à captura do sistema político, ao mesmo tempo em que preserva os laços entre sociedade e partidos.

O objetivo é demonstrar, a partir de dois cenários hipotéticos e sob uma perspectiva teórico-pragmática, o motivo pelo qual o modelo de financiamento misto é mais adequado para a preservação e o fortalecimento do pluralismo político.

Primeiro cenário: Financiamento exclusivamente público e os riscos da centralização do poder.

> O país da **Exclutônia** buscava combater a corrupção política e promover maior igualdade na política. Com esse objetivo, adotou um sistema de financiamento exclusivamente público de financiamento dos partidos, proibindo qualquer colaboração de caráter privado destinada às agremiações. A nova sistemática adotada visa garantir a independência dos representantes e impedir que os financiadores influenciem as

[291] NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel; FENNIS, Lisa (org.). **Checkbook Elections:** Political Finance in Comparative Perspective. p. 7.

[292] HUMMEL, Calla; GERRING, John; BURT, Taylor. Do political finance reforms reduce corruption? **British Journal of Political Science**, v. 51, n. 2, p. 869–889, 2021. DOI: 10.1017/S0007123419000358. Acesso em: 12 jul. 2025.

> decisões políticas. Assim, os partidos passaram a depender exclusivamente dos cofres públicos[293].
>
> Alguns anos mais tarde, o governo, que detinha a maioria no parlamento, passou a argumentar que, diante dos recursos limitados, o sistema necessitava de um aperfeiçoamento na destinação das verbas. Uma nova legislação aprovada, com maioria governista, passou a destinar recursos com base no critério técnico do número de cadeiras obtidas na eleição anterior, expandindo o montante destinado ao partido para a eleição seguinte. Além disso, o novo marco normativo instituiu uma elevada cláusula de barreira, possibilitando o acesso aos recursos públicos somente aos partidos que elegessem mais de cinco representantes ao parlamento.
>
> Apesar do discurso em favor da otimização do gasto público, na prática o novo sistema concentrou mais poder nos partidos maiores. Sem financiamento suficiente pequenas legendas, especialmente as críticas ao governo e representantes de visões alternativas, pouco a pouco desapareceram do mapa político, uma vez que não detinham meios de financiamento capazes de manter a estrutura interna e promover candidatos competitivos.

O exemplo da Exclutônia ilustra os riscos da concentração de poder no Estado a partir da adoção do financiamento **exclusivamente** público[294]. Partidos organizados no parlamento valeram-se de sua maioria para restringir o acesso de outras legendas ao financiamento político, impondo uma cláusula de barreira

---

[293] Como explica Ohman, é extremamente raro que países proíbam por completo as doações privadas. Um dos países que instituiu um regramento do tipo foi a Tunísia, durante as "eleições para a Assembleia Nacional Constituinte de 2011, forçando os candidatos a contar com o financiamento público e "fundos próprios"". OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 48.

[294] Neste ponto, cabe ressaltar a crítica de Trindade ao financiamento público exclusivo. Para o autor, é um "absurdo lógico admitir que os partidos são formados na sociedade civil, que são pessoas jurídicas de direito privado e proibir, em termos absolutos, que os sujeitos dessa sociedade participem do financiamento dos candidatos e partidos que nela existem. **Uma tal proposta só tem lógica política sob o pressuposto de que os partidos políticos são entes estatais ou paraestatais, o que não pode ser compatibilizado com uma concepção pluralista do processo político**. TRINDADE, Fernando. Financiamento eleitoral e pluralismo político. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 41, n. 161, p. 47-58, jan./mar. 2004. p. 50.

excludente. Sem acesso aos recursos, a tarefa de eleger representantes tornou-se extremamente difícil para partidos minoritários, facilitando a ampliação dos postos ocupados pelas grandes legenda e reduzindo a competição no campo político.

Como consequência, o parlamento foi reduzido a poucas opções políticas, empobrecendo o debate público e excluindo minorias. O pluralismo político foi severamente comprometido, uma vez que partidos menores passaram a competir em ampla desvantagem, não dispondo de instrumentos mínimos de disputa com as agremiações financiadas pelo Estado.

A história reforça um traço central do pluralismo político, qual seja, a **descentralização**. Ao concentrar exclusivamente no Estado a capacidade de alocar recursos, excluindo qualquer outra via de financiamento, um cenário de elevado risco institucional foi formado. Os controles sobre o poder estatal tornaram-se frágeis, ao mesmo tempo em que o prêmio para a manipulação das regras por quem ocupa o poder foi expandido[295].

Como visto no primeiro capítulo todas as concepções do pluralismo partem da luta contra o poder centralizador do Estado e os abusos cometidos por ele nas relações com os grupos que compõem a sociedade[296]. Ao impedir outras formas legítimas e transparentes de financiamento, como as doações privadas, o sistema político tornou-se dependente exclusivamente do Estado, fechando-se em torno de si mesmo, impedindo o apoio a partidos que representem ideologias minoritárias ou posições divergentes.

O caso da Exclutônia também evidencia o tipo de barreira que pode ser imposta aos novos partidos em um modelo de financiamento exclusivamente público.

---

[295] Nesse sentido: “Em determinadas circunstâncias, a autorização do financiamento privado pode ser garantia de pluralismo. Com efeito, um sistema de financiamento integralmente estatal pode dar margem a que o governo da vez execute manobras de exclusão a fim de criar obstáculos para a atuação política dos grupos de oposição. Se a lei restringe o financiamento político, por exemplo, aos partidos que tenham representação parlamentar e simultaneamente proíbe os aportes privados, o resultado será o congelamento do sistema partidário. Ainda que a lei estabeleça critérios objetivos e amplos para a dotação de fundos, o governo poderá dificultar o acesso dos recursos à oposição por vias burocráticas indiretas. Nesses casos, o financiamento privado pode funcionar como elemento propiciador da competitividade eleitoral e política”. RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos CEBRAP**, n. 73, p. 6–16, nov. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/ZfshVgYBWNncYS7pn9pfh9G/. Acesso em: 05 jul. 2025.

[296] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 19

No cenário descrito, partidos recém-criados, por não atenderem aos critérios de acesso, foram excluídos previamente do financiamento, não dispondo de instrumentos mínimos para exposição de sua agenda política e assim congelando o quadro político frente aos interesses e ideologias emergentes na sociedade. O financiamento privado, nesse sentido, torna possível a alocação de recursos em partidos menores, descentralizando o poder e fortalecendo a sociedade frente ao Estado[297].

É dizer, a ausência de pluralidade nas formas de financiamento reduz os freios e contrapesos do sistema democrático, podendo resultar num modelo normativo que asfixia a diversidade política e facilita a intrumentalização da máquina pública em benefício próprio. Ao concentrar o poder de financiamento político exclusivamente no Estado, fomenta-se, portanto, uma lógica antipluralista. Nesse contexto, o financiamento privado representa uma forma de descentralização do poder.

Mais ainda, quando esse financiamento é estruturado com regras que impõem limites quantitativos baixos e estimulam a difusão das doações na sociedade, evita-se a concentração de doações em poucos atores, promovendo a fragmentação do financiamento e ampliando a órbita de interesses. Trata-se, portanto, de empoderar a sociedade civil frente ao Estado e de traduzir, no campo do financiamento político, a lógica pluralista: diluir os centros decisórios.

Segundo cenário: Financiamento exclusivamente privado e a permeabilidade ao tratamento diferenciado dos interesses.

> Mercatônia, observando tendências regionais, decidiu reformar seu sistema de financiamento político visando maior aproximação com a sociedade civil. Para isso, fora aprovada nova legislação excluindo todas as transferências públicas, diretas e indiretas, aos partidos políticos e candidatos.

---

[297] As **contribuições privadas para o financiamento de campanhas** são amplamente consideradas uma forma de **participação política**. O financiamento privado é importante porque pode permitir que **partidos pequenos, novos e candidatos independentes** ingressem na arena política e concorram em eleições. As doações privadas também podem ser uma fonte essencial de recursos para partidos e candidatos que **não se qualificam** para o financiamento público de campanhas. OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. p. 33

> O novo modelo passou a basear-se exclusivamente em recursos privados, atribuindo a pessoas físicas e jurídicas o papel de financiar a democracia, não impondo qualquer limitação aos valores doados. No entanto, a maioria da população não confiava nos partidos políticos e optou por não participar do financiamento. Diante da ausência de engajamento popular e do vácuo de recursos, grandes empresários e pessoas jurídicas assumiram o protagonismo, atuando como mecenas da classe política e financiando campanhas com base numa estratégia de maximização de seus interesses.
>
> Esses financiadores concentraram apoio apenas nos partidos com maiores chances de vitória, de modo que partidos de oposição e críticos ao sistema não receberam qualquer tipo de financiamento, sendo, portanto, excluídos da competição política. Passadas as eleições, os financiadores utilizaram os canais de acesso construídos durante as campanhas para cobrar contrapartidas, estreitando a relação entre poder econômico e poder político.

O exemplo de Mercatônia oferece uma visão sobre como o financiamento público é de extrema importância para promoção de um espaço de inserção e influência mínima de grupos minoritários no ambiente político. Ao remover toda e qualquer transferência de recursos públicos aos partidos, especialmente em um contexto de desconfiança generalizada da população em relação às agremiações políticas, os partidos passaram a depender de poucos atores com alto poder econômico, capazes de desequilibrar a disputa mediante alocação estratégica de recursos, seja por cálculo de maximização, seja por afinidade ideológica. Por consequência, partidos que representavam ideologias minoritárias, ou uma postura crítica ao estado das coisas, não contaram com instrumentos mínimos para competir politicamente.

Nesse cenário, é importante conceber o papel do financiamento público na proteção do pluralismo político. Ao transferir recursos públicos aos partidos, o Estado pode, a partir dos critérios adotados, assegurar condições mínimas de inserção na arena política, permitindo que vozes minoritárias, representativas de diferentes grupos da sociedade, disputem eleições em condições mais equilibradas.

Essa inserção pode ocorrer tanto por meio de critérios de repartição de recursos parcialmente igualitários quanto pelo repasse proporcional, sem imposição de cláusulas de barreira. Além disso, o financiamento pode ser condicionado à observância de regras que garantam investimentos mínimos em candidaturas de grupos sub-representados. Assim, o financiamento público pode promover níveis adequados de inclusão, impedindo a exclusão de alguns segmentos da sociedade da transferência de recursos.

Isso porque o pluralismo político não se restringe à descentralização do poder, mas também se manifesta na diversidade de interesses, ideais, valores e culturas, com sua natural inclusão no ambiente político. O pluralismo, como explica Bobbio[298], entende que os interesses divergentes que compõem a sociedade devem poder influenciar a agenda política, enxergando na contraposição de ideias e interesses uma **virtude**.

A história de Mercatônia também explica que conectar partidos à sociedade exige uma elaboração mais cuidadosa dos incentivos sistêmicos. A mera proibição do financiamento público, em uma sociedade marcada pela baixa confiança nos partidos, pode impulsionar o surgimento de laços obscuros entre a classe política e a elite financeira. No cenário descrito, a democracia perdeu sua base plural e se transformou em um ciclo de dependência entre partidos majoritários e grandes financiadores, que passaram a ocupar posição privilegiada frente ao restante da população, mediante o acesso construído durante o processo de financiamento político.

Ao permitir um modelo de financiamento privado concentrado em determinados agentes econômicos, a legislação aprovada acabou por ignorar uma das regras fundamentais para a estabilidade da democracia pluralista, já formulada pelos federalistas[299]: a esfera de influência política deve ser composta por uma variedade de grupos ("*enlargement of the orbit*"). Como reflete Madison[300], a forma

---

[298] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 3.

[299] MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection. HAMILTON, Alexander. The Federalist Papers: No. 9 – The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection.

[300] MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection.

adequada de evitar que as facções sequestrem a República e a submetam a seus interesses privados, mas suprimir injustamente as liberdades, é diluir os interesses particulares num universo maior de interesses conflitantes entre si.

As histórias da Exclutônia e Mercatônia ilustram, sob a ótica do pluralismo político, que o equilíbrio entre as formas de financiamento é essencial para mitigar os riscos de concentração de poder e, ao mesmo tempo, garantir a inserção de grupos minoritários no debate político, estimulando a competição na democrática.

Conforme posição defendida por Trindade[301], o pluralismo político não admite exclusivismos ou hegemonismos, seja "[...] no sentido de tornar o financiamento das eleições exclusivamente público[302], ou em sentido contrário, exclusivamente privado". As duas formas de financiamento, público e privada, "se equivalem em legitimidade e importância"[303].

O modelo de financiamento adequado deve evitar tanto o subfinanciamento quanto a dependência excessiva dos partidos em relação ao Estado ou a financiadores privados, já que as legendas são, em essência, um braço da **sociedade** no Estado. Nesse sentido, o financiamento misto preserva o vínculo dos partidos com sua base social, ao mesmo tempo em que diminui os incentivos para a formação de um vínculo de dependência financeira de candidatos e partidos em relação à financiadores privados específicos.

Evidentemente, esse cenário não se constrói apenas com a adoção formal do modelo misto, mas exige critérios de reparto adequados no financiamento público, além de limites quantitativos e de qualificação razoáveis para o financiamento privado. Essa combinação promove dois valores centrais ao pluralismo político: a

---

[301] TRINDADE, Fernando. Financiamento eleitoral e pluralismo político. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 41, n. 161, p. 47-58, jan./mar. 2004. p. 48-52

[302] Neste sentido, como explica Kannan, o modelo de financiamento público exclusivo é incompatível com o pluralismo político que é base do regime democrático, tanto por "[...] gerar o desinteresse dos partidos políticos, que, recebendo os recursos unicamente estatais, não necessitam mais dos cidadãos, deixando de lado o enraizamento no seio social [...]" quanto por uma aproximação aos interesses estatais, "[...] passando a atuar como agentes estatais a serviço do governo". KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. in CARVALHO, André de Ramos (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI.** Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 286.

[303] TRINDADE, Fernando. Financiamento eleitoral e pluralismo político. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 41, n. 161, p. 47-58, jan./mar. 2004. p. 51

descentralização do poder e a inserção dos grupos que compõem a sociedade na arena política[304].

Tanto do ponto de vista democrático quanto sob a ótica do pluralismo político, o modelo de financiamento deve estimular a ampliação da base de apoiadores, permitindo a inclusão de interesses diversos e contrapostos[305].

2.2 O FINANCIAMENTO POLÍTICO NA PERSPECTIVA PLURALISTA

Este capítulo analisou diferentes modelos de financiamento político a partir do enfoque do pluralismo político, demonstrando que o financiamento misto é mais adequado à perspectiva pluralista, na medida em que promove a combinação de dois valores centrais:

(1) a descentralização do poder político, uma vez que mitiga os riscos de abuso de poder pelo Estado e estimula o engajamento da sociedade no custeio da atividade política, preservando os canais que ligam os partidos às suas bases sociais. No mesmo sentido, ao impor limites por doador, estimula-se a pulverização das contribuições, dificultando a formação de relações de dependência financeira entre candidatos e grandes doadores.

(2) a inserção dos grupos que compõem a sociedade na arena política, especialmente minoritários ou novos partidos políticos, dado que o financiamento público é capaz de assegurar um patamar mínimo de inserção política, ampliando a diversidade no debate público.

---

[304] Como explica Van Biezen, “O financiamento dos partidos deve buscar um equilíbrio entre recursos privados e públicos para suas atividades internas e externas. Por um lado, uma dependência desproporcional de contribuições privadas pode distorcer o processo democrático em favor de determinados interesses particulares. Por outro lado, uma dependência excessiva do financiamento estatal pode enfraquecer os vínculos entre os partidos e seus eleitores. Portanto, os partidos devem ser incentivados a não negligenciar a busca por apoio financeiro junto ao seu eleitorado”. BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 47-48

[305] MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection

Assim, a combinação dos dois modelos tende a maximizar os benefícios para uma democracia pluralista, desde que acompanhada por **critérios de repartição adequados dos recursos públicos** e **restrições razoáveis ao financiamento privado**.

Um argumento central abordado neste capítulo, de viés prático, é que restrições baseadas na qualificação do doador, como a proibição de doações por pessoas jurídicas, não se sustentam como medidas razoáveis ou justificáveis quando o intuito é o de combater a corrupção e evitar a formação de vínculos indevidos entre grandes financiadores e agentes políticos.

Isso porque a possibilidade de influência indevida não decorre da natureza jurídica do doador, uma vez que grandes empresários, pessoas físicas, poderão construir os mesmo canais de comunicação privilegiada com representantes eleitos que tradicionalmente se atribuem às pessoas jurídicas. Assim, o risco real a ser enfrentado não está na distinção entre pessoas físicas e jurídicas, mas na presença de grandes doações concentradas, que comprometem a autonomia dos eleitos ao gerar relações de dependência financeira.

Apesar disso, diversos países passaram impor restrições à possibilidade de pessoas jurídicas contribuírem financeiramente com campanhas eleitorais ou para a manutenção da atividade partidária, tanto na via judicial quanto legislativa. Conforme explica Ohman[306], um a cada cinco países impede a contribuição de empresas para partidos e candidatos, sendo ainda mais comum a proibição de doações de sindicatos.

[306] Ohman destaca que “a proibição mais comum é contra doações de instituições públicas para determinados partidos políticos e candidatos. Tais proibições direcionam-se contra o abuso dos recursos do Estado (embora muitas vezes sem sucesso). Doações estrangeiras também são proibidas na maioria dos países, assim como doações anônimas (se doações anônimas forem permitidas, torna-se muito difícil aplicar outras formas de proibições de doação, apesar de alguns países permitirem pequenas doações anônimas para proteger a privacidade dos doadores comuns). **Cerca de um em cinco países proíbe doações de empresas e proibir doações de sindicatos é ligeiramente mais comum**. Proibições diretas sobre doações de origem ilícita são usadas apenas em alguns países”. OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 48

Na França, por exemplo, após grandes escândalos de corrupção, já no ano de 1995 doações de empresas, associações e sindicatos tornaram-se ilegais[307] pela redação do artigo 11-4 da Lei nº 88/227, de 11 de março de 1988[308]. O artigo passou a dispor que:

> As pessoas jurídicas, com exceção dos partidos ou agrupamentos políticos, não podem contribuir para o financiamento dos partidos ou agrupamentos políticos, seja por meio de doações, de qualquer forma que seja, às suas associações de financiamento ou a seus mandatários financeiros, seja fornecendo-lhes bens, serviços ou outras vantagens, diretas ou indiretas, a preços inferiores aos normalmente praticados[309].

Alguns anos antes, a Bélgica[310] já havia adotado legislação abolindo doações de pessoas jurídicas. Do final do século XX até o início do século XXI, países como a Polônia[311], Portugal[312] e o Canadá[313] adotaram proibições semelhantes visando a prevenção da formação de laços indevidos entre o setor privado e o público.

---

[307] FAROUZ-CHOPIN, Frédérique. Chapitre 2: La dépendance directe. In: FAROUZ-CHOPIN, Frédérique. **La lutte contre la corruption**. Perpignan: Perpignan University Press, 2003. p. 119. Disponível em: https://doi.org/10.4000/books.pupvd.1988. Acesso em: 6 ago. 2025.

[308] FRANCE. **Loi n° 95-65, du 19 janvier 1995**. Relative à la transparence financière de la vie politique. Journal officiel de la République française, Paris, 20 jan. 1995. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr. Acesso em: 6 ago. 2025.

[309] No original: “les personnes morales à l’exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiques”. FRANCE. **Loi n° 95-65, du 19 janvier 1995**. Relative à la transparence financière de la vie politique. Journal officiel de la République française, Paris, 20 jan. 1995. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr. Acesso em: 6 ago. 2025.

[310] FAROUZ-CHOPIN, Frédérique. Chapitre 2: La dépendance directe. p. 119-120

[311] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 23

[312] PICCIO, Daniela. R. Europa Setentrional, Ocidental e Meridional. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 292

[313] NASSMACHER, Karl-Heinz. As democracias anglófonas estabelecidas. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 344

Mais recentemente, no ano de 2014, a Espanha[314] também aboliu as doações de pessoas jurídicas fora do período eleitoral, além de proibir que instituições financeiras perdoassem dívidas de partidos políticos.

Um exemplo claro do argumento defendido pode ser encontrado no Brasil. Com a proibição de doações de pessoas jurídicas em 2015, nas eleições federais subsequentes (2018), dos mais de R$ 513 milhões arrecadados mediante doações de pessoas físicas, 14.84% advieram dos 100 principais financiadores. Ao todo, contribuições a partir de R$ 100.000,00 somaram 29,69% dos recursos, enquanto somente 9,92% foram arrecadados por meio de doações de pequeno valor, de até R$ 1.000,00.

Além disto, destaca-se que os três principais financiadores distribuíram mais de 14 milhões de reais às campanhas, são eles: o Presidente do Conselho de Administração da Cosan, Rubens Ometto Silveira Mello; e os empresários do Grupo Guararapes, Lisiane Gurgel Rocha e Nevaldo Rocha[315]. Nas eleições de 2022 não foi diferente, somente os cinco principais financiadores, todos grandes empresários, somaram mais de R$ 32 milhões em doações à partidos e candidatos[316].

Neste sentido, é perceptível que, mesmo após a proibição das doações de pessoas jurídicas, o sistema de financiamento eleitoral permaneceu concentrado e sensível à influência de grandes financiadores. Essa persistência se explica pelo fato de que o fator determinante para a formação de vínculos de dependência não reside na natureza jurídica do doador (física ou jurídica), mas sim na ausência de limites efetivos às doações. São os tetos que limitam o montante doado por um ator que

---

[314] Destaca-se que a Espanha ainda permite doações durante as eleições. ESPAÑA. **Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo**. Control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 77, 31 mar. 2015. Disponível em: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3441. Acesso em: 11 out. 2025. KELLER, Íñigo. Las empresas no podrán dar dinero a los partidos. **Ethic**, 21 fev. 2014. Disponível em: https://ethic.es/2014/02/las-empresas-no-podran-dar-dinero-a-los-partidos/. Acesso em: 6 ago. 2025.

[315] TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistema de divulgação de candidaturas e prestação de contas**. 2021. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/. Acesso em: 05 de maio de 2025.

[316] FONTES, Giulia. Quem são os dez maiores financiadores de campanha e para quais candidatos doaram. **Gazeta do Povo**, 26 out. 2022. Atualizado em: 08 jul. 2025. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2022/maiores-doadores-campanha-eleicoes-2022/. Acesso em: 05 de maio de 2025.

operam como mecanismos de contenção da influência desproporcional, na medida em que impedem a centralização de recursos em torno de poucos indivíduos ou entidades.

Importante destacar que restrições fundadas na natureza do doador **podem ser legítimas** quando amparadas em fundamentos razoáveis. Isso ocorre, por exemplo, nos casos de doações de provenientes do exterior, sejam elas de Estado, pessoa física ou jurídica, ou mesmo no caso de pessoas jurídicas vinculadas ao Estado. Neste cenário é legítimo que os países imponham restrições absolutas visando resguardar a autonomia interna, soberania nacional, a moralidade e a impessoalidade, como será melhor abordado no quarto capítulo.

Todavia, a simples vedação às doações empresariais não eliminou os canais de acesso privilegiado de grandes empresários ao processo decisório, tampouco impediu a formação de laços indevidos entre financiadores e candidatos. Tal influência se fortalece à medida que o candidato, diante da expectativa de futuras contribuições, passa a adotar posturas compatíveis com os interesses de seus principais financiadores, fortalecendo canais de favorecimento indevido.

É certo que determinados modelos de financiamento podem se mostrar mais suscetíveis à formação de vínculos indevidos quando envolvem pessoas jurídicas. Isso ocorre, por exemplo, em sistemas nos quais os limites de doação são definidos de forma proporcional à renda ou ao faturamento do doador, e não em valores fixos.

Nesses casos, empresas de grande porte tendem a dispor de uma capacidade de contribuição significativamente superior à das pessoas físicas, o que lhes permite financiar múltiplas candidaturas com valores expressivos. Todavia, também nesse contexto o problema não reside na natureza jurídica do doador, mas na adoção de tetos variáveis conforme a renda.

O presente capítulo teve como objetivo analisar diferentes modelos de financiamento político existentes, tendo como referente o pluralismo político. Demonstrou-se que a participação privada e pública no financiamento político é essencial para o pluralismo político.

Da mesma forma, demonstrou-se que defesa da integridade do processo democrático, com a preservação da competição política e o combate à corrupção, não exige a vedação de doações realizada por pessoas jurídicas, uma vez que os incentivos para a formação de vínculos de dependência financeira estão relacionados à ausência de limites razoáveis às contribuições, sejam elas de pessoas físicas ou jurídicas.

O segundo tipo de argumento, que será enfrentado no próximo capítulo, é uma objeção de natureza teórica, segundo a qual pessoas jurídicas não possuem legitimidade para participar do financiamento político, seja (**1**) por não serem titulares de direitos políticos, (**2**) por não possuírem autonomia política, ou (**3**) por representarem interesses econômicos.

Capítulo 3

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, CIDADANIA E PESSOAS JURÍDICAS NA DEMOCRACIA

A defesa do financiamento político por pessoas jurídicas frequentemente encontra objeções. As principais podem ser resumidas em **três**[317], que defendem a imposição de restrições em virtude da qualificação destes atores, ou seja, defendem a ampla restrição das doações por pessoas jurídicas em razão de sua natureza (jurídica).

O **primeiro** argumento afirma que pessoas jurídicas não detêm, necessariamente, direito à participação política como as pessoas físicas, dado que não possuem direitos políticos (não são **cidadãs** em sentido estrito). Por essa razão, seria admissível impor restrições à sua atuação no financiamento político, na linha da decisão da Suprema Corte brasileira[318].

O **segundo** gira em torno da autonomia para determinação dos interesses[319], apesar de algumas variações, pode ser resumido nos seguintes termos: os interesses das pessoas jurídicas não são legítimos no âmbito do sistema político,

---

[317] Outro argumento, embora frágil, sustenta a impossibilidade de sindicatos, associações e corporação não realizarem doações, justificando que não seria possível garantir que seus associados concordassem com a destinação dos recursos. Trata-se, contudo, de uma objeção de natureza operacional, que pode ser superada. Como explica Van Biezen, diversos países contornam essa dificuldade ao impor condições específicas, como: "(a) a arrecadação dos fundos ocorre por meio de uma taxa política separada dos fundos regulares do sindicato; (b) a criação do fundo político deve ser aprovada por votação dos membros; e (c) qualquer membro que assim desejar pode 'optar por não contribuir' com a taxa política, sem sofrer qualquer penalidade". Da mesma forma, doações realizadas por associações ou corporações poderiam ser autorizadas se previamente aprovadas por assembleia geral ou pela maioria dos acionistas**.** BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 26

[318] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 17 set. 2015. Publicado em: 24 fev. 2016. Tribunal Pleno. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749287337. Acesso em: 26 maio 2025.

[319] SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. **Estudos Eleitorais**, v. 6 n. 3, p. 103-129, 2011. p. 121

na medida que são constituídas para perseguição de objetivos pré-estabelecidos, em regra não suscetíveis à alteração no debate democrático.

Por fim, o **terceiro** argumento sustenta que empresas, sindicatos e demais associações, representam exclusivamente interesses particulares, econômicos ou setoriais, não sendo orientados por uma lógica de interesse público. Deste modo, o Estado estaria autorizado a restringir tais interesses, por considerá-los ilegítimos.

O objetivo do presente capítulo é demonstrar que tais argumentos não prosperam diante de uma perspectiva pluralista da democracia, enfrentando criticamente as objeções postas. Ao refutar tais objeções sob uma perspectiva pluralista, busca-se afirmar que a exclusão das pessoas jurídicas do financiamento político carece de fundamento consistente.

3.1 CIDADANIA E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS PESSOAS JURÍDICAS

Pessoas jurídicas possuem direito de participar do debate político? Um argumento discutido pela Suprema Corte brasileira no processo que levou a declaração de inconstitucionalidade do financiamento político por pessoas jurídicas, fundamentado no conceito de cidadania, afirma que não.

A ideia central é que, se apenas pessoas físicas são cidadãs em sentido estrito, somente a elas seria garantido o direito de participar da vida política. O argumento em questão está presente no voto vencedor proferido pelo relator, Ministro Luiz Fux, no julgamento da ADI 4650[320].

O voto afirma que a participação política de pessoas jurídicas não é inerente ao regime democrático e à cidadania. Explica que a cidadania em sentido estrito abarca o direito de votar, de ser votado e o direito de influenciar no processo de formação da vontade política através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de leis, modalidades nas quais não é possível a participação de pessoas

[320] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 17 set. 2015. Publicado em: 24 fev. 2016. Tribunal Pleno. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749287337. Acesso em: 26 maio 2025

jurídicas em razão de sua origem não natural[321]. O voto reconhece a possibilidade de defesa de pautas políticas "[...] como a de direitos humanos, causas ambientais etc., mas daí a bradar pela sua indispensabilidade no campo político, investindo vultosas quantias em campanhas eleitorais, dista uma considerável distância".

Mais à frente, o ministro pondera ao afirmar que é possível argumentar que a possibilidade de pessoas jurídicas participarem do processo político por meio do financiamento político é um reforço à democracia, na medida em que promove a circulação de diferentes ideias e o seu debate no espaço público. No entanto, conclui que, o financiamento promove a situação diametralmente oposta: "[...] a participação de pessoas jurídicas tão só encarece o processo eleitoral, sem oferecer, como contrapartida, a melhora e o aperfeiçoamento do debate". E completa: "A rigor, essa elevação dos custos possui uma justificativa pragmática, mas dolorosamente verdadeira: os candidatos que despendam maiores recursos em suas campanhas possuem maiores chances de êxito nas eleições"[322]. O voto[323] ainda afirma que "[...] autorizar que pessoas jurídicas participem da vida política seria, em primeiro lugar, contrário à essência do próprio regime democrático".

Interessante destacar que o argumento se volta mais aos malefícios da ausência de limites satisfatórios ao financiamento de pessoas jurídicas do que propriamente a constitucionalidade da modalidade de financiamento, como explorado no capítulo anterior. Esta confusão problemática entre efeitos da ausência de limites às doações e efeitos da existência da modalidade de financiamento como um todo é verificada em diversas manifestações durante o julgamento.

A tese da ausência de direitos políticos, também é destacada no voto do Ministro Barroso[324], quando afirma que a discussão cinge-se aos modos e limites do

---

[321] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Relator. Tribunal Pleno. Julgado em: 17 set. 2015. Publicado em: 24 fev. 2016. p. 25-26. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749287337. Acesso em: 26 maio 2025

[322] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Relator. p. 26

[323] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Relator. p. 26

[324] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. Luís Roberto Barroso. p. 9

exercício dos direitos políticos, e neste sentido afirma "[...] 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".

O voto do Ministro Toffoli[325] explora de modo mais contundente o argumento da cidadania. Acompanhando o relator, afirma que a constituição não fornece amparo em seu texto para a possibilidade de participação das pessoas jurídicas no âmbito do processo eleitoral, garantida aos que podem exercer o voto (cidadania estrita).

> Com efeito, o financiamento eleitoral deve ter liame com os atores sociais que participam do pleito: os eleitores, os partidos políticos e os candidatos. É inegável que as pessoas jurídicas desempenham relevante papel na sociedade, exercendo, por exemplo, pressão social sobre o Estado, mas não são – e não podem ser - atores do processo eleitoral. Se as pessoas jurídicas não participam do processo democrático - pois não gozam de cidadania -, admitir que possam financiar o processo eleitoral é violar um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da soberania popular[326].

Outro voto que acompanha o entendimento do relator é o da Ministra Rosa Weber. Em seu voto, a ministra reconhece a complexidade semântica do termo cidadania e participação de pessoas jurídicas na vida política, como no trecho colacionado abaixo:

> Nesse compasso, e sem desconhecer que o conceito de cidadania comporta matizes diversos, entendo que as pessoas jurídicas não são efetivas detentoras dos direitos políticos por excelência – elencados no artigo 14 da Lei Maior -, uma vez reservados às pessoas naturais ou físicas que preencham os requisitos constitucionais e legais o voto, a iniciativa popular e as consultas por meio do plebiscito e do referendo. Não encampo compreensão atomizada, em que somente cidadãos participariam da vida política. Reconheço o importantíssimo e necessário papel desempenhado pelos chamados entes coletivos, desde a família, passando pelas associações, organizações sociais e

---

[325] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. José Antonio Dias Toffoli. p. 9

[326] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. José Antonio Dias Toffoli. p. 9-10

> cooperativas, até as sociedades empresárias em geral. Ocorre que o exercício da cidadania, no contexto do processo democrático de escolha dos representantes do povo, não se traduz em ato simples e instantâneo, e, sim, em ato complexo que se dilui em várias etapas, cujo ponto mais alto, consoante antecipado, é o ato de votar. Açambarca, tal ato, dentre outros, a liberdade do eleitor em escolher determinado candidato e a expressão de sua vontade nas urnas, igualmente indene de vícios, elementos mínimos sem os quais não há falar em legitimidade ou normalidade das eleições. A livre escolha do eleitor por um ou outro candidato não pode estar limitada ao aspecto puramente formal, cumprindo assegurar, sob pena de formação viciada da vontade, ambiente em que a igualdade - não somente entre os eleitores, mas também entre os candidatos -, possa de fato estar presente, o que não se verifica no atual modelo de financiamento privado das campanhas eleitorais, dado o desequilíbrio de forças perpetrado pelo capital[327]

Aqui novamente se vislumbra certa confusão, argumenta-se que pessoas jurídicas não possuem direitos políticos por não serem cidadãs, ao mesmo tempo em que sua participação na vida política é reconhecida. Todavia, por viciar a livre escolha do eleitor se vislumbra uma influência indevida no processo político. Novamente o argumento da cidadania mescla-se a problemática da ausência de limites que distorce o processo político, e nesse caso específico, reconhece-se a participação das pessoas jurídicas no ambiente político.

Em todo caso, o argumento central exposto é o de que podem ser estabelecidas restrições à participação política de pessoas jurídicas, uma vez que estas não são consideradas detentoras de direitos políticos, cuja titularidade pertence às pessoas naturais, de modo que a participação democrática é garantida somente ao cidadão em sentido estrito.

---

[327] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto da Min. Rosa Weber. p. 7-8

3.1.1 Associativismo e democracia

É a partir da obra de Tocqueville que o associativismo ganha destaque enquanto fenômeno político[328]. Como visto, o autor argumentava que as associações serviam como barreiras contra a tirania, impondo obstáculo sociais contra facções da sociedade que buscassem exercer o poder arbitrário[329]. Como explica Gusso[330] "É no cruzamento entre o direito de se associar, como fator institucional, e o costume de se organizar em associações, como fator cultural, que residiria a força da democracia nos Estados Unidos, segundo Tocqueville".

Como explica Lüchmann[331], a perspectiva de Tocqueville está voltada para a associação humana de caráter secundário, que não visa fins econômicos e de defesa de interesses profissionais (associação terciária) ou reduz-se à esfera familiar e de amizade, em que as relações formadas possuem caráter íntimo (associação primária). A associação secundária é aquela formada pelo agrupamento social visando objetivos coletivos, em nível local, ainda que com vínculo mais próximo entre os participantes.

No artigo "Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações", Lüchmann[332] propõe identificar a relevância das associações para a democracia a partir de três vertentes democráticas distintas: participativa, associativa e deliberativa, todas elas críticas ao modelo de democracia liberal e que possuem

---

328 GUSSO, Ramon José. O que é Associativismo? In: BODART, Cristiano das Neves. (Org.). **Conceitos e Categorias fundamentais do ensino de Ciência Política**. Maceió: Editora Café com Sociologia, 2021. p. 19-24. A relação entre a democracia, associativismo e partidos também é explorada em: CLEMENTI, Francesco. **La libertà di associazione in prospettiva comparata:** l'esperienza costituzionale europea. Padova: CEDAM, 2018. BIONDI, Francesca; BRUNELLI, Giuditta; REVELLI, Marco**. I partiti politici nella organizzazione costituzionale**. Napoli: Editoriale Scientifica, 2016. Sobre o partido enquanto associação privada: MAIOLO, Francesca. Brevi cenni sul partito politico come soggetto di diritto privato.TARLI BARBIERI, Giovanni; BIONDI, Francesca (Org.). **Il finanziamento della politica**. Napoli: Editoriale Scientifica, 2016.

329 TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 275.

330 GUSSO, Ramon José. O que é Associativismo? p. 21.

331 LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 59–80, out. 2012; WARREN, Mark. **Democracy and Association**. Princeton: Princeton University, 2001. p. 38-39.

332 LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. p. 59-60

como objetivo “ampliar os sujeitos e os espaços da participação e da deliberação reconhecendo, por variados argumentos, o papel democrático das associações”.

Na perspectiva da democracia participativa, a autora explica que embora as associações não desempenhem um papel central, são de extrema relevância na construção de cidadãos ativos. A participação direta dos indivíduos é a verdadeira essência da democracia, mas as associações possuem uma razão instrumental de mobilizar, incluir e preparar os indivíduos para essa atuação, funcionando como espaços de aprendizado e capacitação política[333].

Do mesmo modo, as associações também exercem um papel estratégico para a consolidação de instâncias participativas, resistindo a tentativas de centralização do poder por parte do Estado e pressionando pelo desenvolvimento novas formas de participação. Nesta perspectiva, o foco recai sobre as associações secundárias, como movimentos sociais e comunitários, que articulam demandas locais e coletivas[334].

Na perspectiva da democracia deliberativa, as associações são compreendidas como componentes centrais da sociedade civil e têm um papel fundamental na construção da esfera pública, espaço onde ocorre a formação da opinião pública e a deliberação coletiva sobre os assuntos de interesse comum. O poder político legítimo, segundo essa abordagem, não se origina apenas das instituições formais, mas das interações comunicativas que emergem de forma livre e plural dentro da sociedade civil, especialmente por meio das associações autônomas, voluntárias e movimentos sociais.

Estas organizações funcionam como canais que identificam e transmitem as inquietações sociais, operando como sensores que captam os problemas vividos pelas pessoas nas esferas privadas e os traduzem para o debate público, dando forma e visibilidade às demandas sociais. As associações não apenas

---

[333] LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. p. 65-66

[334] LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. p. 66

geram demandas e articulam opiniões, mas também exercem funções de controle, oposição e proposição.

Na concepção da democracia associativa, as associações são elevadas à condição de atores centrais da vida política, ao lado de partidos e governos. Diferente da ênfase na participação individual presente na democracia participativa, aqui o foco recai sobre o papel coletivo e estruturado das organizações sociais. As associações são vistas como instrumentos democráticos fundamentais para lidar com a crescente complexidade das sociedades contemporâneas, especialmente onde os Estados e os partidos tradicionais não conseguem mais, sozinhos, responder às demandas sociais. Elas assumem funções "quase-públicas", atuando na provisão de serviços, promovendo a cooperação, a confiança social e contribuindo para o aumento da eficiência governamental.

Por sua ação mais direta e especializada, tornam-se peças-chave na formulação de políticas públicas e na resolução de problemas sociais, operando como extensão da gestão estatal. Além disso, essas associações desempenham um papel importante na renovação da representação democrática.

No entanto, é importante destacar que a importância das associações não está somente nestes modelos alternativos à democracia liberal. Há de se destacar também, que além de fundamental para existência das democracias atuais, a associação humana é fundamental para a melhora da qualidade da democracia. Como argumenta Putnam[335], a partir do estudo empírico de regiões da Itália durante cerca de 20 anos, o sucesso de uma democracia depende profundamente do contexto e da história de uma comunidade.

Ao analisar as condições para um bom desempenho dos governos democráticos, aponta como principal fator de sucesso para uma democracia o grau em que a vida social e política de uma região se aproxima do ideal da comunidade cívica. Em regiões com uma sociedade civil organizada forte, com engajamento em associações, solidariedade e relações horizontais entre os componentes, a satisfação

[335] PUTNAM, Robert D. **Making democracy work:** civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993. PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.191

com a democracia e o desempenho das instituições foram mais satisfatórios do que em sociedades fragmentadas[336].

Isto não significa, importante frisar, que todo e qualquer tipo de empreendimento associativo importe num incremento da qualidade da democracia, como destacam Lüchmann [337] e Gusso[338]. Associações podem fomentar discursos de ódio (nazistas, racistas, homofóbicos, misóginos entre outros) e outros valores contrários ao pluralismo e à democracia, não podendo ser encaradas de modo singular[339]. Nesses casos, restrições internas em cada país podem e devem estabelecer limitações de objeto, especialmente quando contrários à realização de direitos humanos e fundamentais.

Retomando a relevância do papel das associações nas democracias, é importantíssimo destacar a centralidade ao regime democrático dos partidos políticos, atores fundamentais da política moderna, constituídos sob a forma de pessoas jurídicas, seja de direito privado ou público.

Na verdade, para autores como Garcia-Pelayo[340], o protagonismo dos partidos políticos na democracia atual é tão grande que o atual estágio de desenvolvimento da democracia constitui uma nova fase de evolução, alternativa ao modelo de democracia liberal, nomeada de democracia (ou Estado) de partidos.

O estudo do fenômeno da democracia de partidos surge a partir do contexto europeu, e está relacionado, como explica Mezzaroba[341], ao contexto de atualização das funções atribuídas às agremiações. Explica que os partidos tornaram-se os responsáveis pela mediação entre o cidadão e o parlamentar, que exerce sua função representativa dentro dos limites estabelecidos pelo partido. O mandato,

---

[336] PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. p. 132

[337] Ver nota de n. 8. LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 59–80, out. 2012. p. 66

[338] GUSSO, Ramon José. O que é Associativismo? p. 22.

[339] Ver: WARREN, Mark. **Democracy and associations**. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

[340] GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El Estado de Partidos.** Madrid: Alianza, 1986. p. 82-83.

[341] MEZZAROBA, Orides. A democracia, os partidos políticos e o Estado. **Sequência**, Florianópolis, vol. 22, n. 43, p. 29-44, 2001. p. 32. Ver também: CECCANTI, Stefano. Il finanziamento della politica. In: LANCHESTER, Fulco (a cura di). **Dallo Stato partito allo Stato dei partiti**: e ora? Milano: Wolters Kluwer, 2018.

portanto, é partidário, pois a representação ultrapassa a função do representante e o eleitor deposita a "sua confiança e a sua capacidade de decisão ao partido como organização, e não aos candidatos apresentados por ele".

Tal modelo não passa imune às críticas. Para Calise[342], por exemplo, a "partidocracia" retira o poder decisório do indivíduo na sociedade, uma vez que há prévia seleção de candidatos com base em objetivos internos da organização, que permanece exercendo influência após a eleição.

Neste sentido, Bobbio[343] explica que os partidos políticos romperam a relação direta eleitorado e eleito e a substituíram por uma relação indireta: uma que liga eleitores e partidos políticos e outra que vai dos partidos políticos para os representantes eleitos. Todavia, foi justamente essa intermediação que simplificou o sistema de representação e possibilitou seu funcionamento.

Tamanha a relevância dos partidos políticos, Coduci[344] afirma que "[...] in una società pluralista, la democrazia può funzionare correttamente solo se vi sono più partiti politici, che e-sprimono diversi indirizzi politico-ideologici"[345]. Isso não significa, no entanto, que o pluralismo é representado unicamente através dos

---

[342] Neste sentido, Calise argumenta que. "In un regime partitocratico la selezione del capo del governo è, prevalentemente, un processo extraelettorale. La competizione elettorale resta un requisito di democraticità per una partitocrazia, ma non ha un impatto immediato - né diretto né indiretto - sulla scelta del capo del governo. Il capo dell'esecutivo viene individuato attraverso procedure di partito, che riflettono in primo luogo interessi organizzativi interni del partito. Chi guiderà il governo potrà anche risultare una personalità dotata di un vasto seguito elettorale, ma nel processo effettivo di governo resta comunque subordinato al partito che lo ha de-signato". Tradução livre: Em um regime partitocrático, a seleção do chefe de governo é, predominantemente, um processo extraeleitoral. A competição eleitoral continua sendo um requisito de democraticidade para uma partitocracia, mas não tem um impacto imediato - nem direto nem indireto - sobre a escolha do chefe de governo. O chefe do Executivo é definido por meio de procedimentos partidários, que refletem, em primeiro lugar, interesses organizativos internos do partido. Quem conduzirá o governo pode até ser uma personalidade dotada de um amplo apoio eleitoral, mas, no processo efetivo de governo, permanece de todo modo subordinado ao partido que o designou. CALISE, Mauro. **Dopo la partitocrazia**. Torino: Einaudi, 1994. p. 42

[343] BOBBIO, Norberto. Rappresentanza e interessi. In: PASQUINO, Gianfranco (org.). **Rappresentanza e democrazia**. Roma-Bari: Laterza & Figli, 1988, p. 23-24.

[344] Tradução livre: "[...] em uma sociedade pluralista, a democracia só pode funcionar corretamente se existirem vários partidos políticos, que expressem diferentes orientações político-ideológicas". CODUCI, Daniele. **Regolare i partiti politici contemporanei**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2019. p. 30.

[345] Inclusive, vale destacar que em muitos países a filiação partidária é um dos requisitos exigidos para concorrer aos cargos eletivos.

partidos, muito pelo contrário, hoje há uma enorme concorrência entre diversos grupos que mediam interesses presentes na sociedade, elevando a competitividade[346].

Insistindo, ainda, na relevância das associações para a democracia, é necessário perceber que toda a forma de democracia representativa depende da coexistência de um certo número de associações humanas para ser capaz de controlar o poder central do Estado. É dizer, a democracia representativa está intrinsicamente ligada ao pluralismo político e sua forma de descentralizar o poder estatal através da formação de novos grupos na sociedade, como será melhor explorado no tópico seguinte.

3.1.2 O associativismo como traço elementar da democracia pluralista

O principal equívoco nos argumentos destacados no início do tópico é a leitura incompleta da realidade pluralista na qual a sociedade e a democracia estão imersas. Os dois argumentos centrais para a vedação da participação de pessoas jurídicas no financiamento político auxiliam a visualizar este fato, quais sejam:

- A participação política de pessoas jurídicas **não é inerente ao regime democrático e à cidadania**, e por isso limitações poderiam ser impostas à sua participação.

- A cidadania em sentido estrito, que abrange o direito de votar, ser votado e influenciar o processo político através dos instrumentos

[346] Neste sentido: "[...] occorre tener presente l'accresciuta capacità di penetrazione nella sfera politica delle associazioni e dei gruppi di interesse […]. Ciò rende problematico tracciare una netta linea di demarcazione fra la sfera dell'elaborazione di visioni politiche globali, affidata ai partiti, ed il particolarismo delle altre forme associative, e sicuramente più complessi i processi della rappresentanza politica, poiché il pluralismo sociale non è più rappresentato dai partiti in maniera esclusiva, ma […] l'emergere di un tipo di partito costretto a misurarsi costantemente con altre espressioni della società civile ha elevato il tasso di competitività fra i programmi partitici e la pressione politica dei gruppi". Tradução livre: "[...] é preciso ter presente a acrescida capacidade de penetração na esfera política das associações e dos grupos de interesse [...]. Isso torna problemático traçar uma nítida linha de demarcação entre a esfera da elaboração de visões políticas globais, confiada aos partidos, e o particularismo das outras formas associativas, e torna certamente mais complexos os processos de representação política, uma vez que o pluralismo social já não é representado pelos partidos de maneira exclusiva, mas [...] o surgimento de um tipo de partido obrigado a confrontar-se constantemente com outras expressões da sociedade civil elevou o grau de competitividade entre os programas partidários e a pressão política dos grupos". RIDOLA, Paolo. Rappresentanza e associazionismo. In: PASQUINO, Gianfranco (org.). **Rappresentanza e democrazia**. Roma-Bari: Laterza & Figli, 1988. p. 117-118

> de democracia semidireta, como por exemplo o refendo, pertencem exclusivamente às pessoas físicas.

O voto do relator afirma, de modo explícito, que da possibilidade de pessoas jurídicas levantarem bandeiras políticas para a compreensão de sua "**indispensabilidade"** ao regime democrático "[...] dista uma considerável distância" (grifo nosso).

Tal argumento não realiza uma leitura realista da democracia atual, fundada no pluralismo político. Isto pois, a sociedade real, como explica Bobbio[347], a sociedade "**subjacente aos governos democráticos**, é pluralista". Essa sociedade pluralista tem como uma de suas bases a difusão do poder e o consequente dissenso produzido pela oposição de ideias de cidadãos, grupos organizados (sindicatos, corporações, associações, entidades de classe) e grupos não organizados.

É este modelo pluralista que sustenta o controle das modernas democracias. Como mencionado no primeiro capítulo, a democracia clássica tem como remédio contra o abuso de poder a lógica do combate a autocracia, defendendo a ascensão do poder a partir do corpo social como instrumento de controle. No entanto, nas democracias modernas, esse controle não é exercido de forma direta pelo povo, mas por meio de representantes eleitos, estabelecendo um distanciamento entre governantes e governados que exige instrumentos adicionais de contenção do poder[348].

Exatamente neste ponto, surge a resposta pluralista que complementa o modelo democrático. Isto pois a teoria pluralista combate o poder monocrático, concentrado nas mãos de um único indivíduo ou **centro de poder político**. O antídoto oferecido pelo pluralismo é a dispersão do poder em diversos grupos, partidos, associações, sindicatos, movimentos sociais e corporações. A multiplicidade de atores detentores de poder cria uma rede de centros concorrentes que passam a atuar como

---

[347] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 43 (grifo nosso).

[348] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 96-98 (grifo nosso).

freios recíprocos. Justamente por isso, Bobbio[349] afirma que "[...] a democracia de um Estado moderno **nada mais pode ser** que uma democracia pluralista".

Nesse sentido, as entidades coletivas, por formarem novos centros de poder político alternativos ao Estado, **são essenciais para as democracias modernas** como mecanismo de controle do poder.

Do modo como exposto, a base de argumentação parece sugerir uma análise da participação das pessoas jurídicas no processo político a partir de uma tendência à concepção clássica da democracia[350], que concebe como atores da política apenas os indivíduos, que exercem o papel de eleitores ou partícipes diretos, sem influência ou canalização das opiniões através de entidades coletivas (corpos intermediários).

Esta visão, no entanto, não dialoga com a atual sociedade complexa, composta por inúmeros interesses conflitantes e marcada pela associação, **sendo a política exercida predominantemente por grupos**[351]. O pluralismo é portanto, uma realidade fática, mas não se limitando a ela, expressa também uma preferência pela forma de organização política na qual os diferentes grupos participam e se expressam no ambiente político[352].

Desse modo, a existência e a influência das entidades coletivas encontram-se na própria raiz da democracia contemporânea, de caráter pluralista. Mais do que um simples mecanismo de controle do poder, a atuação desses entes manifesta uma preferência política por uma sociedade organizada através de grupos, e não reunida exclusivamente nos momentos de eleição de representantes ou participação direta.

A democracia pluralista se realiza também quando entidades de classe e sindicatos atuam no interesse de seus representados, quando associações de moradores buscam melhorias nas instalações públicas, quando corporações buscam

---

[349] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 98-99 (grifo nosso).

[350] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. p. 29-42.

[351] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 41-43

[352] BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. p. 6

o incremento nos incentivos públicos, quando ONGs, ordens confessionais e organizações de terceiro setor mobilizam-se por uma causa, seja ela ambiental, esportiva ou social. Em resumo, quando a sociedade civil cria novos núcleos de poder capazes de limitar o poder central do Estado.

Aliás, convém destacar que, para Dahl[353], a formação de uma democracia em grande escala depende fundamentalmente de os cidadãos possuírem a autonomia para formar, participar e administrar associações civis, na medida em que a sociedade pluralista traz consigo o fortalecimento da participação de grupos organizados. Tanto isto é verdade que os principais atores da política contemporânea, fundamentais para uma democracia saudável[354], são pessoas jurídicas, quais sejam, os partidos políticos.

Dessa forma, a eventual limitação dos espaços nos quais grupos organizados podem exercer influência e manifestar preferências políticas deve ser razoável e devidamente fundamentada. A simples alegação de que tais entidades, por não serem cidadãs em sentido estrito, podem sofrer restrições amplas e genéricas mostra-se incompatível com a democracia pluralista.

Neste sentido, o Ministro Teori Zavascki[355] divergiu da tese vencedora, afirmando tanto o caráter essencial das pessoas jurídicas para a democracia quanto compreensão de que o voto é apenas uma das formas de manifestação política:

> Afirma-se, como argumento central da inconstitucionalidade, que as pessoas jurídicas "não exercem cidadania", pois não têm aptidão para votar. É, com o devido respeito, um argumento do qual não se pode extrair a radical conclusão de que a Constituição proíbe, terminantemente, o aporte de recursos a partidos políticos. [...] **É que o voto é apenas uma das variadas formas de participar da vida em sociedade e de influir para que a escolha de representantes políticos recaia sobre os mais eficientes e mais qualificados**. As pessoas jurídicas, embora não votem, embora sejam entidades

[353] DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 100

[354] CROSS, William P.; KATZ, Richard S. The Challenges of Intra-Party Democracy In: CROSS, William P.; KATZ, Richard S. **The Challenges of Intra-Party Democracy.** Nova York: Oxford University Press, 2013. p. 01.

[355] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. Teori Zavascki. p. 6

> artificiais do ponto de vista material, ainda assim fazem parte da nossa realidade social, na qual desempenham papel importante e indispensável, inclusive como agentes econômicos, produtores de bens e serviços, geradores de empregos e de oportunidades de realização aos cidadãos (grifo nosso).

É evidente, portanto, que o voto é dado pelo cidadão e ao cidadão na democracia. Todavia, a participação política é mais abrangente do que o direito ao voto, envolvendo a defesa de pautas políticas ou de valores, a possibilidade de financiar projeto políticos, bem como a capacidade de pressionar lideranças e de mobilizar a comunidade em prol de determinadas ideias. Todas estas funções não são exclusivas dos cidadãos e constituem meios de participação política. É claro que restrições sempre poderão ser impostas, dada a relatividade dos direitos, todavia devem mostrar-se razoáveis e proporcionais à proteção pretendida.

Destaca-se ainda, que o argumento desenvolvido pelo Ministro expõe o principal problema de tornar o financiamento político exclusivo aos cidadãos em sentido estrito, que reside na premissa subjacente: **a influência política legítima é exercida apenas por aqueles que detêm direitos políticos formais**.

Tal raciocínio conduz a consequências problemáticas se estendido para o cenário político como um todo, podendo resultar em restrições para as variadas formas de manifestação política, dado que se apenas aos cidadãos no pleno gozo de direitos políticos for garantida a possibilidade de exercer influência sobre o processo democrático, então qualquer forma de atuação política por parte de sujeitos que não preencherem esse requisito deverá ser considerada ilegítima.

Neste compasso, surgem diversos questionamentos: pessoas jurídicas (associações, sindicatos, empresas, organizações não governamentais) poderiam publicar, em período eleitoral, estudos sobre violência urbana, sistema prisional, políticas ambientais ou desigualdade social, se tais relatórios tiverem potencial de influenciar a opinião pública? A divulgação (ou não divulgação) pela mídia (empresas) de dados técnicos deve ser considerada intervenção indevida no processo político? O simples fato de que determinada informação possa impactar o comportamento eleitoral é suficiente para justificar sua limitação se tiver sido produzida por uma pessoa jurídica? Mais ainda: pessoas físicas como estrangeiros, menores de 16

(dezesseis) anos e indivíduos cujos direitos políticos estão suspensos, que não se encaixam, em regra, na definição de cidadão em sentido estrito, poderiam manifestar-se publicamente sobre temas políticos?

Por mais que alguns dos cenários descritos soem como uma intervenção perigosa do Estado sobre o ambiente democrático, os exemplos apenas aplicam a premissa da influência política exclusiva dos cidadãos para outros cenários. É claro que regular os meios pelos quais a influência política ocorre é de extrema importância para promoção de eleições plurais, mas ao buscar realizar este controle com base num critério formal de titularidade de direitos políticos, o Estado se vê diante de um problema prático de definição da influência política e, consequentemente, de eficácia. Como definir o que constitui influência política? Como estabelecer uma proibição ampla sem restringir de modo indevido liberdades como a de expressão, informação, associação e iniciativa, centrais para a democracia[356]?

A equiparação inadequada entre cidadania formal e influência política é a raiz do problema. A influência é um fenômeno muito mais difuso, plural e multifacetado do que o exercício do voto. Ela pode se manifestar por meio de discursos, manifestações públicas, atuação da imprensa, produção cultural, financiamento, lobby, mobilizações sociais, bem como do momento e da forma de divulgação de dados, estudos acadêmicos e relatórios técnicos, podendo assumir uma forma explícita ou velada. Não há coerência, portanto, em tornar ilegítima a influência de pessoas jurídicas através do financiamento político e ignorar todas as outras formas de influência existentes, muitas delas com poder igual ou maior do que os dos recursos, como a mídia[357].

A participação política não se esgota no voto nem pode ser confinada a ele. Desta forma, vincular a legitimidade da influência à titularidade de direitos políticos

---

[356] DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia.** p. 49/51.

[357] Embora os recursos sejam de extrema importância para propaganda política, também é relevante observar a força da mídia tradicional, que pode exercer pressão significativa sobre governantes, influenciar a agenda pública e projetar ou descredibilizar candidaturas por meio da cobertura jornalística. Considerando a organização desses veículos na forma de pessoas jurídicas, sua atuação tem o potencial de produzir efeitos tão relevantes ou maiores que o financiamento político. Nesse sentido, ver: FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens**: a crise da democracia italiana. Tradução de Alexander Araujo de Souza. São Paulo: Saraiva, 2014; HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Trad. Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023.

formais denota uma concepção empobrecida da democracia pluralista, ignorando que a esfera pública é composta por atores diversos, organizados e não organizados. Democracias pluralistas reconhecem que o espaço público é estruturado por múltiplos centros de produção de opinião e poder, de modo que o problema não é a existência de influência, mas sua distribuição desproporcional ou a captura indevida do processo decisório, o que exige mecanismos de regulação e não a simples exclusão das entidades coletivas com base num argumento genérico.

Assim, o equívoco central da associação entre financiamento político e cidadania em sentido estrito está em transformar um critério formal de participação eleitoral em parâmetro geral de legitimidade para toda forma de influência política, simplificando a realidade democrática e ameaçando a própria estrutura de liberdades que sustenta a democracia pluralista.

Portanto, nem todo tipo de participação política exige cidadania, na medida que aquela não se resume ao voto, mas se concretiza também na influência que as pessoas físicas, entidades coletivas, centros alternativos de poder, exercem sobre o debate público, inclusive por meio do financiamento político.

O pluralismo político fundamenta a ação coletiva e reconhece que a sociedade contemporânea é composta por múltiplos grupos, cuja exclusão artificial empobrece o debate democrático. Ao vedar de forma absoluta a atuação dessas entidades no financiamento político, limita-se de modo excessivo a influência de atores legítimos e essenciais para a democracia pluralista.

3.2 PESSOAS JURÍDICAS E A AUSÊNCIA DE AUTONOMIA

Para além da discussão sobre a relação entre o financiamento político e a cidadania, objeções quanto a participação de pessoas jurídicas no financiamento político também são colocadas em razão de uma suposta ausência de autonomia para determinar interesses, devido a própria natureza artificial.

Como argumenta Salgado[358], as doações políticas de pessoas físicas estão relacionadas ao exercício da autonomia pessoal de escolher em que causas e para que projetos contribuir, ainda que de modo regulado e limitado pelo Estado. Pessoas jurídicas, no entanto, não contam com tal autonomia decisória, de modo que seria possível a restrição desta modalidade de financiamento político.

Em outros termos, enquanto as pessoas naturais detêm liberdade política para escolha e financiamento de projetos políticos respeitando o regramento posto pelo Estado, constituindo esta uma manifestação individual de sua preferência, pessoas jurídicas não contariam com tal autonomia, visto que são produtos de uma criação jurídica voltada para uma determinada finalidade. Os interesses, portanto, estão pré-determinados, não havendo autonomia política, mas apenas manifestação de um objetivo já estabelecido.

Nessa linha, Dworkin[359] afirma em "*The Devastating Decision*", texto crítico a decisão da Suprema Corte Americana de eliminar os limites para doações políticas de corporações[360], que "*Corporations are legal fictions. They have no opinions of their own to contribute and no rights to participate with equal voice or vote in politics*". É particularmente relevante a primeira parte da afirmação, qual seja, que **pessoas jurídicas não possuem opiniões próprias** para participar da políticas, são ficções jurídicas.

Até certo ponto, o argumento da autonomia é a continuação lógica do argumento de que apenas cidadãos podem financiar a política: "cidadãos financiam a política pois possuem autonomia para formar as próprias convicções políticas". De

---

[358] SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. **Estudos Eleitorais**, v. 6 n. 3, p. 103-129, 2011. p. 121.

[359] Tradução livre: "As corporações são ficções jurídicas. Elas não têm opiniões próprias a oferecer nem direitos de participar com voz ou voto igual na política". In: DWORKIN, Ronald. The "Devastating" decision. **The New York Review of Books**, ed. de 25 fev. 2010. Disponível em: https://www.nybooks.com/articles/2010/02/25/the-devastating-decision/. Acesso em: 12 ago. 2025. Resposta e réplica: ABRAMS, Floyd; DWORKIN, Ronald. The "Devastating" decision: an exchange. **The New York Review of Books**, edição de 29 abr. 2010. Disponível em: https://www.nybooks.com/articles/2010/04/29/devastating-decision-exchange/. Acesso em: 12 ago. 2025.

[360] UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of the United States. **Citizens United v. Federal Election Commission**, 558 U.S. 310 (2010). Docket No. 08-205. Julgado em 21 jan. 2010. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/310/. Acesso em: Acesso em: 12 ago. 2025.

toda forma, concentremo-nos sobre a questão da autonomia, visto que a cidadania foi abordada no tópico anterior.

Da construção realizada, o argumento contrário à legitimidade da participação de pessoas jurídicas no financiamento político pode ser posto a partir de duas frentes:

- Diferente das pessoas naturais, pessoas jurídicas não podem contribuir para o debate democrático com opiniões próprias, logo não possuem autonomia real;

- Pessoas jurídicas são constituídas para perseguição de objetivos pré-estabelecidos, em regra patrimoniais[361], não suscetíveis à alteração via debate democrático.

Assim, o argumento da ausência autonomia afirma que o indivíduo natural possui autonomia, na medida que, por sua natureza, é sujeito capaz de participar do processo político manifestando visões próprias. Desta forma, a partir de sua liberdade individual, de manifestação do pensamento e de participação política, o indivíduo exerce sua cidadania.

3.2.1 Autonomia institucional das pessoas jurídicas

A consciência, capacidade de reflexão e elaboração de pensamentos autorais é exclusiva das pessoas naturais[362]. É a capacidade do indivíduo de elaborar juízos próprios, formular preferências e, a partir disso, tomar decisões livres que caracteriza a autonomia individual e se relaciona diretamente ao conceito de cidadania.

---

[361] OECD. **Financing democracy:** funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture. Paris: OECD Publishing, 2016. p. 127. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264249455-en. Acesso em: 15 ago. 2025.

[362] Poder-se-ia opor questionamentos se atingiu-se o grau de cidadania com a qual os indivíduos formulam suas próprias opiniões de modo livre, ou questionar a influência da mídia e das redes sociais nos posicionamentos políticos assumidos pelos cidadãos, ou ainda quanto os posicionamentos assumidos são incorporados de cartilhas sem maiores questionamentos. Neste sentido, ver: HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa.** Trad. Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023.

Todavia, isso não significa que as pessoas jurídicas sejam desprovidas de qualquer tipo de autonomia ou incapazes de acrescentar ideias novas ao debate democrático. Pessoas jurídicas são produtos de normas que constituem uma realidade antes inexistente, atribuindo significado jurídico a algo que não possuía valor ou função dentro do ordenamento jurídico[363].

Tais entidades são formadas por um ou mais indivíduos visando a perseguição de interesses comuns registrados em seu estatuto ou contrato social, sejam eles econômicos ou sociais, de acordo com as disposições legislativas de cada Estado. Podem adotar a forma de sociedades anônimas, associações, cooperativas, fundações, ONG's dentre outras espécies.

Estes atores detém uma autonomia institucional, manifestada na capacidade de auto-organização e administração, na medida que formam decisões dentro de instâncias formais de deliberação, de modo que sua autonomia é construída juridicamente. Dentro desta autonomia, as pessoas jurídicas manifestam interesses próprios, formados a partir de processos internos de tomada de decisão, de modo que as ações e os objetivos da entidade não se confundem com a de seus membros ou sócios.

É o processo diálogo e tomada de decisão, ou mesmo a decisão formada a partir de diretorias eleitas, que fornece o caráter concertado das posições assumidas pela pessoa jurídica, que deixam de representar o interesse particular de um sócio, conselheiro, filiado ou membro, para se tornar um posicionamento institucional.

A raiz da autonomia que sustenta a possibilidade de que pessoas jurídicas apoiem financeiramente programas políticos de seu interesse está no **procedimento** por meio do qual tais interesses se convertem em deliberações institucionais. No caso de pessoas jurídicas, como corporações, associações e sindicatos, quando os membros ou diretorias discutem e formam uma decisão, o resultado constitui uma opinião nova, emergente do diálogo e do consenso

[363] PREUSS, Ulrich K. Law as a source of pluralism? **Philosophy & Social Criticism**, London, v. 41, n. 4-5, p. 357-365, 2015. p. 362/363. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0191453714565555. Acesso em: 24 nov. 2024

promovidos por múltiplas concessões. Nesse sentido, convém destacar que muitos Estados estendem a titularidade de Direitos Fundamentais às pessoas jurídicas[364].

Por óbvio, não é possível exigir que a posição da pessoa jurídica seja sempre distinta daquela de seus integrantes, mas por se formar em instância própria manifesta a vontade de um sujeito diverso. Por isso, a coincidência material de interesses entre sócios, associados e membros não elimina a legitimidade da expressão institucional.

Pondera-se, no entanto, que nos casos de sociedades unipessoais, mesmo que o patrimônio e a responsabilidade não se confunda com a da pessoa física do sócio, o processo deliberativo coletivo inexiste. Neste cenário específico há uma sobreposição de interesses da pessoa física e da pessoa jurídica, o que justifica a adoção de controles normativos diferenciados, visando coibir assimetrias que levariam ao maior peso de determinada posição política, como por exemplo o aproveitamento da brecha da formação de sociedades unipessoais para burlar os limites de financiamento político.

Todavia, uma resposta normativa adequada não deve ser a exclusão absoluta das pessoas jurídicas, mas a complexificação do modelo normativo restringindo o financiamento nos casos em que a entidade é controlada unicamente por um sócio, como será mais bem abordado no capítulo seguinte.

Em relação a não sujeição a alteração das posições inicialmente assumidas, vez que pessoas jurídicas são concebidas com objetivos pré-determinados, é necessário notar que pessoas jurídicas não são seres estranhos e

---

[364] Neste sentido, Freitas e Pletti: “Ainda que não expressamente disposto na Constituição Federal Brasileira, assim, tal como previsto na Lei Fundamental da Alemanha, no art. 19, III ou na Constituição da República Portuguesa de 1976, no art. 12.2, as pessoas jurídicas são indubitavelmente titulares de direitos fundamentais. Com a ressalva, todavia, oportunamente anotada por Ingo Sarlet, de que nem todos os direitos fundamentais se aplicam às pessoas jurídicas, mas apenas aqueles que são compatíveis com a sua natureza peculiar. Por outro lado, mesmo os direitos fundamentais que se aplicam às pessoas jurídicas podem sofrer determinadas e eventuais limitações decorrentes dessa mesma natureza”. FREITAS, Paulo Cesar de; PLETTI, Ricardo Padovani. A pessoa jurídica de direito privado como titular de direitos fundamentais e a obrigatoriedade de implementação dos sistemas de compliance pelo ordenamento jurídico brasileiro. In: MACEI, Demetrius Nichele; BENACHICCHIO, Marcelo; RIBEIRO, Maria de Fátima (Coord.). **Direito Empresarial**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 84.

externos a sociedade, mas integrantes dela, afetados por pressões políticas e pelo amadurecimento de pautas sociais.

Empresas, associações e cooperativas podem alterar rotas e objetivos a partir da pressão interna (sócios) ou externa (Estado ou Sociedade). Prova disso é o fenômeno recente de pessoas jurídicas com fins lucrativos manifestando abertamente concepções e posições políticas, que poderão se alterar ao longo do tempo[365]. Torna-se, portanto, imprescindível compreender as pessoas jurídicas como integrantes da comunidade política e em constante transformação, e não como entes estanques e imutáveis.

Se é virtualmente impossível uma alteração diametral, como o sindicato assumir pautas comumente defendidas por associações empresariais, ou uma grande corporação apoiar um projeto político não capitalista, é porque as pessoas inseridas nos órgãos colegiados, todas naturais, autônomas e conscientes, também não alteram suas posições diametralmente.

Assim, vislumbra-se que o argumento da ausência de autonomia é reducionista. O ponto central é o de que as posições assumidas por pessoas jurídicas, formadas a partir de processos deliberativos internos que traduzem valores e interesses compartilhados por seus membros, não são a de seus sócios, cooperados, conselheiros ou associados, mas representam exclusivamente posicionamentos institucionais das entidades.

Assim, apesar de a pessoa jurídica não possuir uma autonomia da mesma espécie que o indivíduo, isso não exclui sua capacidade de participar e acrescer ideias ao debate democrático, vez que órgãos colegiados possuem a capacidade de formar novas decisões a partir do debate, adaptação e concessão das ideias inicialmente apresentadas, formatando novas posições que são assumidas pela pessoa jurídica.

---

[365] BRITO, Sabrina. Empresas que se posicionam na política sofrem com ameaças de boicote. **Veja**, 12 jun. 2020. Atualizado em 19 jul. 2020. Disponível em: https://veja.abril.com.br/brasil/empresas-que-se-posicionam-na-politica-sofrem-com-ameacas-de-boicote/. Acesso em: 15 jan. 2026.

3.3 OS INTERESSES NA DEMOCRACIA PLURALISTA

O **terceiro** argumento comumente utilizado para rejeitar a participação de pessoas jurídicas no processo de financiamento político está relacionado ao tipo de interesse que busca satisfação. Sustenta-se que empresas, sindicatos e demais associações representam interesses particulares, sejam econômicos (empresas) ou setoriais (sindicatos), não sendo orientados por uma lógica de interesse público.

Deste modo, diante da ilegitimidade deste tipo de interesse, o Estado estaria autorizado a restringir a participação política das pessoas jurídicas. Geralmente, tais argumentos criticam o *lobbying* e o financiamento político como instrumentos que garantem um sistema baseado no acesso privilegiado da classe econômica.

O *lobbyng*, como explicam Caterina[366] e Graziano[367], é a "face política" dos grupos de interesse, constituindo o conjunto de técnicas, instrumentos e atividades utilizadas por esses atores para influenciar o decisor público. Dentre as principais ferramentas estão: a atuação junto a parlamentares, por meio de encontros formais e informais, a produção de relatórios técnicos e sugestões legislativas, o uso da mídia e as manifestações públicas (*grassroots lobbying*)[368].

Neste sentido, na primeira parte do tópico apresentam-se críticas ao primado do interesse particular e os riscos resultantes do poder do mercado. Na sequência, aborda-se a relação entre a perspectiva pluralista e os interesses particulares, bem como os limites a esses interesses. Por fim, diante da fundamentação apresentada, demonstra-se que o argumento do interesse particular é reducionista, não podendo subsidiar a proibição do financiamento político por pessoas jurídicas.

---

[366] CATERINA, Edoardo. **Il finanziamento privato della politica:** problemi di diritto costituzionale. p. 22-23.

[367] GRAZIANO, Luigi. **Lobbying, pluralismo, democrazia**. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1995. p. 198.

[368] SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **Lobbying no Brasil:** profissionalização, estratégias e influência. Texto para discussão. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017. p. 52.

3.3.1 O poder do mercado e a crítica ao primado dos interesses particulares

A crítica aos interesses particulares nas democracias contemporâneas deve ser agora retomada. É legítimo que empresas, partidos políticos e associações atuem visando a promoção de seus interesses particulares?

Como explica Duverger[369], o modelo político ocidental possui duas faces que contrastam entre si. Se por um lado a democracia possibilitou liberdade aos cidadãos e meios de ação contra os governantes, por outro tal poder é parcial, na medida que é compartilhado com uma elite economica que possui enorme capacidade de influência:

> De um lado o pluralismo, as liberdades, as eleições competitivas fornecem aos cidadãos possibilidade de ação contra os governantes maiores que em qualquer outra parte. Se estes meios continuam por longo tempo mais aparentes do que reais, e assim permanecem em certa medida, o certo é que eles atingiram desde há cinquenta anos um grau de realidade que não se pode seriamente ser contestado.
> Entretanto, essa democracia continua parcial. No interior dos regimes ocidentais, os cidadãos e suas organizações não detêm sozinhos o poder político: eles o partilham principalmente com os detentores de capitais, indivíduos e sobretudo grandes firmas industriais, comerciais e financeiras[370].

Para Ferrajoli[371], não é legítimo que empresas, partidos políticos e associações atuem exclusivamente na promoção de seus próprios interesses, desvinculados de qualquer compromisso com o interesse público. O autor critica a confusão entre esfera pública e privada que é tanto dos representantes quanto dos representados, de modo que a crise democrática vem “do alto” e “de baixo”.

Pelo lado dos representantes, o autor[372] crítica o ciclo vicioso do dinheiro, que se forma diante da ausência de separação entre o poder político, que

---

[369] DUVERGER, Maurice. **Modern democracies:** economic power versus political power. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1974. p. 4.

[370] DUVERGER, Maurice. **Modern democracies:** economic power versus political power. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1974. p. 4.

[371] FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens**: a crise da democracia italiana. Tradução de Alexander Araujo de Souza. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 5-6

[372] FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens**: a crise da democracia italiana. p. 33.

deveria atuar na esfera pública, e o poder econômico, da esfera privada, ao tempo em que denuncia a estreita relação entre eles e a submissão do primeiro ao segundo. Esta aproximação, evidente em todas as democracias contemporâneas, ocorre a partir dos lobbies corporativos e da corrupção, promovendo o entrelaçamento entre "[...] entre dinheiro, informação e política: dinheiro para fazer política e informação, informação para fazer dinheiro e política, política para fazer dinheiro e informação, segundo um ciclo vicioso [...]".

Em outros termos, o dinheiro fornece maior capacidade de influenciar eleições, agendas públicas e narrativas políticas, de modo que a mídia deixa de servir primariamente ao debate público e passa a operar segundo a lógica de mercado e do poder. Os agentes públicos que controlam o Estado podem produzir riqueza privada e dominar canais de informação. Este ciclo está baseado na primazia do interesse privado e no abandono do interesse público.

No mesmo sentido, Bobbio[373] chama atenção para a força invisível[374] exercida pelo poder econômico nas democracias. O chamado "subgoverno" é um poder submerso operado fora dos controles democráticos, nele os grupos econômicos organizados exercem influência oculta sobre a classe política, que dele extrai "[...] os meios de subsistência dos aparatos dos partidos, dos aparatos dos quais por sua vez extrai, através das eleições, a própria legitimação para governar".

Somam-se aos autores Müller[375], que também percebe uma relação de subordinação do poder político para com o poder econômico. Tal relação acarreta na exclusão da maior parte da população do ambiente social, sub-integrada a sociedade, e é reforçada pelo próprio ordenamento jurídico, moldado por interesses prioritários[376], que reforçam um ambiente econômico favorável aos detentores do capital. Como

---

[373] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 164

[374] São eles o criptogoverno, a tecnocracia e o subgoverno. Nesse sentido, ver: BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 146-168

[375] MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 96

[376] Conforme explica Müller, "No tipo corriqueiro da exclusão primária os textos não discriminam, a superfície textual da constituição se mostra imaculada. Só inexpressamente o ordenamento normativo não "quer" ser realmente eficaz para todos, mas apenas parcialmente: para interesses prioritários (fomento da economia, organização do Estado a serviço desse objetivo e em benefício das camadas dominantes, dos sobreintegrados, enfraquecimento de instâncias de controle e de contrapoder)". MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. p. 96

consequência o autor afirma que se instaura uma apatia política entre os cidadãos marginalizados, retroalimentando um sistema baseado na exclusão.

Ferrajoli percebe também que o desaparecimento da linha que divide o interesse público e o privado se manifesta também na sociedade, com cidadãos pautando sua ação política como forma de efetivar interesses particulares. Ao se referir a crise "de baixo", o autor[377] faz referência para a destruição da opinião pública pela desinformação e pela despolitização, com o enfraquecimento do senso cívico e o aumento do desinteresse e da indiferença dos indivíduos para com o bem comum. Nesse cenário, a opinião pública, enquanto expressão daquilo que é do interesse de todos, é substituída pela satisfação dos interesses particulares, defendidos como "[...] os únicos e exclusivos critérios de valoração política, inclusive no tocante ao exercício do direito de voto".

De modo geral, em tom crítico, a maioria dos autores apontam para o desaparecimento do interesse público e a formação de um modelo baseado na representação de interesses privados. Nesta perspectiva, tanto o financiamento político como o *lobbying* são vistos como práticas de promoção de uma elite econômica interessada no controle do Estado[378].

3.3.2 A legitimidade dos interesses particulares

O interesse próprio é inerente à liberdade dos indivíduos e coexiste com interesses que promovem a vida coletiva e se fundam em diferentes visões de mundo. A democracia real, subjacente a essa realidade, abandona uma concepção monista dos objetivos sociais e reflete uma ordem plural.

Como ressaltado no primeiro capítulo, a democracia ideal imaginava o cidadão enquanto soberano, que junto a outros indivíduos soberanos, fundava a sociedade política. Nessa sociedade, monista e centrípeta, o cidadão ou o povo

---

[377] FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens**: a crise da democracia italiana. p. 47-48.

[378] Como explica Cruz, a "[...] distinção entre o interesse da comunidade significando algo contraposto por definição ao interesse particular, é fundamental para a compreensão da mentalidade política da cultura antiga, que não entendia o interesse geral da comunidade como uma mera agregação de interesses particulares, mas sim como a expressão de um valor superior, representado pela virtude e pela lei, que permitia o desenvolvimento cognitivo e moral do cidadão da *polis"*. CRUZ, Paulo Márcio Da. A via da democracia - Porto Alegre/São Leopoldo. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito - RECHTD**, v. 11, p. 437-446, 2019. p. 439.

seriam os protagonistas das decisões coletivas. A democracia real, no entanto, se opõe a este cenário. Nela, os sujeitos "[...] politicamente relevantes tornaram-se sempre mais os grupos, grandes organizações, associações da mais diversa natureza, sindicatos das mais diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos os indivíduos" [379].

O povo, na realidade democrática, não é visto como uma unidade ideal ou mística, mas tão somente como o "[...] povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos)". Nesse sentido, as democracias contemporâneas são centrífugas e pluralistas, compostas por diversos grupos, com interesses distintos, que exercem poder na sociedade[380]. Consequência da sociedade pluralista e capitalista é a representação dos interesses[381].

Na verdade, mesmo autores que não situam a sociedade como meio de obtenção de interesses particulares não deixam de destacá-la como elemento central. Nesse sentido, Habermas[382] explica que a evolução social aumentou a complexidade da sociedade. Se antes esta era formada por pequenos grupos, com homogeneidade de crenças, valores, tradições e crenças, hoje as formas de vida, filosofias e trajetórias individuais são plurais e coexistem no mesmo espaço, reduzindo as chances de consenso espontâneo. A diferença entre os cidadãos aumenta diante da variedade de funções sociais, interesses e possibilidades de escolha. Como consequência, cresce o espaço do agir estratégico, isto é, da ação orientada pelo sucesso individual e pela maximização de interesses.

Para Ralws[383], a liberdade política decorre justamente da capacidade do indivíduo de (1) determinar ou revisar interesses particulares (concepções do bem), (2) poder apresentar essas demandas para promoção de seus respectivos projetos

---

379 BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 42

380 BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 43

381 BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 26

382 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 44-45

383 RAWLS, John. **Liberalismo Político:** elementos básicos. p. 72-76

individuais de vida, bem como (3) ser responsável por ajustar e concretizar esses projetos. Os interesses particulares são, portanto, inerentes ao homem e legítimos enquanto expressão da liberdade moral.

Todavia, o reconhecimento da sociedade pluralista e sua relação para com os interesses particulares coloca um novo questionamento: quais os limites impostos aos interesses particulares?

Um exemplo facilita compreensão do problema posto:

> Um determinado grupo propõe uma discussão no parlamento sobre a aprovação de uma legislação de fomento à indústria têxtil, envolvendo tanto isenções fiscais quanto o oferecimento de crédito subsidiado ao setor. Nessa situação, os atores sociais (pessoas físicas ou jurídicas) "X" e "Y", interessados na aprovação da respectiva norma, promovem diferentes formas de influenciar os parlamentares a aderirem a medida:
>
> "X" busca contato direto com os parlamentares em reuniões secretas e oferece vantagens pessoais das mais variadas aos representantes, condicionadas à aprovação do projeto;
>
> "Y", igualmente interessado na aprovação da norma, dirige-se ao parlamento para dialogar com os representantes e expor argumentos sobre os benefícios econômicos e sociais que a medida traria.

Os exemplos apresentados são deliberadamente antagônicos, embora sua prática não seja incomum em muitas democracias. Sua função, contudo, é aproximar-se do problema central, que não é saber se o interesse particular é legítimo, mas sim: todos os interesses particulares são legítimos? E mais, quais as ferramentas legítimas para que o agente busque efetivar seu interesse na esfera democrática?

Para Habermas[384], o interesse particular encontra seu limite na lei enquanto fato coercitivo e em sua legitimidade, isto é, no modo como ela é produzida. Embora o direito positivo permita que os indivíduos persigam seus próprios fins dentro

---

[384] HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 52-53

de uma ordem jurídica, esse espaço só é legítimo porque as normas que o estruturam podem ser reconhecidas como leis da liberdade, e não apenas como imposições externas.

O verdadeiro limite do interesse particular se manifesta no agir comunicativo[385], ou seja, no processo democrático de elaboração da lei, no qual os sujeitos precisam justificar suas pretensões de forma publicamente aceitável e compatível com a liberdade de todos. Assim, um interesse só poderá ter validade jurídica quando for traduzido em normas que todos os afetados possam aceitar racionalmente.

Já na teoria da justiça de John Rawls, o limite da legitimidade do interesse particular é estabelecido pela chamada prioridade do justo, que expressa a ideia de que os princípios de justiça política antecedem e condicionam a validade das concepções individuais do bem (interesses particulares). Nos termos do autor, "a prioridade do justo significa que os princípios de justiça política impõem limites às formas de vida admissíveis e, por isso, as reivindicações feitas pelos cidadãos no sentido de procurar realizar fins que transgridam esses limites não têm nenhum peso"[386].

Estes princípios da justiça política são formulados da seguinte maneira[387]:

> **(1)** Cada pessoa tem direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades e direitos básicos iguais para todos, compatíveis como um mesmo sistema para todos.
> **(2)** As desigualdades sociais e econômicas devem preencher duas condições: em primeiro lugar, devem estar ligadas a funções e posições abertas a todos em condições de justa (*fair*) igualdade de

---

385 "O conceito elementar "agir comunicativo" explica como é possível surgir integração social através das energias aglutinantes de uma linguagem compartilhada intersubjetivamente. Esta impõe limitações pragmáticas aos sujeitos desejosos de utilizar essas forças da linguagem, obrigando-os a sair do egocentrismo e a se colocar sob os critérios públicos da racionalidade do entendimento. Nesta ótica, a sociedade se apresenta como um mundo da vida". HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. p. 44

386 RAWLS, John. **Liberalismo Político:** elementos básicos. p. 220

387 RAWLS, J. **Justiça e Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 207-208.

> oportunidades; e, em segundo lugar, devem proporcionar a maior vantagem para os membros mais desfavorecidos da sociedade.

Já para Bobbio[388], em sua análise realista da democracia e afastando-se dos autores anteriores, não exige-se do indivíduo um agir político pautado no interesse coletivo, de modo que o interesse particular pode ser o único combustível da ação política, desde que respeite os procedimentos democráticos, a publicidade dos interesses e o compromisso com ideais básicos.

A importância do aspecto procedimental está no fato de sintetizar uma noção mínima de democracia que todos possam concordar, ainda que entendam como insuficiente. Como explica o autor[389], o que distingue uma democracia é o fato de possuir regras do jogo testadas, aprimoradas e amadurecidas ao longo do tempo. Com base nisso, o regime democrático é "[...] um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados".

Tal conceito abrange, na democracia representativa, a produção de consensos através do "compromisso entre as partes" e do "livre debate para a formação de uma maioria", "[...] **pouco importando se se trata de representação política ou dos interesses**) [...]"[390]. Compõe ainda a noção mínima de democracia, a proteção aos direitos fundamentais que fundaram o Estado liberal, quais sejam, a "[...] liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc"[391] (grifo nosso).

Por óbvio, isso não quer dizer que o conteúdo da decisão é irrelevante, mas que o procedimento é o critério mínimo e necessário para distinguir a democracia de outro regime e, sem ele, a discussão material não possui resolução, resultando em violência. Desta forma, o respeito a essas regras é o que permite que a busca por interesses particulares não destrua a sociedade, transformando o inimigo em opositor e o conflito em compromisso de respeito com as regras procedimentais.

---

[388] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo.

[389] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 104-105

[390] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 27-28

[391] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 37-38

Dentre as regras do jogo, dado o especial enfoque aos interesses particulares, é necessário destacar que Bobbio enxerga a democracia como “governo do poder público em público”[392]. Nesse sentido, o autor defende o princípio posto por Kant[393] de que “são injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas não se harmonizem com a publicidade”.

A publicidade é exigida do poder público não apenas para que a partir do conhecimento público o cidadão possa controlar as ações, “[...] mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é”[394].

> O momento em que nasce o escândalo é o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos, na medida em que não podiam ser tornados públicos pois, caso o fossem, aquele ato ou aquela série de atos não poderiam ser concretizados. Pense-se aqui nas várias formas que pode assumir a pública corrupção, o peculato, a malversação, a concussão, o interesse privado em cargos públicos e assim por diante, apenas para dar exemplos banais, coisa corriqueira[395].

Assim, se o interesse particular afetar, de algum modo, os concidadãos e não puder ser tornado público sem que isso inviabilize o seu objetivo, ele ultrapassa o limite do que é lícito na democracia. Deste modo, o interesse particular não é legítimo quando se esconde por detrás da corrupção, da troca de favores, da compra de votos ou de qualquer outro meio ilícito.

Por fim, o autor afirma que as partes no processo democrático devem respeitar os ideais da **tolerância**, diante da diversidade existente na sociedade pluralista, da **não-violência**, para a resolução dos conflitos por meio do debate democrático, da **renovação da sociedade através do livre debate** e, por fim, do ideal

---

[392] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 134

[393] KANT, Immanuel. **A paz perpétua:** Um Projecto Filosófico. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. p. 48. Disponível em: <http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

[394] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 145

[395] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 145

da **fraternidade**, que exige o reconhecimento do destino comum de todos os homens e com isso uma ação coerente iluminada pela razão[396].

Da análise, os limites postos para evitar a destruição do modelo democrático pelo interesse particular podem recair sobre o conteúdo perseguido ou sobre os meios empregados para obtê-lo. Estes limites podem ser resumidos da seguinte forma:

- O respeito ao **conteúdo mínimo dos direitos fundamentais**, como a liberdade, a igualdade, o sufrágio, a liberdade de expressão, de opinião *etc*. (material)
- O respeito a **legalidade**, pois a comunidade política pode instituir limites de fins e meios aos interesses particulares (formal)
- A **publicidade** dos interesses e das relações entre grupos e agentes do Estado (formal)
- A formação das decisões coletivas a partir do livre debate de ideias, em que os indivíduos sustentam suas intenções de modo **transparente** e **coerente** (formal)

Destaca-se que a democracia pluralista sobrevive e convive com o interesse particular mesmo sem a observância estrita das imposições elencadas. Todavia, o incremento do pluralismo depende da ampliação da base de influência, de modo que novos atores sociais incorporam novos valores, interesses e ideais ao espaço político. Por sua vez, o respeito ao processo democrático, aos direitos fundamentais, à publicidade e à coerência, ao mesmo tempo que limitam os interesses válidos e os meios disponíveis para efetivá-los, promovem o espaço de debate entre diferentes visões de mundo na arena política dentro de regras de respeito mútuo, permitindo um processo de ajustamento com bases plurais.

[396] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 68

Justamente diante da validade dos interesses particulares, Graziano[397] explica que o *lobbying* não deve ser visto como um fenômeno patológico ou puramente elitista, mas sim como uma parte integrante do funcionamento das democracias contemporâneas (fisiologia), qual seja, a busca do indivíduo pela satisfação de seus interesses. Trata-se de uma prática presente em todos os sistemas democráticos, constituindo um instrumento de defesa de interesses junto aos decisores públicos[398].

Em muitos casos, as táticas de influência abandonam o compromisso com práticas lícitas, momento em que o *lobbying* passa à corrupção, que deve ser combatida pelo Estado. Nesse sentido, Mancuso[399] explica que:

> A interação de empresários [ou quaisquer outros atores políticos] com o setor público pode assumir uma forma degenerada. É o que acontece quando está em jogo a obtenção de vantagens ilícitas para ambas as partes; quando empresários [ou seus prepostos] concedem dinheiro e/ou outros benefícios aos tomadores de decisão, em troca de diversos tipos de recompensas ilegais.

Graziano[400] defende que a linha entre a representação dos interesses e a corrupção é bastante nítida. "O *lobby* é a representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores". Muito mais do que fazer pressão, o lobby é um processo que inclui a pesquisa de informações, a preparação de projetos de lei, a elaboração de uma estratégia de defesa desses projetos, dentre outras etapas. "Mais importante ainda é que os lobistas e suas

---

[397] GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, fev. 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/S8wsbjvBLrVjYrQvTK5y6sM/?format=html&lang=pt. Acesso em: 27 jan. 2025.

[398] SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **Lobbying no Brasil:** profissionalização, estratégias e influência. Texto para discussão. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017. p. 7.

[399] MANCUSO, Wagner P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional:** empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Edusp, 2007.

[400] GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, fev. 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/S8wsbjvBLrVjYrQvTK5y6sM/?format=html&lang=pt. Acesso em: 27 jan. 2025.

organizações são portadores de um conhecimento especializado em suas áreas particulares de atuação".

Como explicam Santos *et al.*[401], diversas são as ferramentas utilizadas para influenciar a tomada de decisão, dentre elas estão a produção de material técnico (elaboração de notas e relatórios, minutas de emendas e proposições, realização de eventos técnicos, produção de boletins, envio de e-mails ou correspondências), o contato direto com parlamentares (gestão junto ao relator dos projetos, visitas aos parlamentares, encontros informais, promoção de eventos sociais, gestão junto ao presidente da comissão), a atuação por meio da mídia e a organização de mobilizações.

A principal vantagem associada ao *lobbying*, além de servir como um canal de influência entre a sociedade e os decisores públicos, é o oferecimento de informações técnicas e específicas para subsidiar projetos, permitindo maior conhecimento prático da temática em discussão e as consequências de cada ação. Os riscos estão associados à degeneração da influência lícita em ilícita, envolvendo a corrupção e o favorecimento pessoal que levam a captura do Estado[402]. Nesse sentido, o financiamento político é um fator delicado, dado o nível de acesso e poder de influência do financiador sobre o financiado[403].

É fundamental, nesse sentido, a regulação da atividade para separar práticas legítimas de ilegítimas, bem como oferecer maior controle sobre a atividade.

---

[401] SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **Lobbying no Brasil:** profissionalização, estratégias e influência. Texto para discussão. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017. p. 36-37.

[402] SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **Lobbying no Brasil:** profissionalização, estratégias e influência. Texto para discussão. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017. p. 49.

[403] GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, fev. 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/S8wsbjvBLrVjYrQvTK5y6sM/?format=html&lang=pt. Acesso em: 27 jan. 2025.

Dentre as principais medidas para a regulamentação efetiva, Carvalho e Fernandez[404] destacam:

> (i) a necessidade de o lobista participar de cursos de formação;
> (ii) a necessidade de declaração aos órgãos de controle de todos os valores recebidos, gastos, bem como dos interesses que representam;
> (iii) a necessidade de credenciamento, sob pena de serem aplicadas sanções administrativas ou cíveis;
> (iv) a divulgação dos dados apresentados aos agentes públicos, e
> (v) a imposição de um período de quarentena a ser observado pelo funcionário público que quiser atuar como lobista.

Desde que corretamente regulado, com garantias efetivas de publicidade e sanções rigorosas para práticas ilícitas, faz-se necessário compreender o *lobbying* como parte integrante do modelo democrático pluralista.

Por outro lado, emerge um problema de desigualdade de acesso e influência entre pequenas associações e grandes indústrias, indivíduos pobres e detentores de grandes fortunas. Hoje não são as pequenas associações sem fins lucrativos que competem por influência no processo decisório, mas sim as grandes corporações, que através do *lobbying* investem tempo, recursos e organização para influenciar as decisões políticas[405].

Nesse sentido, pode-se argumentar que o modelo pluralista, no atual contexto democrático, representa a institucionalização da desigualdade política e a defesa da dominação de grandes grupos econômicos[406]. Afinal, se a influência política demanda tempo, organização e recursos, e dado que estes encontram-se desigualmente distribuídos na sociedade[407], é certo que um sistema que exige tais

---

[404] CARVALHO, Bruno Fernandes; FERNANDEZ, João Pedro. Uma perspectiva da regulamentação do lobby no Brasil. In: SANTOS, Ednan Galvão (org.). **Estudos conimbricenses de direito público**. Cachoeirinha: Fi, 2024. p. 120.

[405] HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. p. 47-48; BARATZ, Morton S. Corporate Giants and the Power Structure. **Political Research Quarterly**, v. 9, n. 2, p. 406–415, 1956. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/106591295600900211. Acesso em: 11 abr. 2025.

[406] HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. p. 47-48; BARATZ, Morton S. Corporate Giants and the Power Structure. **Political Research Quarterly**, v. 9, n. 2, p. 406–415, 1956. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/106591295600900211. Acesso em: 11 abr. 2025.

[407] DAHL, Robert A. **A preface to economic democracy.** p. 54-55

requisitos para influência política é um sistema que beneficia a parcela mais rica da população.

Como já demonstrado, a perspectiva pluralista não nega esse problema estrutural[408], mas argumenta que o sistema se mantem aberto suficientemente para o surgimento de novas pressões. No entanto, entende-se que esta perspectiva conformista não é suficiente para efetivação do pluralismo político.

Neste sentido, o Estado deve adotar medidas visando reduzir a desigualdade de influência política, de modo a permitir um debate público que reflita a pluralidade existente na sociedade. Se os recursos constituem uma das principais fontes de assimetria no processo político, seu papel deve ser necessariamente limitado, de modo a oferecer oportunidades de influência aos diversos atores sociais. A efetivação do pluralismo, nesse sentido, não se dá pela eliminação da influência, mas pela redução da relevância dos fatores responsáveis por produzir assimetrias de influência.

Desta forma, se o poder econômico é distribuído de forma desigual na sociedade, a influência exercida por meio de recursos financeiros deve ser permanentemente regulada, com o objetivo de resguardar o equilíbrio nos meios acesso aos centros decisórios.

Assim, se o financiamento político pode gerar amplas distorções na representação democrática pela capacidade desigual de grupos ou indivíduos de alocar recursos, com a imposição de limites baixos às doações, um único agente deixa de ser determinante para o sucesso de uma campanha e, por consequência, perde o peso político especial decorrente dessa posição. Reduz-se, assim, um canal de influência construído a partir de recursos distribuídos de modo desigual, sem que isso implique restrição ao pluralismo, uma vez que os atores sociais não são excluídos do processo de financiamento, mas reorganizados em um contexto de menor desigualdade.

---

[408] Como descrito anteriormente, Dahl afirma que “In the prevot· ing stage many influences, including those of superior wealth and control over organizational resources, so greatly exaggerate the power of the few as compared with the many that the social processes leading up to the process of voting may properly be spoken of as highly in· egalitarian and undemocratic, although less so than in a dictatorship”. DAHL, Robert A. **A preface to economic democracy.** p. 54-55

Do mesmo modo, se o *lobbying* tende a garantir o acesso privilegiado de determinados interesses e pode conduzir a práticas ilegítimas, cabe ao Estado estabelecer com clareza seus limites, definir os canais lícitos de atuação e impor sanções severas às práticas que se desviem desses parâmetros.

A proibição absoluta do financiamento político por pessoas físicas ou jurídicas compromete a participação política plena e a livre circulação de ideias e interesses, elementos inerentes à democracia pluralista. Se por um lado a proibição afeta negativamente o pluralismo, é necessário, todavia, a regulação rigorosa desses elementos para que não se legitime a captura do Estado por interesses economicamente dominantes sob o argumento da defesa do pluralismo.

3.3.3 Múltiplas fontes e múltiplos interesses

O argumento discutido neste tópico para rejeitar a participação de pessoas jurídicas no financiamento político, baseia-se na premissa de que tais entidades não poderiam participar legitimamente do processo de financiamento político por atuarem orientadas por interesses particulares. Neste sentido, empresas buscariam aumentar seus lucros enquanto sindicatos atuariam em prol da expansão de benefícios setoriais. Diante disso, a presença de interesses particulares tornaria a atuação das pessoas jurídicas incompatível com o processo democrático, legitimando a restrição imposta pelo Estado.

Tal como formulado, o argumento associa o interesse particular a uma forma ilegítima de atuação política. Trata-se, contudo, de um raciocínio que apresenta diversos vícios.

O **primeiro** deles consiste em conceber o interesse particular como um tipo de interesse intrinsecamente ilegítimo. Como demonstrado ao longo do tópico, o interesse particular é inerente à ação humana e integra a democracia pluralista[409]. Deste modo, o argumento busca estabelecer um critério moral para exclusão das

[409] Como explica Mill, "[...] não precisamos supor que, quando o poder reside numa classe exclusiva, essa classe irá deliberada e conscientemente sacrificar as demais classes a si mesmo: basta dizer que, na ausência de seus defensores naturais, o interesse dos excluídos corre o risco constante de passar despercebido e, se e quando chega a ser percebido, é com olhos muito diferentes dos das pessoas diretamente interessadas". MILL, Jhon Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Porto Alegre: L&PM, 2018. p. 68.

pessoas jurídicas, desconsiderando a própria realidade do funcionamento democrático. Ademais, tal critério é contraditório, uma vez que pessoas físicas também detém interesses privados.

É justamente neste ponto que reside a **segunda** falha do argumento. Se pessoas jurídicas atuam orientadas por interesses particulares, o mesmo ocorre com pessoas físicas. Não há como limitar ou identificar se uma doação ou um voto decorre do interesse privado ou de considerações de outra ordem. Deste modo, não é possível estabelecer uma critério proibitivo do financiamento político a partir da existência ou não de interesse particular.

O **terceiro** problema do raciocínio apresentado reside no fato de que, ainda que se admitisse o critério do interesse particular como fundamento legítimo, a proibição genérica de doações por pessoas jurídicas não se sustentaria diante da existência de entes coletivos cuja atuação é orientada por objetivos que transcendem o benefício econômico. Associações comunitárias, recreativas, ambientais, de defesa dos direitos humanos ou dos direitos dos animais, constituem exemplos de entes coletivos cuja atuação não pode ser reduzida à lógica do lucro e cuja exclusão indiscriminada careceria de fundamentação adequada.

Em resumo, os interesses particulares não constituem, em si mesmos, um problema na democracia pluralista. Isto pois, seu objetivo não é eliminar o interesse privado, mas colocá-lo em confronto no espaço público com outros interesses, de modo a produzir equilíbrio e consenso por meio da interação e ajustamento.

Como lembra Bobbio[410], na sociedade pluralista atual, "[...] onde o conflito de classe é multiplicado por uma miríade de conflitos menores corporativos, os interesses contrapostos são múltiplos [...]", de modo que [...] não é possível satisfazer um deles sem ofender um outro, numa cadeia sem fim". A permanente dinâmica de satisfação de um interesse e frustração de outros demonstra que o conflito de interesses não é uma patologia, mas um elemento do modelo pluralista.

---

[410] BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 94

Como será desenvolvido no capítulo seguinte, o Estado pode, em determinadas circunstâncias, limitar a atuação de certas pessoas jurídicas, desde que tal restrição se justifique pela proteção de outros bens constitucionais relevantes, como a impessoalidade, a soberania, a moralidade administrativa, entre outros.

Todavia, essa limitação deve operar de modo a efetivamente proteger outros bens constitucionais de igual peso no caso concreto, sob pena de se converter em uma escolha discricionária dos interesses legítimos. Por exemplo, um modelo de financiamento político que permita apenas a participação de sindicatos tende a fornecer maior influência política em favor de interesses trabalhistas, em detrimento dos empresariais; de modo análogo, um sistema que autorize exclusivamente a participação de empresas produziria o efeito inverso. O núcleo da democracia pluralista reside justamente na abertura do debate político à multiplicidade de interesses sociais.

Ademais, é importante distinguir a legitimidade da atuação orientada por interesses particulares da captura do Estado por um grupo de interesse. Reconhecer como válida a busca de interesses próprios não equivale a admitir que tais interesses devam comandar a atuação estatal. A legitimidade dessa busca decorre da liberdade inerente ao regime democrático, no qual os cidadãos são livres para perseguir seus projetos de vida e disputar, dentro das regras do jogo, espaço na arena política. Ao validar a expressão de interesses particulares, o pluralismo político funda um modelo no qual demandas se contrapõem, se limitam e produzem certo equilíbrio entre diferentes formas de viver.

Por fim, a relação entre pluralismo político e o financiamento político será examinada de forma mais detida no capítulo seguinte.

Capítulo 4

O PLURALISMO COMO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DO FINANCIAMENTO POLÍTICO POR PESSOAS JURÍDICAS

O presente capítulo tem como objetivo demonstrar que o princípio do pluralismo político, ao ser incorporado à Constituição de um Estado, fundamenta a participação de pessoas jurídicas no financiamento político, como forma de assegurar a pluralidade de ideias e interesses existentes em uma sociedade democrática.

Desta forma, em um primeiro momento, estabelece-se a relação entre o financiamento político por pessoas jurídicas e o pluralismo político. Na sequência, analisam-se possíveis restrições à modalidade de financiamento, visando à construção de um modelo que respeite a multiplicidade de princípios constitucionais que coexistem no ordenamento jurídico.

Com o objetivo de demonstrar as consequências da tese proposta, o terceiro tópico apresenta, com base na hermenêutica de Alexy, a colisão entre o princípio da igualdade e o financiamento político a partir de pessoas jurídicas, fundado no princípio do pluralismo político. Sustenta-se que, diante da máxima da proporcionalidade, não é possível declarar a inconstitucionalidade dessa modalidade de financiamento, uma vez que a colisão sequer supera as máximas parciais da adequação e da necessidade.

Reconhece-se, contudo, que em sistemas jurídicos influenciados de modo preponderante pelas concepções de Dworkin a decisão pode variar de acordo com o arranjo histórico, político e moral de cada comunidade.

Por fim, o último tópico busca esclarecer pontos nebulosos e delimitar, de forma explícita, o alcance da tese defendida, afastando interpretações que lhe atribuam premissas, conclusões ou consequências que não sustenta.

4.1 A INTERSECÇÃO ENTRE FINANCIAMENTO POLÍTICO POR PESSOAS JURÍDICAS E O PRINCÍPIO DO PLURALISMO POLÍTICO

A democracia antiga, caracterizada pelo exercício direto das atividades políticas pelos cidadãos na *polis*, não se estruturava sob bases pluralistas, inexistindo, a noção de garantia de direitos individuais. Nessa conformação, o coletivo precedia o cidadão, que encontrava seu valor apenas enquanto parte integrante da comunidade política. Em sentido oposto, a posterior tradição liberal-democrática, partiu de uma concepção individualista, segundo a qual o indivíduo possui valor em si mesmo, invertendo a lógica predominante na democracia antiga[411].

O cidadão isolado, contudo, não encontra proteção frente ao poder centralizado do Estado. Se, nas formas diretas de democracia, o próprio povo exercia controle imediato sobre as decisões políticas, nas democracias modernas esse controle passa a ser mediado pela representação, exercida por parlamentares eleitos. Esta mediação afasta o exercício direto do poder decisório pelos cidadãos, exigindo novos meios de controle no âmbito social (e institucional)[412].

Nesse contexto, embora democracia e pluralismo político não sejam conceitos interdependentes, as democracias modernas, estruturadas a partir da representação, têm no pluralismo um traço essencial, na medida em que o pluralismo atua como instrumento de controle da sociedade sobre o Estado, limitando o exercício do poder estatal por meio de uma sociedade organizada em múltiplos grupos, que funcionam como instâncias de contenção e descentralização do poder[413].

Neste sentido, Bobbio[414] afirma que […] para que haya democracia es necesario que haya una sociedad fuerte en relación con un Estado débil, y la sociedad fuerte es la sociedad en la que hay muchos grupos […]", que são protegidos

---

411 BOBBIO, Norberto. Democracia y pluralismo. **Revista de Ciencia Política**, v. 8, n. 1–2, p. 127–137, 1986. p. 132. Disponível em: https://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/13796. Acesso em: 01 nov. 2025.

412 BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 100

413 BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 100

414 BOBBIO, Norberto. Democracia y pluralismo. **Revista de Ciencia Política**, v. 8, n. 1–2, p. 127–137, 1986. p. 133. Disponível em: https://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/13796. Acesso em: 01 nov. 2025.

justamente pelo reconhecimento do direito de associação dentre o rol de direitos fundamentais.

Tamanha é a importância do direito de associação nas democracias modernas, que o autor[415] afirma que:

> […] el pluralismo nace del derecho de asociación: éste es el punto. La sociedad pluralista nace del hecho que se forman poco a poco en una sociedad democrática grupos de interés, sindicatos, partidos que aprovechan el derecho de asociación para acoger a personas que tienen los mismos intereses (sindicatos) o las mismas ideas e ideologías (partidos) y que después terminan por transformarse -¡es increíble!- **en los verdaderos sujetos políticos de una sociedad democrática**.
>
> En una sociedad avanzada son más sujetos políticos estos organismos, que son justamente asociaciones espontáneas y convencionales, que los sujetos aislados. Esto es, los individuos para contar políticamente deben pasar a través de estos grupos. En otras palabras, cuando se habla de democracia pluralista, se habla no tanto de democracia de muchos individuos: se habla de una democracia de muchos grupos. Naturalmente para que pueda haber tantos grupos es necesario que éstos puedan ejercer **su actividad en el ámbito social y político**. (grifo nosso)

As pessoas jurídicas são, portanto, a materialização da liberdade de associação, que ocupa posição central na estrutura do pluralismo político. Trata-se de meio essencial para a formação de grupos organizados com objetivos políticos, econômicos, religiosos, sociais, culturais, etc., responsáveis pela defesa de distintas demandas na esfera social. Nesse sentido, tais grupos passam a ser os principais atores da política moderna, operando como canais de mediação entre sociedade e Estado.

Desta forma, o pluralismo político não se limita ao apreço e a tolerância entre ideais, crenças e interesses que convivem em uma sociedade, exigindo também uma postura de neutralidade do Estado diante da diversidade de interesses em

---

[415] BOBBIO, Norberto. Democracia y pluralismo. **Revista de Ciencia Política**, v. 8, n. 1–2, p. 127–137, 1986. p. 132. Disponível em: https://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/13796. Acesso em: 01 nov. 2025.

disputa no âmbito social, bem como a existência de um ambiente normativo[416] que garanta que **diferentes grupos possam ser constituídos, se expressar e disputar o poder político**[417].

Assim, a democracia moderna, tal como se apresenta, exige o pluralismo político como elemento constitutivo, assentando-se em uma sociedade organizada acima do indivíduo e abaixo do Estado, estruturada em grupos. As diferentes reivindicações, ideologias e interesses presentes na sociedade (grupos e indivíduos) encontram, no pluralismo político, um padrão social construído normativamente que busca a coexistência pacífica entre os "proponentes de diferentes reivindicações de verdade"[418].

Ao mesmo tempo, como visto, a disponibilidade de recursos financeiros constitui condição fática de viabilidade política, de modo que sua ausência compromete competitividade eleitoral, na medida em que os recursos financeiros são indispensáveis ao custeio da atividade partidária, da publicidade institucional e eleitoral, bem como dos demais encargos inerentes ao funcionamento do espaço político.

Assim, se o pluralismo político pressupõe a existência e a participação dos diversos atores sociais na arena pública, inclusive no processo político, e considerando que, nas democracias contemporâneas, os recursos financeiros

---

[416] "[...] o pluralismo só pode se materializar se uma ordem política não estiver baseada na afirmação de uma única verdade indiscutível". PREUSS, Ulrich K. Law as a source of pluralism? **Philosophy & Social Criticism**, London, v. 41, n. 4-5, p. 357-365, 2015. p. 357-358. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0191453714565555. Acesso em: 24 nov. 2024.

[417] BOBBIO, Norberto. Democracia y pluralismo. **Revista de Ciencia Política**, v. 8, n. 1–2, p. 127–137, 1986. p. 133. Disponível em: https://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/13796. Acesso em: 01 nov. 2025.

[418] PREUSS, Ulrich K. Law as a source of pluralism? **Philosophy & Social Criticism**, London, v. 41, n. 4-5, p. 357-365, 2015. p. 357. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0191453714565555. Acesso em: 24 nov. 2024.

constituem instrumento essencial para a competição política[419], deve-se reconhecer que o pluralismo político fundamenta a possibilidade dos grupos contribuírem para o sustento de partidos políticos ou candidatos que expressem e representem seus valores e interesses, observados os limites normativos estabelecidos pelo Estado.

É certo que os recursos podem atuar como fator de desigualdade excessiva quando não submetidos a uma regulação adequada. Todavia, quando inseridos em um sistema de incentivos corretamente estruturado, poderão também operar como instrumento de mitigação de outras assimetrias presentes no processo político, como a influência das “elites não monetárias”.

Nesse sentido, conforme observa Smith[420], as “elites não monetárias” são capazes de gerar profundas desigualdades na competição política mesmo na ausência de disparidades financeiras significativas. Como exemplos de fatores de desequilíbrio em favor desta elite, o autor[421] aponta o controle de veículos de comunicação, a notoriedade pública (atores, apresentadores, desportistas *etc*.), a disponibilidade de tempo para a atividade política, a condição de candidato incumbente e mesmo atributos pessoais, como capacidade de oratória, habilidade de escrita e aparência.

Todos esses sujeitos exercem níveis de atenção pública e influência política que dificilmente estariam disponíveis na ausência desses atributos não monetários. Celebridades tendem a dispor de maior audiência para a manifestação de suas opiniões políticas do que cidadãos comuns, acadêmicos, por sua vez, podem

---

419 FERGUSON, Thomas; JORGENSEN, Paul; CHEN, Jie. How money drives US congressional elections: linear models of money and outcomes. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 61, p. 527–545, 2022. p. 541. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0954349X19302012. Acesso em: 5 ago. 2025. CERVI, Emerson Urizzi. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos Ã s eleições de 2008 nas capitais de Estado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, *[S. l.]*, n. 4, p. 135–167, 2012. p. 163Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1712. Acesso em: 5 ago. 2025. CARAZZA, Bruno dos S. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. p. 71. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/36f49cc5-4741-46b9-a716-e15a82e3f265/content. Acesso em: 5 ago. 2025.

420 SMITH, Bradley A. **Unfree speech:** the folly of campaign finance reform. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2001. p. 79

421 SMITH, Bradley A. **Unfree speech:** the folly of campaign finance reform. p. 79-80

utilizar o capital simbólico associado à sua posição para influenciar grupos específicos de eleitores, líderes sindicais ou associativos contam, em regra, com maior capacidade de mobilização popular, detentores de meios de comunicação possuem o poder de moldar preferências por meio da seleção e do enquadramento das notícias[422].

Neste sentido, o autor argumenta que a proibição ou a limitação excessivamente rigorosa das contribuições financeiras tende a converter a política em uma espécie de sistema de escambo, no qual apenas aqueles que já dispõem de tempo livre, capital simbólico ou habilidades políticas específicas conseguem exercer voz efetiva no espaço público[423].

> That is to say, a ban on private monetary contributions may favor students and retirees, who have volunteer time, over working people, who may have less time but more discretionary income. It favors persons who are skilled in producing political advertising over persons skilled in producing plastic injection-mold products. It favors skilled writers over skilled plumbers. But plumbers and owners of small injection-mold companies can participate effectively through money contributions. That money can pay canvassers, or campaign managers, or publicists, is a virtue that broadens opportunities for political participation. It is not a vice[424].

Assim, num cenário em que o dinheiro é terminantemente proibido, longe de se promover maior igualdade, tender-se-ia a consolidar um sistema que amplia desigualdades fundadas no acesso privilegiado à mídia, no capital simbólico e nas

---

[422] SMITH, Bradley A. **Unfree speech:** the folly of campaign finance reform. p. 79-81

[423] SMITH, Bradley A. **Unfree speech:** the folly of campaign finance reform. p. 204

[424] Tradução livre: "Ou seja, a proibição das contribuições monetárias privadas pode favorecer estudantes e aposentados, que dispõem de tempo para o trabalho voluntário, em detrimento das pessoas que trabalham, que podem ter menos tempo, mas maior renda disponível. Favorece indivíduos habilidosos na produção de propaganda política em relação àqueles especializados na fabricação de produtos manufaturados. Favorece escritores qualificados em detrimento de encanadores qualificados. Entretanto, encanadores e proprietários de pequenas empresas podem participar de forma efetiva por meio de contribuições em dinheiro. O fato de que esse dinheiro possa pagar cabos eleitorais, coordenadores de campanha ou profissionais de divulgação é uma virtude que amplia as oportunidades de participação política. Não é um vício". SMITH, Bradley A. **Unfree speech:** the folly of campaign finance reform. p. 204.

relações pessoais, reduzindo a competição efetiva entre grupos pelo poder político e operando em lógica oposta ao pluralismo[425].

Por outro lado, não se pode minimizar os riscos advindos da influência do capital no sistema político. Ainda que se concorde com o diagnóstico de Smith, no sentido de que os recursos financeiros podem, em certas circunstâncias, contribuir para a mitigação de desigualdades, a solução por ele sugerida é a ampla desregulação do financiamento político, permitindo que pessoas e entidades doem livremente, deixando de considerar os efeitos deletérios que o poder econômico é capaz de produzir sobre a dinâmica democrática.

Um dos problemas centrais da ausência de regulação sobre os recursos, como apontam Ackerman e Ayres[426], é o denominado “problema da circularidade”, que consiste na projeção das desigualdades de riqueza do mercado sobre o processo deliberativo democrático. Quando não contido, esse mecanismo tende a reforçar as assimetrias pré-existentes, esvaziando a legitimidade da arena política e transformando-a em um local onde o "dinheiro elogia a si mesmo".

Como argumenta Hasen[427], sem limites razoáveis ao financiamento, o sistema político corre o risco de degenerar em uma forma de plutocracia, na qual o pluralismo é apenas retórico, enquanto as políticas públicas passam a ser sistematicamente orientadas pelos interesses dos grandes doadores. O resultado dessa dinâmica é o esvaziamento do próprio pluralismo, uma vez que a diversidade de interesses sociais deixa de se refletir nas decisões, na medida em que o arranjo normativo permite o silenciamento de vozes legítimas[428].

---

[425] Nesse sentido, "esforços para garantir a ‘igualdade’ de insumos no processo de campanha têm menos probabilidade de garantir o controle popular do que a presença de múltiplas fontes de poder político". Ao diminuir o número de vozes no debate político aumenta-se o poder de grupos cujos tipos de contribuições permanecem não regulados. SMITH, Bradley A. **Unfree speech:** the folly of campaign finance reform. p. 204-205.

[426] ACKERMAN, Bruce; AYRES, Ian. **Voting with dollars:** a new paradigm for campaign finance. New Haven: Yale University Press, 2002. p. 13.

[427] HASEN, Richard L. **Plutocrats united:** campaign money, the Supreme Court, and the distortion of American elections. p. 16.

[428] TYLER, George R. **Billionaire democracy**: the hijacking of the American political system. p. 42-58

Sob essa perspectiva, a alocação regulada de recursos pode contribuir para o equilíbrio da disputa política, ao equacionar desigualdades preexistentes e ampliar oportunidades de inserção no debate público.

Ainda que modelos vindouros busquem reduzir a influência dos recursos financeiros no processo político, a participação das pessoas jurídicas no financiamento não seria menos importante, uma vez que se trata de uma atuação inerente ao modelo pluralista, pois aqueles que integram a sociedade devem ter possibilidade de influenciar o ambiente político. Desta forma, o ponto não é maximizar a importância dos recursos nas disputas políticas e eleitorais, mas reconhecer sua condição estrutural no modelo de democracia vigente.

Ressalta-se que a destinação de recursos financeiros configura uma forma de participação política que, como todo direito fundamental, admite limitações. Tais limitações, contudo, devem observar critérios de razoabilidade e proporcionalidade, o que não se verifica na proibição geral às doações realizadas por pessoas jurídicas. A maior igualdade no processo político deve ser buscada através de limites ao uso e transferência de recursos financeiros, de modo a não estabelecer uma desigualdade política fundamental[429], excluindo atores legítimos da sociedade do processo de financiamento político.

Assim, sabendo que o financiamento político ocupa uma posição central nas democracia modernas, as pessoas jurídicas, enquanto principais atores da esfera poderão participar da etapa de custeio das atividades políticas, na medida que esta fase é essencial para a promoção das demandas, ideologias e interesses existentes e conflitantes na sociedade.

A vedação à participação das pessoas jurídicas no financiamento político reduz as possibilidades de que determinadas pautas e grupos possam ser ouvidos. Assim, ao excluir a possibilidade de participação política dos entes coletivos, reduz-se sua influência política e promove-se uma seleção prévia dos grupos considerados aptos a influenciar o debate político.

---

[429] DAHL, Robert A. **A preface to economic democracy.** p. 138

Como lembra Bentley[430], quem fala de grupo, fala de interesse. Ou seja, na prática, o que se verifica é uma seleção dos interesses. Quando essas restrições ultrapassam a razoabilidade, tornam-se incompatíveis com o pluralismo político, que exige do Estado uma postura de ceticismo epistemológico diante da diversidade de concepções e demandas sociais[431].

Uma maior diversidade de fontes de financiamento amplia o número de pressões, demandas e interesses que participam do processo democrático, incrementando o pluralismo e fortalecendo a democracia a partir da convivência e do confronto de interesses adversários[432] no campo político. Nesse sentido, quando acompanhado de limites, tal modelo incentivar os partidos políticos a expandirem suas bases sociais de apoio, tornando-os mais dependentes de indivíduos e grupos organizados, o que contribui para o seu enraizamento no seio da sociedade[433].

O princípio do pluralismo político deve ser compreendido como expressão da liberdade coletiva, que se concretiza por meio da associação humana. Tais associações compõem a sociedade, possuem preferências e detêm legitimidade para influenciar o processo político, desde que observados critérios voltados à promoção do equilíbrio na disputa.

Ademais, como demonstrou-se no segundo capítulo, o estabelecimento de um modelo de financiamento político exclusivo de pessoas físicas não corrige, por si só, as distorções decorrentes de grandes doações realizadas por um pequeno número de atores. Isto pois, não é a natureza do doador, pessoa física ou jurídica, o elemento decisivo para um financiamento político mais equânime, mas o montante

---

[430] BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government:** A Study of Social Pressures. p. 211.

[431] LEVINE, Daniel.; MCCOURT, David. Why does pluralism matter when we study politics? A view from contemporary international relations. **Perspectives on Politics**, v. 16, p. 92-109, 2018. p. 63. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/abs/why-does-pluralism-matter-when-we-study-politics-a-view-from-contemporary-international-relations. Acesso em: 18 dez. 2024.

[432] MOUFFE, Chantal. Democracia y pluralismo agonístico. **Derecho y Humanidades**, Santiago, n. 12, p. 17–27, 2006. p. 21 Disponível em: https://derechoyhumanidades.uchile.cl/index.php/RDH/article/view/16195/16736. Acesso em: 15 dez. 2025.

[433] KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 271–314. p. 286

que cada sujeito, individual ou coletivo, está autorizado a aportar no processo de financiamento político.

Pessoas físicas e jurídicas podem atuar movidas por interesses patrimoniais, ideológicos, religiosos ou de classe, inexistindo qualquer critério capaz de “purificar” a motivação do voto ou da doação sem violar o próprio pluralismo político. Existem indivíduos dotados de elevado poder econômico que atuam politicamente com o objetivo de preservar ou ampliar privilégios patrimoniais, assim como existem pessoas jurídicas, a exemplo de organizações não governamentais, cuja atuação se orienta predominantemente por motivações ideológicas ou sociais.

Nesse sentido, o financiamento político por pessoas jurídicas mostra-se compatível com a dimensão associativa do pluralismo político, na medida em que permite a manifestação organizada de interesses sociais, econômicos, culturais e ideológicos no âmbito do processo político. A alocação de recursos por pessoas jurídicas em projetos políticos a eles vinculados configura, assim, uma forma possível e constitucionalmente legítima de participação política, enquanto expressão do pluralismo político.

Em síntese, o que se afirma é que a democracia representativa moderna vincula-se diretamente ao pluralismo político, compreendido como a atuação organizada de grupos sociais que, por meio da liberdade de associação, exercem controle sobre o Estado e participam do ambiente político. Nas sociedades democráticas contemporâneas, os grupos organizados configuram-se como sujeitos centrais do processo político e, nesse contexto, o financiamento político apresenta-se como forma relevante de participação democrática, na medida em que os recursos financeiros constituem condição fática de viabilidade e competitividade eleitoral.

Assim, o princípio do pluralismo político, fundamenta a participação das pessoas jurídicas no processo de financiamento político, desde que submetida a limites razoáveis, regras transparentes e mecanismos efetivos de controle. O pluralismo político, portanto, exige não apenas o reconhecimento formal da diversidade, mas também condições materiais mínimas para sua efetiva realização. Tal exigência impõe ao Estado uma postura de neutralidade e ceticismo

epistemológico, compatível com a admissão da participação das pessoas jurídicas no financiamento político.

Portanto, a exclusão total das pessoas jurídicas do processo de financiamento político representa uma medida restritiva de elevado impacto que afeta diretamente a manifestação organizada de interesses e a atuação da sociedade civil frente ao Estado. Nesse sentido, modelos que admitem a participação das pessoas jurídicas no financiamento político, desde que submetidos a limites claros, mecanismos de transparência e fiscalização efetiva, mostram-se mais compatíveis com a lógica pluralista, ao ampliar as possibilidades de expressão e disputa de interesses coletivos, sem desconsiderar a necessidade de contenção do poder econômico.

O pluralismo político exige que o sistema democrático acolha a legitimidade da atuação de distintos sujeitos políticos, individuais e coletivos, na medida em que ambos participam da vida política e constituem meios legítimos de ação da sociedade. Nesse contexto, o financiamento político apresenta-se como um dos pilares centrais das campanhas eleitorais contemporâneas e, por essa razão, constitui uma dimensão relevante da participação política.

Nesse contexto, o pluralismo político não impõe a adoção de um modelo específico de financiamento político, mas reforça limites constitucionais à exclusão de formas de participação política da sociedade civil, vedando a imposição de restrições arbitrárias. Assim, embora o legislador disponha de margem de conformação para estruturar o modelo de financiamento político, a exclusão de determinadas modalidades de participação deve ser justificável à luz da Constituição, mediante a demonstração de sua adequação e necessidade em relação aos fins constitucionais invocados.

Por fim, destaca-se que a proposta não idealiza o financiamento por pessoas jurídicas, mas sustenta que sua exclusão absoluta constitui resposta binária a um problema complexo, que demanda soluções legislativas igualmente complexas, orientadas à descentralização das doações e ao equilíbrio da competição política.

4.2 DA POSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO AO FINANCIAMENTO POLÍTICO A PARTIR DE PESSOAS JURÍDICAS

Como visto no tópico anterior, argumenta-se que o financiamento político por pessoas jurídicas constitui um instrumento inerente ao pluralismo político. Isto pois, a participação das pessoas jurídicas tornam o ambiente político mais plural, uma vez que ampliam os valores e interesses em disputa no campo democrático. Desta feita, um modelo constitucionalmente mais aderente ao pluralismo é aquele que admite a participação das pessoas jurídicas no processo de financiamento.

Esta participação, contudo, não se legitima de forma irrestrita, devendo ser limitada e regulada pelo Estado, por meio da fixação de limites objetivos à transferência de recursos (monetários ou não), de restrições em razão da qualificação dos doadores, da imposição de deveres de transparência às contas de partidos e candidatos e de mecanismos eficazes de fiscalização. Tais medidas são indispensáveis para evitar a concentração desproporcional de influência política em grupos que detenham maior poder econômico e, consequentemente, a captura do processo democrático.

As regras de financiamento político sempre observarão os princípios e regras constitucionais presentes em cada Estado, refletindo o conjunto integrado desses princípios. Desta forma, mesmo o pluralismo político sendo essencial às democracias modernas, ele não se apresenta como valor absoluto, devendo ser compatibilizado com outros bens constitucionalmente tutelados[434].

Nesse sentido, restrições às fontes de financiamento, desde que comprovadamente adequadas, necessárias e proporcionais[435] não apenas são admissíveis, mas necessárias para a proteção contra o abuso do poder econômico e o conflito de interesses, bem como para a observância dos princípios da moralidade, da impessoalidade, da igualdade e, inclusive, do próprio pluralismo político.

---

[434] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008 p. 100-101

[435] Referência à máxima da proporcionalidade e suas máxima parciais. Neste sentido, ver: ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**.

Entre os principais instrumentos de controle, destacam-se os **limites ao volume de recursos transferidos**, sejam eles financeiros ou em bens e serviços. A permissão de grandes doações privadas, como observa Ufen[436], "[...] beneficia os partidos e candidatos com ligações estreitas ao negócio [...]", o que pode distorcer a competição política ao silenciar vozes de outras esferas da sociedade. Por essa razão, a imposição de tetos às doações realizadas por pessoas físicas e jurídicas, e até mesmo ao autofinanciamento, assume papel central na contenção do abuso do poder econômico, e, consequentemente, na proteção do pluralismo político.

De acordo com os dados do IDEA, fora do período eleitoral, 88 (oitenta e oito) dos 181 (cento e oitenta e um) países avaliados adotam, atualmente, algum tipo de limitação ao valor das doações destinadas aos partidos políticos, seja quando provenientes de pessoas físicas, de pessoas jurídicas ou de ambas[437]. Durante o período eleitoral, esse número se reduz para 71[438] (setenta e um) países. No que se refere às doações realizadas diretamente aos candidatos, 68 países impõem limites[439]. A Europa destaca-se como o continente com o maior número de países que adotam esse tipo de restrição.

Não é possível definir, de forma abstrata e universal, qual seria o teto adequado para doações. As condições econômicas, sociais e institucionais de cada país influenciam diretamente a fixação desses parâmetros. Ainda assim, defende-se que o objetivo da imposição de limites deva ser o de favorecer a descentralização das doações e reduzir assimetrias de poder, de modo a impedir que indivíduos ou entidades isoladas exerçam influência desproporcional no sistema político. Busca-se,

---

436 UFEN, Andreas. Ásia. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 133.

437 INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 14. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a political party during a non-election specific period? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9433&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025.

438 INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 16. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a political party during an election? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9208&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

439 INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 16. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a political party during an election? Disponível em: 18. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a candidate? Acesso em: 05 de maio de 2025

com isso, criar condições mais equilibradas para que diferentes demandas sociais possam participar do debate público por meio do financiamento político.

Ao mesmo tempo, como observa Ufen[440], restrições absolutas e limites excessivamente baixos tendem a gerar incentivos à captação de recursos por vias ilícitas. Deve ser um objetivo da legislação reduzir tais incentivos, estabelecendo limites capazes de proteger o processo eleitoral da influência excessiva do poder econômico, sem, contudo, asfixiar a disputa política. Esse equilíbrio pode ser alcançado, entre outros meios, pela adoção de um modelo de financiamento misto, no qual a limitação das doações privadas seja acompanhada de uma participação estatal no financiamento das campanhas e da estrutura partidária.

Outra regra relevante para o financiamento político diz respeito à **vedação ao uso de recursos obtidos por meio de empréstimos** para o financiamento de campanhas eleitorais ou custeio da máquina partidária. O propósito dessa restrição é proteger o princípio democrático e evitar o abuso do poder econômico, mitigando os canais de formação de vínculos predatórios entre agentes privados, partidos políticos e o próprio Estado, como ocorre quando financiamentos são retribuídos, direta ou indiretamente, por meio de incentivos, contratos ou investimentos públicos[441]. Atualmente, 12 (doze) países proíbem empréstimos para partidos[442] em campanhas eleitorais, enquanto 13 (treze) países estendem essa vedação aos candidatos[443].

Uma restrição amplamente adotada é a que proíbe **pessoas jurídicas estrangeiras** de financiarem partidos políticos e candidatos. A principal justificativa para essa vedação é a preservação da soberania nacional, que pode ser afetada pela

---

[440] UFEN, Andreas. Ásia. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 133.

[441] PICCIO, Daniela R. Europa Setentrional, Ocidental e Meridional. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 291.

[442] INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 24. Is there a ban on political parties taking loans in relation to election campaigns? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9195&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

[443] INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database**25. Is there a ban on candidates taking loans in relation to election campaigns? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9402&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

entrada de interesses externos no plano doméstico. Essa restrição está presente em quase todos os países da Ásia[444] e da América Latina[445]. No total, 129 países proíbem doações de estrangeiros para partidos políticos[446], e 103 países estendem essa proibição às doações destinadas a candidatos[447].

Estatais e pessoas jurídicas que tenham participação do Estado em seu quadro societário também poderão ser impedidas de participar do processo de financiamento político. Tal vedação busca evitar o uso indireto de recursos públicos para fins eleitorais, prevenir conflitos de interesses e assim resguardar os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. Além disso, contribui para reduzir o risco de pressões exercidas por governos sobre essas entidades, com vistas à obtenção de doações. Atualmente, 94 países proíbem doações de pessoas jurídicas com participação estatal para partidos políticos[448].

Também podem ser impostas restrições para **pessoas jurídicas que mantenham contratos com a Administração Pública**, bem como por entidades que gozem de favores do Estado, como a cessão de espaços públicos ou o recebimento de transferências financeiras. Conforme explicam Londoño e Zovatto[449], "Essas proibições são destinadas a evitar conflitos de interesses, garantir a imparcialidade em funções públicas, evitar a corrupção e manter a neutralidade do Estado".

---

444 UFEN, Andreas. Ásia. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 140

445 LONDOÑO, Juan Fernando. ZOVATTO, Daniel. América Latina In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 185.

446 INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 1. Is there a ban on donations from foreign interests to political parties? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9194&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

447 INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 2. Is there a ban on donations from foreign interests to candidates? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9195&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

448 INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 11. Is there a ban on donations from corporations with partial government ownership to political parties? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9421&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

449 LONDOÑO, Juan Fernando. ZOVATTO, Daniel. América Latina In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 186.

Os mesmos fundamentos podem justificar a imposição de períodos de quarentena para doadores que, após financiarem campanhas eleitorais, venham a contratar com o Estado ou a receber recursos, bens ou vantagens da Administração Pública.

Adicionalmente, um instrumento relevante de controle, voltado a evitar a criação artificial de pessoas jurídicas com a finalidade de fragmentar doações e contornar limites legais, é a imposição de requisitos para a habilitação de pessoas jurídicas como doadoras. Entre os requisitos podem figurar o tempo mínimo de constituição da pessoa jurídica com a comprovação da atividade exercida, seja ela filantrópica ou econômica. Além disso, a legislação pode exigir que conste no contrato ou estatuto social a autorização expressa para doações à partidos e/ou candidatos.

Além disso, outras iniciativas são importantes para garantir maior controle sobre a vida financeira de partidos e candidatos. Um instrumento eficaz é a exigência de que todas as doações sejam realizadas por meio do sistema bancário. Atualmente, 66 países impõem que as doações monetárias ocorram exclusivamente por essa via[450]. Essa exigência[451] contribui para a rastreabilidade dos recursos e aumenta a segurança do processo, ao dificultar o uso de dinheiro em espécie, de menor controle e, por isso, mais suscetível a sustentar irregularidades[452].

Ao mesmo tempo, a identificação dos doadores é elemento essencial para garantir transparência e controle[453]. Nesse contexto, a proibição de doações anônimas pode aumentar a confiabilidade do sistema de controle. Como observa Ohman[454], a falta de transparência e de informações confiáveis eleva a probabilidade

---

[450] INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 27. Are there provisions requiring donations to go through the banking system? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9429&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

[451] É importante destacar que nem todos os locais possuem acesso facilitado a contas bancárias, o que pode se tornar um peso excessivo em alguns casos. OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 44.

[452] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 59.

[453] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 56.

[454] LONDOÑO, Juan Fernando. ZOVATTO, Daniel. América Latina In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 183.

de impunidade, facilita a infiltração de recursos ilícitos e compromete a credibilidade pública dos partidos[455]. Segundo o Idea, 101 (cento e um) países vedam doações anônimas a partidos políticos e 78 (setenta e oito) impõem a mesma restrição em relação a candidatos[456].

Quadro 01: Exemplos de restrições ao financiamento político de partidos políticos e candidatos

Restrição	Motivo
Limite anual de volume de transferências de recursos para partidos e candidatos, com identificação da fonte	Proteção ao pluralismo político, igualdade e à democracia, preservando a proporcionalidade e evitando o desequilíbrio injustificado das disputas políticas
Vedação ao uso de recursos obtidos por meio de empréstimos	Proteção ao pluralismo político, igualdade e à democracia, preservando a proporcionalidade e evitando o desequilíbrio das disputas políticas
Proibição do uso de recursos repassados por Entidades estrangeiras	Proteção ao princípio da soberania, evitando a infiltração de interesses externos no plano doméstico
Impossibilidade de empresas estatais, ou em que o Estado tenha participação no quadro societário, destinarem recursos para campanhas ou manutenção da estrutura partidária	Proteção ao princípio da impessoalidade e da moralidade, evitando o uso de recursos públicos para disputas políticas e o conflito de interesses
Vedação das doações oriundas de entidades que mantenham vínculo contratual com o Estado ou que usufruam de benefícios ou favores de qualquer natureza	Proteção ao princípio da impessoalidade e da moralidade, evitando o uso de recursos públicos para disputas políticas e o conflito de interesses

Fonte: Desenvolvido pelo autor

Assim, para que o pluralismo político seja efetivamente promovido e protegido, a autorização para que pessoas jurídicas participem do financiamento político deve estar acompanhada de normas que estabeleçam restrições e limites para este financiamento. O principal desafio, contudo, não reside na formulação das regras,

[455] Ao mesmo tempo, Van Biezen apresenta argumentos válidos para a restrição, em alguns casos, da fonte da doação. Nesse sentido, conferir: BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 56

[456] INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 7. Is there a ban on anonymous donations to political parties? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9203&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025. INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 8. Is there a ban on anonymous donations to candidates? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9204&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

mas em sua efetiva aplicação. Seja nos Estados que proíbem o financiamento privado ou limitam-no, é comum o uso de mecanismos para burlar o controle.

Nesse sentido, Ohman[457] e Van Biezen[458] concordam ao afirmar que, na maioria dos casos, o problema do financiamento político não decorre da ausência de normas, mas da fragilidade de sua fiscalização e do baixo grau de cumprimento das regras existentes. Para Falguera[459], uma análise comparativa da legislação sobre o financiamento político permite perceber que:

> Todas as regiões têm uma grande diferença entre os regulamentos de financiamento político estabelecidos e sua implementação. Uma das razões por que os regulamentos são tão mal implementados é que as agências encarregadas de supervisionar as finanças dos partidos e candidatos carecem de mandatos e capacidades de que precisam para realizar eficazmente seu papel. Muitas dessas agências só têm papéis processuais (por exemplo, recebem relatórios de financiamento dos partidos), mas não têm os poderes de investigação necessários para acompanhar imprecisões ou para cavar mais fundo em fontes de renda ou os níveis de despesas. [...] Parte dessa incapacidade pode ser atribuída à falta de recursos ou de pessoal. Subjacente a essas fraquezas está a relutância dos políticos para reforçar a regulamentação de seu comportamento. Esta falta de vontade política muitas vezes se traduz em agências de aplicação fraca. Intimamente relacionado com isso está o fato de que em muitos países as agências de aplicação não são suficientemente independentes do governo para exercer o controle necessário.

No caso específico da América Latina, conforme apontam Londoño e Zovatto[460], a dificuldade de implementação das regras decorre, em grande medida, da ausência de interesse político em fortalecer a fiscalização. A escassez de pessoal e de recursos destinados aos órgãos de controle também contribui para mecanismos

---

[457] LONDOÑO, Juan Fernando. ZOVATTO, Daniel. América Latina In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 182.

[458] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 54

[459] FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 463

[460] LONDOÑO, Juan Fernando. ZOVATTO, Daniel. América Latina In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 183-184.

frágeis de fiscalização e para a baixa aplicação de sanções, o que acaba por tornar a legislação pouco efetiva.

A melhora desse cenário depende, segundo Van Biezen[461], do estabelecimento de alguns pilares em que o controle financeiros dos partidos políticos e candidatos deve se pautar:

- **Publicidade das contas** relativas ao financiamento político, de modo a permitir a checagem tanto por órgãos estatais quanto pela sociedade civil organizada, abrangendo todas as fontes de recursos, valores e identificação do doador.

- **Prestação de contas** regular aos órgãos competentes no Estado dos recursos obtidos e despesas, por meio de relatórios padronizados.

- **Monitoramento** contínuo das contas partidárias e das campanhas por órgãos independentes, aptos a exercer funções permanentes de controle e fiscalização.

- **Fiscalização e aplicações de sanções** por meio de um sistema capaz de impor medidas proporcionais e dissuasivas aos que descumprirem o regramento.

Diante do exposto, evidencia-se que a redução da influência indevida do poder econômico pode ser feita limitações pontuais, sem levar a exclusão absoluta das pessoas jurídicas do processo político.

De todo modo, é importante reconhecer que a influência financeira é de difícil controle. Para além das doações formais a partidos e candidatos, pessoas jurídicas e físicas frequentemente financiam eventos políticos em momentos anteriores ao período eleitoral e assim estreitam relações com a elite política. Assim, o enfrentamento da influência desproporcional do poder econômico constitui um

[461] BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. p. 51

desafio permanente de qualquer modelo de financiamento político comprometido com o pluralismo político e com a paridade de armas na arena democrática.

Reafirma-se, no entanto, que num sistema que limita de modo eficaz o financiamento, partidos e candidatos não concentram recursos provenientes de uma única ou de poucas fontes, mas passam a depender de mecanismos de captação descentralizada. Tal estrutura neutraliza a influência financeira desproporcional e mostra-se uma ferramenta útil para promover a igualdade, o princípio democrático, a cidadania, a soberania popular e o pluralismo político.

4.3 A COLISÃO ENTRE O FINANCIAMENTO POLÍTICO A PARTIR DE PESSOAS JURÍDICAS E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Tendo em conta a influência dos princípios na presente tese, o presente tópico aborda as contribuições teóricas de Alexy, em sua obra *A Theory of Constitutional Rights*[462], para a superação do positivismo normativo[463]. Tal construção é de extrema relevância para o aprofundamento das soluções jurídicas aplicáveis às hipóteses de colisão entre normas.

A relevância do tópico reside na demonstração da proteção do princípio do pluralismo político ao financiamento político a partir de pessoas jurídicas, quando instituído pelo poder legislativo. Argumenta-se que em uma ordem constitucional pautada no princípio do pluralismo político, e com base na hermenêutica desenvolvida por Alexy, a proibição das contribuições de pessoas jurídicas para partidos e candidatos não mostra-se adequada.

À primeira vista, é possível argumentar que a modalidade de financiamento estaria sujeita às restrições impostas pelo Poder Judiciário por colidir com outros princípios constitucionais relevantes. Nesses termos, mesmo

---

[462] ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 5. ed. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1986.

[463]MENEZES, Lourenço Teixeira. **Princípios em Dworkin e Alexy:** análise das diferenças entre as concepções e sobre seu impacto na interpretação. 2023. Dissertação. Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Teresina, 2023. p. 45. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4829/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_%20LOUREN%C3%87O%20TEIXEIRA%20MENEZES%20_%20MESTRADO%20PROFISSIONAL%20DIREITO_2023.docx.pdf. Acesso em: 06 nov. 2025.

compreendendo a relação da modalidade de financiamento com o princípio do pluralismo político, poder-se-ia argumentar que a regra do financiamento político por pessoas jurídicas poderia ser invalidada pelo Judiciário.

No entanto, retomando o argumento apresentado anteriormente, afirma-se que é a ausência de limites às doações de pessoas físicas e jurídicas que colide com o princípio da igualdade ou o princípio democrático, e não a possibilidade de entidades financiarem partidos e candidatos. Como será demonstrado, a colisão arguida não se sustenta diante da máxima da adequação, proposta por Alexy, visto que a restrição ao financiamento por pessoas jurídicas não é uma medida apta para realizar o princípio da igualdade em uma ordem constitucional pluralista.

Inicialmente, como explica Cademartori[464], é relevante destacar que Alexy objetivou em sua obra "conferir um grau de legitimidade racionalmente aceitável ao direito na sua aproximação, efetiva e material, com os valores decorrentes dos direitos fundamentais". Para isso, apresentou uma relevante concepção sobre a natureza dos princípios e sua forma de interpretação diante da colisão.

Conforme explica Alexy[465], princípios e regras são espécies do gênero norma. Enquanto gênero, a norma é o conteúdo normativo que impõe um dever-ser na forma de proibição, permissão ou obrigação. A diferença entre regras e princípios surge no momento da aplicação ao caso concreto: enquanto os princípios são "mandados de otimização", admitindo diferentes graus de satisfação diante das possibilidades jurídicas e fáticas, regras ou se aplicam ou não são válidas[466].

Como explica o autor[467], havendo um conflito entre duas regras este poderá ser solucionado (1) mediante a inclusão de uma cláusula de exceção que promova a consonância das regras, ou (2) através da declaração de invalidade de

---

[464] CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. Hermenêutica principiológica e colisão de Direitos Fundamentais: as teorias de Aléxy e Dworkin e os aportes de Habermas. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 11, n. 1, p. 135–142, 2008. p. 137. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/426. Acesso em: 25 jan. 2026.

[465] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 53-55.

[466] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 87-90

[467] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 92

uma delas. Isto pois, não é possível que “[...] dois juízos concretos de dever-ser contraditórios entre si sejam válidos”.

Diante da impossibilidade de inclusão de uma cláusula de exceção para acomodá-las, a invalidez de uma delas poderá ser declarada através de regras como “[...] *lex posterior derogat legi priori* e *lex specialis derogat legi generali*, mas é também possível proceder de acordo com a importância de cada regra em conflito”[468].

Por outro lado, havendo colisão entre dois princípios, e diante da ausência de hierarquia entre princípios, um deles cederá face ao outro. No entanto, o princípio afastado na colisão não é declarado inválido e, do mesmo modo, nenhuma cláusula de exceção é inserida. Isto pois, o que ocorre é a verificação da precedência de um princípio face as condições específicas do caso concreto. Uma vez que sejam modificadas estas condições, uma decisão no sentido oposto poderá ocorrer. “Isso é o que se quer dizer quando se afirma que, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com o maior peso têm precedência”[469].

No plano do dever-ser ideal (plano abstrato) os princípios coexistem[470], de modo que a colisão entre eles surge na análise de um caso concreto quando os princípios, ao serem aplicados de modo isolado, levem a conclusões inconciliáveis, juízos contraditórios de dever-ser[471].

Para resolver a colisão entre princípios, Alexy[472] propõe a **"máxima da proporcionalidade"**, composta por três fases sucessivas, ou “máximas parciais”, cujo avanço depende do cumprimento da etapa anterior.

Na primeira fase avalia-se a **adequação**, ou seja, se a medida estatal diante da colisão de princípios contribui para atingir o objetivo pretendido, e assim promove o princípio que a fundamenta. Como explica o autor[473], se uma medida estatal (M_1) não é apta a fomentar ou realizar o objetivo pretendido (Z), ela não é

---

[468] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 93

[469] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 93-94

[470] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 139

[471] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 91-92

[472] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 116-117

[473] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 120

exigida pelo princípio que fundamenta esse objetivo (P_1). Se essa medida inadequada afeta negativamente outro princípio (P_2), sua adoção é vedada porque intervém em um direito sem produzir qualquer benefício fático para o princípio colidente. Assim, verificada a falta de adequação a medida é declarada inconstitucional e a análise encerrada[474].

A segunda fase avalia a **necessidade** da medida, impondo a adoção da medida menos danosa aos princípios em colisão. Conforme explica Alexy[475], se duas medidas (M_1 e M_2) são igualmente adequadas ao Estado para atingir o objetivo (Z) com base no princípio P_1, deve-se adotar à medida que imponha a menor restrição ao princípio P_2. Em outros termos, havendo um meio menos gravoso e igualmente eficaz, a medida mais restritiva é desnecessária e proibida.

Sendo a medida adequada e necessária, passa-se a terceira fase, chamada de **proporcionalidade em sentido estrito**. É nesta etapa que aplica-se a lei do sopesamento: "Quanto maior for o grau de não-satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior terá que ser a importância da satisfação do outro"[476]. Para isso, examina-se o grau de intervenção sofrido pelo princípio afetado (P_1) (leve, moderado ou grave) e a importância da satisfação (relevância) do princípio colidente (P_2) (baixa, média ou alta). Por fim, procede-se à ponderação em sentido estrito, verificando se a restrição imposta à P_1 compensa à satisfação de P_2[477].

É possível afirmar que as "máximas parciais" da **adequação** e da **necessidade** estão relacionadas ao âmbito das possibilidades fáticas na colisão de princípios, enquanto o **proporcionalidade em sentido estrito**, terceira fase, está vinculada as possibilidades jurídicas. No primeiro caso o operador trabalha com dados da realidade, no segundo não se pergunta se a medida funciona ou se há alternativa

---

[474] Nos termos do autor: "Em face do que foi dito até aqui, a dedução do exame da adequação não constitui um problema. Se M1 não é adequada para o fomento ou a realização do objetivo Z - que ou é requerido por P1 ou é idêntico a ele, então, M, não é exigida por P1. Para P1 é, portanto, indiferente se se adota a medida.M1, ou não. Se, sob essas condições, M1 afeta negativamente a realização de P, então, a adoção de M1 é vedada por P 2 sob o aspecto da otimização em relação às possibilidades fáticas. Isso vale para quaisquer princípios, objetivos e medidas. Portanto, o exame da adequação também decorre do caráter principiológico das normas de direitos fundamentais". ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 120

[475] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 119

[476] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 167

[477] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 605-606

menos lesiva, mas se o grau de realização de um princípio justifica o grau de restrição do outro, ou seja, analisa-se o peso jurídico dos princípios em conflito.

No conflito entre um princípio e uma regra, aplica-se a máxima da proporcionalidade[478], todavia, a proporcionalidade em sentido estrito não se dá por um sopesamento simples, pois as regras possuem caráter definitivo, enquanto os princípios operam como mandamentos de otimização. De modo geral, a regra válida representa o resultado de um sopesamento prévio consolidado, razão pela qual goza de primazia. Quando há uma regra de validade que estabelece sua aplicação mesmo em contrariedade a princípios, a precedência é definitiva e afasta qualquer ponderação[479]. Na ausência, a superação da regra pelo princípio exige sopesamento, no qual o princípio colidente deve superar não apenas o princípio material que fundamenta a regra, mas também o princípio formal que impõe o respeito às decisões do legislador e à segurança jurídica[480].

Conforme sintetiza o autor[481], o conflito de regras se dá no âmbito da validade, enquanto a colisão de princípios é resolvida no âmbito do peso no caso concreto, cabendo ao julgador sopesar os princípios em colisão. Nos termos do autor[482]:

> Princípios exigem que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Nesse sentido, eles não contêm um mandamento definitivo, mas apenas prima facie. Da relevância de um princípio em um determinado caso não decorre que o resultado seja aquilo que o princípio exige para esse caso. Princípios representam razões que podem ser afastadas por razões antagônicas. A forma pela qual deve ser determinada a relação entre razão e contra-razão não é algo determinado pelo próprio princípio. Os princípios, portanto, não dispõem da extensão de seu conteúdo em face dos princípios colidentes e das possibilidades fáticas. O caso das regras é totalmente diverso. Como as regras exigem que seja feito exatamente aquilo que elas ordenam, elas têm uma determinação da

---

[478] Conforme a nota 24 no tópico “Princípios como mandamentos de otimização. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 90-91

[479] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 141

[480] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 105

[481] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 94

[482] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 103-104

> extensão de seu conteúdo no âmbito das possibilidades jurídicas e fáticas. Essa determinação pode falhar diante de impossibilidades jurídicas e fáticas; mas, se isso não ocorrer, então, vale definitivamente aquilo que a regra prescreve.

Diante disso, passa-se a verificação da pretensa colisão entre uma regra que autoriza a participação de pessoas jurídicas no financiamento político, alicerçada no princípio do pluralismo político, e o princípio da igualdade.

Por princípio do pluralismo político, analisado no primeiro capítulo, entende-se uma norma que expressa um estado ideal a ser alcançado e otimizado, dentro das condições jurídicas e fáticas, que assegura a convivência em diversidade de crenças, valores, ideologias, interesses e formas de viver, bem como"[...] uma abertura para posições políticas distintas e a possibilidade efetiva de participação política por parte de todos os integrantes do corpo da cidadania, inclusive mediante a formação e/ou participação em partidos políticos"[483].

Em relação ao princípio da igualdade, sem pretensão de adentrar em um longo debate sobre suas raízes e diferentes formas de conceituação, que promoveria longas colações e discussões que pouco acrescentariam no cerne do tópico, adota-se um conceito adequado a lógica pluralista, entendendo-o nos termos postos por Dworkin[484], a partir das discussões de Ralws (equidade). A igualdade, portanto, exige um direito de igual respeito e consideração dos homens enquanto seres capazes de "elaborar projetos e fazer justiça", independente das condições de nascimento, características ou mérito.

Nesse sentido, o autor[485] explica que essa necessária igualdade de tratamento pelo projeto das instituições políticas se opõe aqueles que "[...] acreditam que alguma meta, como a utilidade, o triunfo de uma classe ou o florescimento de alguma concepção de como os homens devem viver, é mais fundamental do que qualquer direito individual, inclusive o direito à igualdade". Todavia, "[...] não pode ser

---

[483] SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel (org.). **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 298.

[484] DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

[485] DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução e notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 281.

negado em nome de qualquer conceito mais radical de igualdade, simplesmente porque esse conceito não existe".

Barroso[486] concebe esta visão como "liberalismo igualitário", fundamentado na centralidade da liberdade, na autonomia do indivíduo, na "[...] autodeterminação das pessoas e sua capacidade de fazer escolhas existenciais e morais". Ademais afirma, que para realização desta igualdade "[...] os indivíduos precisam estar além de limiares mínimos de bem-estar, sob pena de a autonomia se tornar uma mera ficção". Isso exige, desta forma, a satisfação de necessidades alimentares e serviços básicos[487], como saúde e educação, alimentação, abrigo e vestuário.

Estabelecidos os conceitos, retoma-se a análise colisão entre os parâmetros normativos. O argumento mais comum utilizado para demonstrar uma incompatibilidade entre o financiamento político a partir de pessoas jurídicas e o princípio da igualdade, que inclusive serviu de base para a declaração de inconstitucionalidade da modalidade pela Corte Constitucional brasileira, se aproxima da seguinte formulação:

> **1.** Empresas, em razão de sua capacidade econômica, dispõem de volume significativamente superior de recursos para **investir** em campanhas eleitorais, o que gera uma assimetria relevante em relação às pessoas físicas. A alocação de recursos por essas

---

[486] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 111-112

[487] Sobre o sentido material da igualdade, como explica Sarlet "A atribuição de um sentido material à igualdade, que não deixou de ser (também) uma igualdade de todos perante a lei, foi uma reação precisamente à percepção de que a igualdade formal não afastava, por si só, situações de injustiça, além de se afirmar a exigência de que o próprio conteúdo da lei deveria ser igualitário, de modo que de uma igualdade perante a lei e na aplicação da lei se migrou para uma igualdade também "na lei". Igualdade em sentido material, além disso, significa proibição de tratamento arbitrário, ou seja, a vedação da utilização, para o efeito de estabelecer as relações de igualdade e desigualdade, de critérios intrinsecamente injustos e violadores da dignidade da pessoa humana, de tal sorte que a igualdade, já agora na segunda fase de sua compreensão na seara jurídico constitucional, opera como exigência de critérios razoáveis e justos para determinados tratamentos desiguais. A compreensão material da igualdade, por sua vez, na terceira fase que caracteriza a evolução do princípio no âmbito do constitucionalismo moderno, passou a ser referida a um dever de compensação das desigualdades sociais, econômicas e culturais, portanto, no sentido do que se convenciona chamar de uma igualdade social ou de fato, embora também tais termos nem sempre sejam compreendidos da mesma forma. SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel (org.). **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 620.

> pessoas jurídicas é capaz de estabelecer uma relação de dependência dos partidos e candidatos, criando canais de acesso privilegiado aos representantes eleitos e instaurando uma desigualdade substancial de influência e de acesso no âmbito do financiamento político.

Pequenas variações do argumento exposto permitem fundamentar que a possibilidade de pessoas jurídicas participarem do financiamento político também confronta o princípio democrático e o princípio da soberania popular, uma vez que a modalidade permite a "plutocratização" do sistema político, dado que maiores quantidades de recursos investidos em campanhas representam um fator importante para o êxito nas disputas.

Prima facie, considerando o conceito de igualdade apresentado, a alegação parece consistente. Veja-se, se o sistema de financiamento político admite que pessoas jurídicas aloquem quantias expressivas em campanhas eleitorais, e se é empiricamente verificável que maiores volumes de recursos ampliam significativamente as chances de êxito eleitoral, tal arranjo produz incentivos claros à concessão de acesso privilegiado e de influência política desproporcional às pessoas jurídicas, dado que o agente político buscará preservar suas fontes de financiamento. Cai por terra, deste modo, a exigência imposta pelo princípio da igualdade do tratamento igual entre os homens em respeito e consideração.

Sustenta-se, no entanto, que o alegado conflito não sobrevive sequer a máxima parcial da adequação. Um exemplo concreto permite a melhor compreensão do problema:

Nas eleições brasileiras de 2018, primeiras em nível federal após a declaração de inconstitucionalidade das contribuições financeiras de empresas para partidos políticos e candidatos, conforme os dados do TSE[488], o montante repassado somente pelos 10 (dez) maiores doadores pessoa física (não candidatos) foi de mais

[488] TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. . **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais:** eleição Geral Federal 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta-individual/rank-doadores-fornecedores/2022802018/2018. Acesso em: 15 de dez. 2025

de 44 milhões, em valores atualizados até dezembro de 2025. Dentre os principais doadores, destacam-se:

Tabela 01: Principais doações de pessoas físicas para campanhas nas eleições de 2018

Posição no mercado	Valor doado em reais
Presidente do Conselho de Administração do Grupo Cosan	10.928.250,00
Acionista do Grupo Guararapes	5.259.894,00
Fundador e Ex-Acionista do Grupo Guararapes	4.830.262,00
Fundador e acionista da empresa Localiza	4.254.732,00
Acionista do Grupo Iguatemi	3.934.170,00
Fundador da MRV Engenharia e Banco Inter	3.912.314,00

Fonte: Desenvolvido pelo autor a partir dos dados do TSE[489]

Da mesma forma, nas eleições federais seguintes, em 2022, os 10 (dez) principais doadores destinaram, em valores atualizados, mais de R$ 58 milhões às campanhas. A concentração das doações torna-se mais evidente quando observado que os 100 (cem) maiores doadores responderam por 18,96% do total de recursos destinados por pessoas físicas[490].

Tabela 02: Principais doações de pessoas físicas para campanhas nas eleições de 2022

Posição no mercado	Valor doado em reais
Presidente do Conselho de Administração do Grupo Cosan	8.599.540,00
Acionista do Grupo Gerdau	8.028.430,60
Fundador da Grendene	7.338.661,50
Fundador e acionista da empresa Localiza	7.119.257,02
Fundador da Grendene	7.001.652,50
Acionista da Les Cinq e outras	5.822.121,00

[489] TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. . **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais:** eleição Geral Federal 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta-individual/rank-doadores-fornecedores/2022802018/2018. Acesso em: 15 de dez. 2025

[490] TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. . **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais:** eleição Geral Federal 2022. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta-individual/rank-doadores-fornecedores/2040602022/2022. Acesso em: 15 de dez. 2025

Fonte: Desenvolvido pelo autor a partir dos dados do TSE[491].

Diante dos fatos, nota-se que mesmo após a declaração de inconstitucionalidade das contribuições financeiras de empresas para partidos políticos e candidatos, a assimetria extrema entre os cidadão foi mantida.

Se é a capacidade de aportar recursos de modo desproporcional que origina o acesso privilegiado de uma elite econômica a classe política, criando obstáculos à realização da igualdade política, não é possível afirmar que a partir da proibição das doações de pessoas jurídicas tal princípio foi efetivado. Isto pois, os canais de comunicação que garantiam o acesso e influência desigual dos detentores de capital à classe política continuam existindo, mesmo diante da vedação.

Desta forma, vê-se que a mera proibição da doação de pessoas jurídicas não leva à igualdade no sistema político. Repisando o argumento delineado em outros momentos, é necessário compreender que a possibilidade de influenciar a atividade política pelo aporte desproporcional de recursos não é exclusiva de pessoas jurídicas. Portanto, tal desigualdade não pode ser corrigida por meio de uma proibição que leva em conta a natureza (pessoa jurídica), mas sim através de limites claros que promovam a descentralização das doações, sejam elas provenientes de pessoas físicas ou jurídicas.

Pois bem, se a máxima parcial da **adequação**, nos termos de Alexy, exige que diante da colisão a medida adotada (proibição das doações de pessoas jurídicas) contribua para atingir o objetivo pretendido (promover a igualdade de influência dos indivíduos no sistema político), verifica-se que, no caso concreto, a medida estatal adotada é inadequada para fomentar a igualdade de influência política ao mesmo tempo em que restringe o princípio o pluralismo político. Nessas condições, a máxima da proporcionalidade deve ser encerrada já na primeira fase, pois uma

[491] TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais:** eleição Geral Federal 2022. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta-individual/rank-doadores-fornecedores/2040602022/2022. Acesso em: 15 de dez. 2025

medida que não contribui para a realização do fim almejado não é exigida pelo princípio que a justifica[492].

De outro modo, poder-se-ia sustentar que:

2. Apesar de à medida que impõe a vedação das doações de pessoas jurídicas para partido e candidata não promover, de modo isolado, o princípio da igualdade, uma solução seria estender tal restrição também às pessoas físicas.

Tal decisão visa a promoção de um igualitarismo estrito. Neste momento, ignorar-se-á a discussão sobre a adequação da medida (ser ou não compatível com o próprio princípio da igualdade, dado que se descola do caráter de liberdade e autonomia individual intrínseco ao princípio)[493].

Reputada a medida como adequada, deve-se, na sequência, avaliar-se a máxima parcial da **necessidade**, que indica que havendo duas medidas igualmente eficazes para a realização de um princípio, o Estado deve adotar a solução menos restritiva ao outro princípio em colisão. Neste caso, se a medida de (1) impor limites para doações à partidos e candidatos e a medida (2) proibir qualquer tipo de doação, seja de pessoa física ou jurídica, forem igualmente eficazes para a realização da igualdade, deve-se adotar a medida menos lesiva ao princípio do pluralismo político.

Assim, tendo em conta que, como já demonstrado no segundo capítulo, um sistema de financiamento político exclusivamente público resultaria na concentração do poder político no Estado e no esvaziamento da sociedade civil, a vedação irrestrita de doações privadas promoveria um modelo antipluralista, de modo que a imposição de limites aos repasses constituiria a solução normativa menos lesiva e, portanto, a adequada ao caso.

Conclui-se, assim, que a violação à igualdade não decorre da natureza jurídica do doador, mas da estrutura institucional que permite a influência

---

[492] Ainda que a medida fosse reputada como adequada ao fim almejado, não seria viável diante da aplicação da máxima da necessidade, que exigiria a imposição de limites às doações ao invés da exclusão absoluta da participação de pessoas jurídicas no financiamento político.

[493] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. p. 112.

desproporcional de determinados agentes econômicos sobre o processo político. Ao não enfrentar essa estrutura, a vedação das doações de pessoas jurídicas falha em realizar o princípio da igualdade e, ao mesmo tempo, sacrifica indevidamente o pluralismo político, revelando-se incompatível com a lógica da proporcionalidade em uma ordem constitucional pluralista.

No entanto, é importante reconhecer as limitações da análise desenvolvida neste tópico, uma vez que o modelo interpretativo adotado está ancorado na teoria de Alexy, cuja máxima da proporcionalidade, especialmente nas fases da adequação e da necessidade, confere centralidade à relação entre meios e fins, no plano das possibilidades fáticas.

Por outro lado, em sistemas jurídicos cuja prática interpretativa se orienta pelas concepções postas por Dworkin[494], com a centralidade da integridade do Direito, a decisão pode variar de acordo com o arranjo histórico, político e moral de cada comunidade. Portanto, mesmo tendo o pluralismo político como fundamento, em

---

[494] Para Dworkin, regras e princípios são padrões jurídicos que compõem o Direito. Os princípios podem ser conceituados como "uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade" que orientam decisões de modo não conclusivo (não fornecem um resultado automático). Enquanto isso, as regras determinam o resultado ou são reputadas inválidas. DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. p. 42/57

A diferença entre regras e princípios é de natureza lógica. Explica que as regras são aplicáveis ao caso concreto ou não são, no modo "tudo-ou-nada". "Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão". As regras não possuem a dimensão de maior peso no caso concreto. Quando duas regras entram em conflito, explica, a regra válida pode ser determinada por um sistema jurídico que estipule critérios para aplicação, como o hierárquico, o da especialidade, o da novidade entre outros. DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. p. 39/43.

Por outro lado, os princípios possuem pesos distintos no caso concreto. Como explica mendes "Os princípios podem interferir uns nos outros e, nesse caso, "deve -se resolver o conflito levando -se em consideração o peso de cada um". Isso, admitidamente, não se faz por meio de critérios de mensuração exatos, mas segundo a indagação sobre quão importante é um princípio – ou qual o seu peso – numa dada situação. Não se resolvem os conflitos entre princípios tomando um como exceção ao outro. O que ocorre é um confronto de pesos entre as normas que se cotejam. Os princípios, como delineados por Dworkin, captam os valores morais da comunidade e os tornam elementos próprios do discurso jurídico". Da mesma forma, enquanto a regras apresentam a consequência jurídica dentro de uma determinada condição, o princípio nem mesmo estabelece a condição que torna necessária à sua aplicação. "Ao contrário, enuncia uma razão que conduz o argumento em uma certa direção, mas [ainda assim] necessita uma decisão particular". As regras ditam resultados, cujo a inaplicabilidade leva ao abandono ou alteração (tudo-ou-nada), enquanto os princípios influenciam a decisão do operador numa direção, sobrevivendo ainda quando não prevaleçam no caso concreto". MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p.140-41/57

No curso de seus estudos Dworkin relativizou a importância de uma divisão rígida de padrões de direito como regras e princípios, afirmando que o direito está nos princípios de moralidade pessoal e política. DWORKIN, Ronald. **Justice in Robs**. Cambridge: Harvard University Press, 2006. p. 4.

alguns contextos o financiamento político por pessoas jurídicas poderá declarado inconstitucional.

A conclusão apresentada, portanto, não possui caráter universal ou absoluto, mas depende do contexto em que está inserida. Em uma ordem constitucional pautada no princípio do pluralismo político, que fundamenta o financiamento político a partir de pessoas jurídicas, e à luz da hermenêutica desenvolvida por Alexy, sustenta-se que a proibição das doações de pessoas jurídicas revela-se inconstitucional.

4.4 DELIMITAÇÕES NEGATIVAS DA TESE

O financiamento político constitui, por si só, um tema sensível tanto no debate público quanto no plano regulatório. O problema se intensifica quando a análise recai para as doações realizadas por pessoas jurídicas, especialmente aquelas com fins lucrativos, tendo em conta o potencial de alocar recursos e com isso desequilibrar a competição democrática. Nesse contexto, o presente tópico tem por finalidade delimitar, de modo explícito, o alcance da tese defendida, afastando interpretações que lhe atribuam premissas ou consequências que não sustenta.

Em primeiro lugar, cumpre afastar qualquer leitura segundo a qual a tese idealiza ou supervaloriza o papel do dinheiro no ambiente político. Conforme abordado no segundo capítulo, os recursos financeiros podem operar como fator de distorção da disputa política, ao criar barreiras estruturais[495] à atuação de partidos minoritários ou de agremiações vinculadas a pautas de grupos com menor poder aquisitivo[496].

Nessa perspectiva, a ausência de limites ou a admissão de margens excessivamente amplas para doações tende a solapar o pluralismo político, na medida em que contribui para a invisibilização de grupos minoritários no espaço público[497].

---

[495] Tais barreiras são nomeadas por Tyler como “viés de renda”, em que as políticas públicas refletem as preferências das elites monetárias que financiam os concorrentes aos cargos públicos. TYLER, George R. **Billionaire democracy**: the hijacking of the American political system. Dallas: BenBella Books, 2018. p. 41-42

[496] TYLER, George R. **Billionaire democracy**: the hijacking of the American political system. p. 12

[497] HASEN, Richard L. **Plutocrats united:** campaign money, the Supreme Court, and the distortion of American elections. New Haven: Yale University Press, 2016. p. 83-84.

Em outras palavras, a maior disponibilidade de recursos monetários não se converte em maior grau de pluralismo político. Por essa razão, para maximizá-lo, as regras de financiamento deverão ser estruturadas de modo a permitir o aporte de recursos pelos diversos sujeitos da comunidade política, sem comprometer o estímulo à competição democrática, a garantia de um patamar mínimo de inserção dos diferentes grupos e a exigência de proporcionalidade em relação ao apoio efetivamente existente no ambiente social.

O dinheiro poderá atuar como fator de desigualdade excessiva quando não submetido a uma regulação adequada, mas quando inserido em um sistema de incentivos corretamente estruturado, poderá também operar como instrumento de mitigação de outras assimetrias presentes no processo político[498].

Ao sustentar que o pluralismo político fundamenta a participação de pessoas jurídicas de direito privado no financiamento político, a tese não se afasta dos problemas concretos que envolvem a influência do capital no processo democrático. Ao contrário, parte de uma compreensão realista do papel dos recursos financeiros, reconhecendo as vantagens e os riscos que dele decorrem. Nesse sentido, a tese aponta mecanismos de controle específicos, em especial a limitação dos valores passíveis de doação, conforme delineado no tópico precedente, como forma de compatibilizar a participação financeira com a preservação da competição política.

Trata-se, portanto, de afirmar que existem arranjos institucionais capazes de concretizar o princípio do pluralismo político sem desconsiderar a necessidade de conter as distorções que os recursos monetários podem produzir no ambiente político.

Ainda que o pluralismo, como explica Dahl[499], não parta da negação das desigualdades existentes na sociedade, dado que a influência política é distribuída de maneira desigual entre os diferentes atores sociais e que grupos politicamente inativos tendem a não exercer qualquer controle sobre o processo decisório, isso não afasta a

---

[498] SMITH, Bradley A. **Unfree speech:** the folly of campaign finance reform. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2001. p. 79

[499] DAHL, Robert A. **Um prefácio a Teoria democrática**. p. 136/141.

necessidade de buscar a redução das desigualdades políticas como um objetivo a ser alcançado na democracia pluralista:

> Historically, democratization has meant redistributing political resources, reducing political inequalities. While further democratization can never be free of disadvantages, as long as great inequalities in political resources persist democratic pluralism must fail to attain the potentialities of large-scale democracy[500].

Neste sentido, uma legislação que admita a participação de pessoas físicas e jurídicas no financiamento político, combinada com limites reduzidos para as doações, tende a criar incentivos à descentralização dos recursos arrecadados, com a consequente redução da dependência em relação a atores específicos, e à ampliação das bases sociais dos partidos, na medida em que necessitarão conquistar uma ampla base de financiadores. Esse arranjo pode favorecer a maior correspondência entre o apoio efetivamente existente na sociedade e os recursos arrecadados pelas agremiações políticas, refletindo a diversidade existente na sociedade.

Portanto, reitera-se que a tese não sustenta que a desregulação do financiamento político implique maior grau de pluralismo político, nem que a simples autorização para contribuições financeiras seja suficiente para tornar o sistema político mais pluralista.

A imposição de limites às doações tende a colocar os atores sociais (pessoas físicas e jurídicas) em uma condição de maior igualdade de influência no sistema político, ao menos do ponto de vista financeiro, na medida em que, quando os limites são fixados em patamares reduzidos, permitem que diferentes atores participem financeiramente de forma relativamente semelhante, independentemente de sua condição econômica.

---

[500] Tradução livre: “Historicamente, a democratização significou redistribuir recursos políticos, reduzindo as desigualdades políticas. Embora uma maior democratização jamais possa estar livre de desvantagens, enquanto persistirem grandes desigualdades nos recursos políticos, o pluralismo democrático não conseguirá atingir as potencialidades da democracia em larga escala”. DAHL, Robert A. **Dilemmas of pluralist democracy:** autonomy vs. control. New Haven: Yale University Press, 1983. p. 107.

Isso não significa, contudo, que se alcance um modelo de financiamento pautado numa proporcionalidade estrita entre o apoio existente e os recursos arrecadados para campanhas eleitorais ou para o funcionamento da máquina partidária. Indivíduos e empresas podem, legitimamente, optar por não realizar qualquer tipo de doação ou por se engajar por meio de outras formas, que não se restringem à dimensão financeira.

Da mesma forma, também não se afirma que um modelo baseado em limites reduzidos para as doações seja capaz de resolver, sozinho, todos os problemas do financiamento político. É provável, aliás, que a imposição desses limites gere, caso os recursos privados sejam a única fonte de arrecadação disponível, incentivos para que partidos e candidatos recebam dinheiro por via ilícita[501], uma vez que é plausível supor que a arrecadação não seja suficiente para custear campanhas e estrutura partidária.

Por essa razão, a adoção de um modelo misto de financiamento, conforme analisado no capítulo dois, além de promover o pluralismo político, possui potencial para estabilizar o sistema político, especialmente numa fase inicial de implementação de novas regras relativas ao financiamento. Nesse período, pode ser necessário uma participação mais significativa do Estado, visando garantir a viabilidade das disputas eleitorais em pluralidade, até a consolidação de uma cultura de participação mais ampla da sociedade.

Além disso, a discussão sobre financiamento político não pode ser dissociada do debate acerca do custo das campanhas eleitorais. A redução não depende exclusivamente do modelo e das fontes de financiamento, mas de uma reflexão mais ampla sobre o próprio sistema eleitoral e os limites da propaganda política.

Reconhece-se, portanto, a complexidade do fenômeno do financiamento político e as dificuldades inerentes à implementação de um modelo baseado na limitação de doações. Para a efetividade desses limites, não será suficiente a previsão

---

[501] UFEN, Andreas. Ásia. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 133.

legislativa isolada, sendo indispensável a existência de um sistema contínuo de prestação de contas e de transparência por parte dos partidos políticos, especialmente sobre os recursos captados junto à sociedade.

O que a tese propõe é o reconhecimento da relação entre o princípio do pluralismo político, enquanto proteção normativa à organização da sociedade através de grupos que convivem em diversidade, e um **modelo de financiamento político** abrangente em relação a participação de pessoas físicas e jurídicas, de modo a permitir a expressão política destes sujeitos.

Defende-se um ambiente de financiamento político realista, regulado e não seletivo, fundado no princípio do pluralismo político. **Realista**, porque reconhece que os recursos financeiros são um elemento estruturante da disputa eleitoral contemporânea. **Regulado**, porque não ignora os riscos de desequilíbrio e captura do sistema político, defendendo a adoção de um modelo de financiamento pautado em limites rígidos e transparência, de modo a permitir o contínuo processo de fiscalização. E **não seletivo**, porque rejeita critérios arbitrários de exclusão com base na natureza física ou jurídica da fonte, defendendo a inclusão das pessoas jurídicas no processo de financiamento político.

Diante do exposto, reafirmam-se as conclusões centrais do capítulo:

1. O princípio do pluralismo político fundamenta a legitimidade de pessoas jurídicas participarem do financiamento político, de modo a assegurar a multiplicidade de fontes de financiamento e, consequentemente, de pressões e interesses que se chocam na arena política.

2. Tal constatação não impõe a adoção de um modelo específico de financiamento político aos Estados fundados no pluralismo político, uma vez que tal princípio não apresenta grau suficiente de determinabilidade normativa. No entanto, exige que o modelo de financiamento adotado preserve a pluralidade existente na sociedade, vedando a imposição de restrições arbitrárias, por meio de argumentos abstratos, às formas de participação política da sociedade;

3. Por fim, uma vez adotado pelo legislador um modelo de financiamento político que conte com a participação de pessoas jurídicas, e à luz da hermenêutica

desenvolvida por Robert Alexy, não se mostra constitucionalmente legítima a declaração de inconstitucionalidade dessa modalidade pelo Poder Judiciário quando fundada na alegação de violação ao princípio da igualdade.

Capítulo 5

O PLURALISMO POLÍTICO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS NO FINANCIAMENTO POLÍTICO

Uma das conclusões da presente tese afirma que, uma vez adotado pelo legislador um modelo de financiamento político que contemple a participação de pessoas jurídicas, em um Estado fundado no pluralismo político, não se mostra constitucionalmente legítima a declaração de inconstitucionalidade dessa modalidade de financiamento pelo Poder Judiciário, quando fundada na alegação de violação ao princípio da igualdade.

Argumentou-se, da mesma forma, que a existência de interesses particulares e a ausência de direitos políticos (cidadania) ou autonomia individual, também não configuram motivos razoáveis para impedir que pessoas jurídicas participem do processo de financiamento de partidos e candidatos que compartilhem seus interesses, valores e ideais.

Ao mesmo tempo, destacou-se ao longo da tese o exemplo do Brasil, cuja Suprema Corte, no ano de 2015, decidiu pela inconstitucionalidade da participação de pessoas jurídicas no financiamento político. Neste sentido, o presente capítulo tem como objetivo analisar, sob a perspectiva do pluralismo político, a referida decisão da Suprema Corte brasileira na ADI n. 4650.

Para tanto, examina-se, em primeiro lugar, a evolução da categoria “pluralismo político” no constitucionalismo brasileiro, com especial destaque para a ordem constitucional instaurada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), a primeira a tratar explicitamente do pluralismo político, elevando-o à condição de princípio fundamental, com implicações diretas na análise do caso.

Ao mesmo tempo, delimita-se o espaço e o alcance desse princípio na jurisprudência do STF, analisando-se o contexto da proibição do financiamento político por pessoas jurídicas. Por fim, abordam-se os aspectos jurídicos da decisão na ADI 4650, avaliando sua compatibilidade com a tese postulada.

5.1 O PLURALISMO POLÍTICO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS ATÉ 1988

O Pluralismo Político, ao menos enquanto categoria explícita, não encontra tradição no constitucionalismo brasileiro, aqui entendido o constitucionalismo de modo restrito, como o processo histórico de evolução gradual das Constituições de um Estado[502]. Uma análise aos seis textos constitucionais anteriores à Constituição de 1988 revela a ausência de qualquer menção ao pluralismo, categoria de extrema relevância não somente para a ordem constitucional vigente, mas para todas as democracias comprometidas com a garantia de direitos aos seus cidadãos.

No entanto, apesar de não constar enquanto previsão explícita nas Constituições anteriores, ao menos no plano formal, bases do pluralismo político, como a liberdade de associação e expressão, liberdade de informação e de imprensa, liberdade religiosa, liberdade de atividade dos partidos políticos e liberdade sindical, já constavam em alguns destes textos.

Este não era o caso da primeira constituição brasileira, a "**Constituição Politica do Imperio do Brazil**"[503], outorgada por Dom Pedro I em 25 de março de 1824. A carta é fruto da independência do Brasil frente à Portugal, que ocorrera dois anos antes, em 7 de setembro de 1822, pelo que guarda especial atenção em afirmar sua independência e soberania em relação à atores internacionais e domésticos, na forma do art. 1º:

> Art. 1. O IMPERIO do Brazil é a associação Politica de todos os Cidadãos Brazileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente,

[502] TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 13.

[503] BRASIL. **Constituição política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Manda observar a Constituição Politica do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

> que não admitte com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia.

Um traço peculiar e marcante da carta é a existência de um quarto poder, nominado de “Poder Moderador” e exercido pelo Imperador, concebido como “a chave de toda a organisação Politica”, na forma do art. 98, e que poderia, dentre outras funções previstas no art. 101, suspender Magistrados, perdoar e moderar penas impostas aos réus, dissolver a Câmara dos Deputados, nomear Senadores e sancionar decretos e resoluções para sua transformação em lei[504].

O texto se destaca ainda por ser o único na história constitucional brasileira a acolher uma religião oficial, bem como a não tolerar o culto de outras religiões senão no ambiente doméstico ou em locais particulares não identificados como templos, conforme previsão expressa do art. 5º[505]:

> Art. 5. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fórma alguma exterior do Templo.

Como explica Preuss[506], a tentativa de uniformizar a religião no território não é nova, na medida que detém como antecedente histórico o período absolutista, em franca oposição ao pluralismo. Os Tratados de Augsburgo de 1555[507] e Vestfália

---

[504] BRASIL. **Constituição política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Manda observar a Constituição Politica do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

[505] BRASIL. **Constituição política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Manda observar a Constituição Politica do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

[506] PREUSS, Ulrich K. Law as a source of pluralism? **Philosophy & Social Criticism**, London, v. 41, n. 4-5, p. 357-365, 2015. p. 361-362. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0191453714565555. Acesso em: 24 nov. 2024.

[507] Destacam-se dois dispositivos do referido tratado que promoveu a paz entre católicos e luteranos (exclusivamente): § 17. Todos os demais, contudo, que não forem adeptos de nenhuma das duas religiões anteriormente mencionadas não estão incluídos nesta paz, mas serão completamente excluídos dela. [...] § 23. Nenhum Estado poderá induzir os súditos de outro a aceitar sua religião e abandonar a do outro, nem poderá acolher tais súditos sob sua proteção ou, de qualquer modo, defendê-los em tais ações. Esta norma, contudo, não se aplica às obrigações daqueles que, há muito tempo, estão sujeitos ao domínio de seu senhor, as quais permanecerão inalteradas. GERMAN HISTORICAL INSTITUTE. **The Religious Peace of Augsburg (September 25, 1555).** In: German History in Documents and Images – GHDI. Washington, DC: German Historical Institute. Disponível em: https://ghdi.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=4385. Acesso em: 12 maio 2025.

de 1648 estabeleceram a unidade da soberania física e espiritual no território, conforme o princípio *"cuius regio, eius religio"* (conforme a região, sua religião). Com o passar do tempo tal regra foi flexibilizada, passando a permitir o culto religioso diverso exclusivamente no ambiente doméstico.

Outros importantes limitadores da democracia e do pluralismo podem ser observados nas eleições para a Câmara de Deputados, que conforme a previsão do art. 90 eram indiretas, bem como no voto censitário previsto nos art. 92 e 94, que restringia o sufrágio com base em critérios econômicos. Além disso, convém destacar que os Senadores, escolhidos pelo Imperador após eleição para formação de lista tríplice pela província, também por meio de eleição indireta, detinham mandatos vitalícios, nos moldes do art. 40 e 43[508].

Ressalta-se que métodos de eleição indireta podem atuar como poderosos instrumentos para manutenção do poder[509], impedindo a entrada de novos contingentes que elevam à cúpula interesses diversos. Tal instrumento, quando somado ao voto censitário e ao mandato vitalício, promove um sistema hostil à transformação e à participação popular, caracterizando-se como abertamente centralizador e excludente.

Em relação à previsão de Direitos, consta no art. 179 um longo rol que além de instituir o princípio da legalidade, prevê que[510]:

> **IV.** Todos podem communicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publical-os pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórma, que a Lei determinar.

---

[508] BRASIL. **Constituição política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Manda observar a Constituição Politica do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

[509] Neste sentido, refletindo sobre a organização interna de partidos políticos, Duverger afirma que "[...] os chefes não são, de fato, designados pelos adeptos, apesar da aparência, mas cooptados ou nomeados pelo centro; tendem a formar uma classe dirigente isolada dos militantes, casta mais ou menos fechada sobre si mesma". DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. São Paulo: Editora Senzala, [S.i]. p. 455/177-178.

[510] BRASIL. **Constituição política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Manda observar a Constituição Politica do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

> **V.** Ninguem póde ser perseguido por motivo de Religião, uma vez que respeite a do Estado, e não offenda a Moral Publica. [...]
> **XXV.** Ficam abolidas as Corporações de Officios, seus Juizes, Escrivães, e Mestres.

Necessário destacar a contradição existente no ato de positivar o direito de comunicar livremente os pensamentos, conforme inciso IV, e as limitações existentes para expressão da liberdade de crença, materializadas no inciso V. Ainda mais destaque, desde uma perspectiva pluralista, deve ser dada a previsão contida no inciso XXV, que **aboliu** as "Corporações de Officios", formadas pela associação de profissionais que representam a força do associativismo na sociedade civil, capaz de formar novos centros de poder dentro do Estado. Tal previsão demonstra claro caráter centralizador, buscando neutralizar a força da sociedade civil organizada.

Em todo caso, como reflete Fausto[511], era grande a distância entre os princípios e direitos trazidos na Constituição de 1824 e a realidade experimentada pelos cidadãos. Na teoria, a Carta Magna instituiu novas liberdades individuais, organizou os poderes e competências. Contudo, na prática, todas as questões, principalmente os direitos, eram relativos, visto que a massa da população era dominada pelos grandes senhores rurais.

Diante dos fatos, não é possível identificar a ordem constitucional fundada em 1824 como pluralista, mas, muito pelo contrário, trata-se de uma constituição centralizadora e não inclusiva em relação às minorias religiosas e políticas, aos escravizados e à associação civil.

Com as agitações que levaram a Proclamação provisória da República, através do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889[512], foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891 a **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**.

---

[511] FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. p. 149.

[512] BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889.** Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html. Acesso em: 12 maio 2025

O texto, inspirado na estrutura dos Estados Unidos da América, trazia em seu bojo mudanças significativas em relação ao modelo precedente. Um dos pontos mais elementares foi a instituição do federalismo, extinguindo o modelo Unitário vigente até então e concedendo autonomia aos Estados e Municípios, com amplas competências atribuídas ao âmbito estadual[513]. Dada a descentralização intrínseca ao modelo federalista, trata-se de forma de Estado mais pluralista, na medida que inclui maior número de cidadãos no jogo político e promove maior difusão do poder territorialmente, oportunizando a auto-organização às distintas populações.

A Constituição de 1891 inaugurou no Brasil o sistema de tripartição de poderes (art. 79), cuja relação de independência e harmonia (art. 6, inciso II, alínea d) foi acrescida somente em 1926, com a Emenda Constitucional nº 3[514]. A mesma emenda inseriu uma série de princípios constitucionais ao art. 6º, como por exemplo o presidencialismo e o governo representativo, já em curso desde a promulgação, mas alçados à posição de princípios constitucionais[515].

As eleições passaram a adotar o voto direto para eleição dos Deputados Federais (art. 28) e do Presidente e Vice-Presidente (art. 47). Da mesma forma, os Senadores, que na ordem constitucional anterior detinham mandatos vitalícios, passaram a ser eleitos diretamente pelos cidadãos com mandato de nove anos (Art. 30 e 31)[516].

O sufrágio universal, no entanto, não foi adotado pelo texto constitucional. O § 1º do art. 70 previa como inavistáveis, dentre outros, os mendigos

---

513 BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 12 maio 2025

514 BRASIL. **Emenda constitucional de 3 de setembro de 1926**. Altera dispositivos da Constituição de 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm#art1. Acesso em: 22 maio 2025.

515 BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 12 maio 2025

516 BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 12 maio 2025

e os analfabetos, estes que, segundo o INEP, compunham 65,3% da população maior de 15 anos em 1900[517]. Ainda, mesmo que sem menção expressa, o voto não era autorizado às mulheres[518]. Diante da elevadas restrições, estima-se que as eleições presidenciais para o mandato 1902-1906 contaram com votos de apenas 1,4% da população do país[519].

Mais evidente se torna a centralização do poder existente à época quando se observam as inúmeras fraudes eleitorais perpetradas pelas máquinas das oligarquias estaduais, cuja alternância entre grupos específicos forneceu o apelido mais conhecido da Velha República: a República do café-com-leite, que faz referência à alternância no poder entre mineiros e paulistas[520].

Não se pode deixar de mencionar que, como mostrou Leal[521] no clássico "Coronelismo, enxada e voto", a Velha República foi a era do domínio do Coronéis. O coronelismo, como explica, foi uma adaptação do poder privado às novas formas de representação, consistindo na troca de favores entre o poder público e a influência de um chefe local detentor de terras rurais. O poder do Coronel advinha de sua força eleitoral, dada através dos votos de cabresto. O prestígio político tornava-se moeda de troca para investidura no poder jurisdicional e policial em ampla região[522].

Tal descrição de concentração de poder e exclusão de minorias, entram em conflito com a previsão posta no art. 28 do texto, que trata da garantia de

---

[517] BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Mapa do analfabetismo no Brasil**. Brasília: INEP, [S.l]. p. 6. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/mapa_do_analfabetismo_do_brasil.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

[518] FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. p. 251.

[519] COMPARATO, Fábio Konder. **A oligarquia brasileira:** versão histórica. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 149.

[520] FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** p. 261/262.

[521] LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto:** O município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 32/34.

[522] LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto:** O município e o regime representativo no Brasil. p. 24.

representação às minorias, posteriormente elevada a princípio constitucional no art. 6º pela emenda nº 3 de 1926[523].

Por outro lado, em relação ao pluralismo religioso, a Constituição de 1891 autorizou o livre culto de diferentes fés, abandonando a religião oficial imposta pela Carta Magna de 1824 (art. 72 §3º). Do mesmo modo, o mesmo dispositivo previu a licitude da reunião e associação dos cidadãos, desde que sem armas (§ 8º). Ainda, dispôs de modo expresso sobre a liberdade de manifestação do pensamento **pela imprensa ou tribuna** sobre qualquer assunto[524]:

> § 12. Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependencia de censura, respondendo cada um pelos abusos que commetter, nos casos e pela fórma que a lei determinar. Não é permittido o anonymato.

Novamente, apesar de as previsões constitucionais demonstrarem uma evolução frente a constituição de 1824, a prática não refletia a abertura constitucional para um modelo mais pluralista. A ausência de menção expressa para a liberdade de pensamento e de sua manifestação aos cidadãos comuns, bem como as enormes barreiras ao direito de votar, somadas as fraudes eleitorais, formaram um ambiente propício para predominância de oligarquias estaduais, com poder concentrado em pequenas cúpulas e não distribuído na sociedade, permanentemente distante das decisões governamentais.

Com o paulatino processo de desgaste da República Velha pelos levantes populares e militares que se opuseram ao controle dos oligarcas, e principalmente diante da insurgência de novas forças políticas estaduais que culminaram na revolução de 1930, foi promulgada em 16 de julho de 1934 a terceira **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**.

---

[523] Conforme o art. 6º, inciso II, alínea h: “h) um regimen eleitoral que permitta a representação das minorias”. BRASIL. **Emenda constitucional de 3 de setembro de 1926**. Altera dispositivos da Constituição de 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm#art1. Acesso em: 22 maio 2025.

[524] BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 22 maio 2025

Em seu texto, inspirado na Constituição de Weimar, e que manteve a estrutura de República Federativa, foram acrescidos títulos como Educação e Cultura e Ordem econômica e Social. A Carta detinha, portanto, uma preocupação com as condições da sociedade, dispondo, dentre outras coisas, sobre o ensino primário gratuito, de frequência obrigatória, e regras trabalhistas, com disposições sobre férias, descanso semanal e vedação à diferença salarial entre homens e mulheres[525].

Em relação a sociedade civil organizada, o texto constitucional de 1934 fornecia um papel de destaque às associações profissionais, que poderiam eleger deputados para sua representação exclusiva, nos termos do art. 23, § 3º[526]:

> § 3º Os Deputados das profissões serão eleitos na fórma da lei ordinaria, por suffragio indirecto das associações profissionaes, comprehendidas para esse effeito, e com os grupos affins respectivos, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuaria; industria; commercio e transportes; profissões liberaes e funccionarios publicos.

As eleições para Presidência da República, Senado Federal e Câmara dos Deputados, exceto no caso dos representantes das associações profissionais, eram disputados com voto direto e sufrágio universal (art. 52, § 1º). O art. 108 previa expressamente, inclusive, o voto feminino, tornando alistáveis como eleitores os brasileiros de “um e de outro sexo, maiores de 18 annos”. Ainda, permaneciam inalistáveis, conforme o parágrafo único do mesmo dispositivo, os mendigos e os analfabetos, dentre outros.

Em relação aos direitos e garantias individuais, a Constituição manteve a liberdade de culto, bem como dispôs sobre a inviolabilidade da “liberdade de consciência e de crença”, desde que não constituíssem atos atentatórios aos bons costumes e a ordem pública (art. 113, item 5). O mesmo artigo garantiu ainda que os cidadãos não seriam privados de direitos em razão de convicções políticas, filosóficas e religiosas (item 4), sendo ainda protegida a manifestação desses pensamentos, ressalvado nos “espectaculos e diversões publicas” (item 9).

---

[525] FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. p. 351.

[526] BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

Além disso, o item 12 garantia a liberdade de associação para fins lícitos, bem como que nenhuma associação poderia ser "compulsoriamente dissolvida senão por sentença judiciaria". Tais associações, bem como os sindicatos, detinham plena autonomia de organização e funcionamento, sendo reconhecidos pelo Estado na forma da lei (art. 120).

Apesar de representar avanços importantes, a Constituição de 1934 permaneceu em vigor por apenas três anos, vez que em 1937 o então Presidente República, Getúlio Vargas, rompeu para com a ordem constitucional e instaurou a Ditadura do Estado Novo, outorgando, em 10 de novembro do mesmo ano, uma nova **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**[527].

A Constituição de 1937, afirma em seu texto preambular ser fundada na necessidade de restaurar a ordem e preservar a "**unidade** nacional", frente a um contexto descrito como de grave instabilidade política e social, provocada pela intensificação dos conflitos partidários e pela "infiltração comunista"[528]. Como explica Pedra[529], o texto constitucional inspirou-se no regime fascista italiano de Benito Mussolini e no nazismo de Adolf Hitler, também recebendo forte influência da Constituição polonesa, "[...] do ditador Józef Pilsudski, o que fez com que os críticos da época a chamassem de "A Polaca". As liberdades de imprensa e de opinião foram amordaçadas e os partidos políticos foram dissolvidos".

O Estado novo foi marcado pelo enfraquecimento do federalismo e a concentração de poderes na União. Apesar da manutenção da forma de Estado Federativa no art. 3º, o governo utilizou o instrumento constitucional da intervenção para perseguir opositores políticos e controlar estados que se opunham ao governo formado após a revolução de 1930. A cerimônia da queima das bandeiras estaduais,

---

[527] BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[528] BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[529] PEDRA, Adriano Santana. Art. 1º, V – o pluralismo político. *In* **Comentários à Constituição do Brasil.** CANOTILHO, J. J. Gomes. SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 132.

ocorrida em 27 de novembro de 1937, retrata o pensamento centralizador vigente à época[530].

Em relação as associações, a Constituição de 1937 aumentou consideravelmente o poder sobre os sindicatos, impondo a participação em conselhos, como o da economia nacional (art. 57), e a possibilidade de representação legal de trabalhadores (art. 138) aos sindicatos reconhecidos regularmente pelo Estado em lei. Por outro lado, para as associações dedicadas às iniciativas educacionais, científicas e artísticas, era garantido o livre exercício de suas atividades (art. 128)[531].

Em relação aos Direitos individuais, constava no art. 122 da Carta Magna a liberdade de culto e a livre associação para este fim, limitada, nos mesmos moldes da constituição de 1934, à ordem pública e aos bons costumes (item 4)[532]. Além disso, duas outras previsões ligadas ao direito de associação foram suspensas posteriormente pelo Decreto nº 10.358, de 1942, quais sejam, a liberdade de associação para fins lícitos, e em observância aos bons costumes (item 9), e o direito a reunião pacífica[533].

Além disso, o item 15, apesar de garantir a livre manifestação do pensamento, prevê a censura prévia e insere uma série de exigências para posterior limitação por lei, incluindo expressões juridicamente indeterminadas, como o interesse público e bem-estar do povo:

> a) com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação;

---

[530] JOFFILY, Bernardo *et al.* Constituição de 1934. In: **Atlas Histórico do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2023. Disponível em: https://atlas.fgv.br/verbete/5863. Acesso em: 12 maio 2025.

[531] BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[532] BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[533] BRASIL. **Decreto nº 10.358, de 10 de setembro de 1942**. Declara o estado de guerra em todo o território nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d10358.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

> b) medidas para impedir as manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes, assim como as especialmente destinadas à proteção da infância e da juventude;
> c) providências destinadas à proteção do interesse público, bem-estar do povo e segurança do Estado. [534]

O direito de livre expressão do pensamento, assim como o de reunião e associação, também fora suspenso através do Decreto nº 10.358, de 31 de agosto de 1942[535]. Com o fim da ditadura do Estado novo em 1945, as forças democráticas organizadas, promulgaram, em 18 de setembro de 1946**,** nova **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**.

Conforme esclarece Fausto[536], a Carta Magna de 1946 instaurou no país um regime liberal democrático, mantendo, todavia, espaço para práticas corporativistas estabelecidas no texto de 1937. A constituição restaurou o federalismo (art. 1º) e adotou como regra a não intervenção nos Estados, na forma do art. 7º, o que sinaliza uma clara tentativa de frear os mecanismos centralizadores utilizados durante o Estado Novo[537].

No que tange ao voto, o texto estabeleceu o sufrágio universal direto e secreto, tornando-o ainda obrigatório para todos os alfabetizados maiores de 18 anos, homens e mulheres, na forma do art. 134. Os analfabetos foram mantidos como inalistáveis, juntamente com aqueles que não se exprimiam em português e os privados dos direitos políticos. O mesmo dispositivo também estabeleceu a representação proporcional dos partidos políticos, retomando a previsão do art. 23 da

---

[534] BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[535] BRASIL. **Decreto nº 10.358, de 10 de setembro de 1942**. Declara o estado de guerra em todo o território nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d10358.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[536] FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. p. 399.

[537] BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 maio 2025

Constituição de 1934, marcando um avanço importante para a institucionalização do pluralismo no sistema representativo[538].

Em relação aos partidos políticos, o § 13 do art. 141 estabeleceu expressamente que seria vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político cujo programa ou ação contrariasse “o regime democrático, baseado na pluralidade partidária e na garantia dos direitos fundamentais do homem”[539]. Contudo, apesar desta proteção, intensificou-se a repressão aos comunistas, culminando na cassação do registro do Partido e na perda dos mandatos conquistados[540], minando a proteção aos pensamentos minoritários e a não imposição de critérios ideológicos pelo Estado.

Em relação aos Direitos Fundamentais, a Constituição manteve a previsão constante nas constituições de 1934 e 1937, que estabeleciam a liberdade de culto limitada à ordem pública e os bons costumes. Da mesma forma, revogou a censura prévia e retomou a disposição mais ampla da constituição de 1934 sobre a liberdade de manifestação do pensamento, que instituía ressalvas apenas nos espetáculos e diversões públicas (art. 141, § 5º)[541]:

> § 5º - É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe.

---

538 BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 maio 2025

539 BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 maio 2025

540 FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. p. 402.

541 BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 maio 2025

Em relação à sociedade civil organizada, o art. 159 garantiu a liberdade de associação profissional e sindical, determinando por lei, ao mesmo tempo, a forma de constituição, bem como representação legal de seus integrantes nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público. Do mesmo modo o § 12 do art. 141 estabeleceu a liberdade de associação para fins lícitos, vedando a dissolução compulsória das associações sem decisão judicial[542].

Há, portanto, claro objetivo do texto constitucional de afirmar liberdades individuais e o direito de associação, refletindo não apenas a rejeição ao regime autoritário anterior, mas também a intenção de consolidar os elementos fundamentais para sobrevivência do Estado Democrático de Direito. As previsões, portanto, traduzem um compromisso mais explícito com os fundamentos do pluralismo político, reconhecendo múltiplas formas de organização social e ideológica e estabelecendo limites à ação estatal sobre essas organizações.

Em 31 de março de 1964, tem fim o período de redemocratização inaugurado pela Constituição de 1946, conduzindo novamente o país rumo a um período ditatorial. Em 24 de janeiro de 1967, o regime outorgou a **Constituição da República Federativa do Brasil**, que formalizou a nova ordem institucional[543].

Conforme salienta Fausto[544], o regime militar ampliou os poderes do Executivo, principalmente em relação à segurança nacional. Foi também estipulado, não um sistema de ditadura pessoal, mas sucessório dentro dos quadros das Forças Armadas, cuja escolha cabia à alta cúpula, sendo apenas ratificada pelo Congresso Nacional.

---

[542] BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 maio 2025

[543] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[544] FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. p. 475.

Apesar disso, e ressalvada a figura do abuso de direito[545] (art. 150, § 8º), o texto constitucional outorgado não demonstra diferenças significativas em relação ao de 1946 e 1934 no que compete às liberdades individuais e coletivas. Estão previstas, por exemplo, as liberdades de culto e associação para este fim, o federalismo (art. 1º), e consequente descentralização do poder político com atribuição de competências residuais ao estado (art. 13 § 1º), o sufrágio universal (art. 143), a representação proporcional dos partidos políticos, bem como um regime representativo baseado na pluralidade partidária (art. 149, I) e a livre manifestação do pensamento com ressalvas aos espetáculos e diversões públicas[546].

Não obstante as previsões constitucionais, a prática do regime contrastou com as previsões formais, dada a perseguição política de opositores e do poder judiciário, bem como a forte censura e o bipartidarismo. Tudo isso implementado através de atos institucionais, espécie normativa que fornecia base jurídica à ditadura e permitia, inclusive, a alteração do texto constitucional de modo unilateral, sem análise do congresso.

Dentre os 17 (dezessete) Atos Institucionais publicados ao longo do regime militar, especial destaque merece o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que cancelou os registros e extinguiu todos os partidos políticos existentes (art. 18), na medida em que sustentou o bipartidarismo que operou durante o regime, malgrado a previsão constitucional de pluralidade partidária, esculpida no art. 149, I[547].

Além dele, é relevante mencionar também o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que levou a cassação de 281 mandatos parlamentares e a aposentadoria compulsória de três ministros do STF[548]. Dentre outras coisas, o ato

---

[545] Conforme explica Pedra, “O texto constitucional de 1967 reduziu a autonomia individual e introduziu a figura do “abuso dos direitos individuais”. Quem abusasse do direito à livre manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, do direito ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, do direito de reunião e do direito de associação poderia ter seus direitos políticos suspensos temporariamente (art. 151). Igual tratamento também poderia ter quem abusasse dos próprios direitos políticos. Por força de Atos Institucionais, foram suspensos os direitos políticos de inúmeros cidadãos, entre eles três ex-presidentes da República (João Goulart, Jânio Quadros e Juscelino Kubitschek)”. PEDRA, Adriano Santana. Art. 1º, V – o pluralismo político. p. 134.

[546] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[547] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[548] COMPARATO, Fabio Konder. **A oligarquia brasileira:** Visão histórica. p. 195.

concedia poderes ao Presidente da República para decretar a Intervenção em Estados e Municípios sem a necessidade de observar os limites constitucionais (art. 3º), bem como de cassar mandatos de parlamentares eleitos (art. 4º) e suspender direitos políticos de qualquer cidadão pelo prazo de 10 anos. A suspensão ainda poderia acarretar a aplicação de “medidas de segurança”, como a prisão domiciliar, a liberdade vigiada e a proibição de frequentar localidades específicas (art. 5º, IV). O mesmo ato ainda reservou ao Presidente da República a possibilidade de, mediante decreto, “demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade” qualquer ocupante de cargo que detivesse as garantias da “vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade”, suspensas pelo art. 6º. Ainda, o art. 10 suspendeu a garantia do habeas corpus para os crimes políticos e o art. 11 excluiu o ato institucional da apreciação do Poder Judiciário[549].

Tais medidas, além de centralizadoras e autoritárias, demonstram um caráter intolerante frente a pensamentos políticos divergentes e uma busca por uniformização e unidade, lógica oposta a defendida pelo pluralismo político e sua valorização da diversidade. Da mesma forma, o regime reduziu o federalismo e extinguiu partidos, concentrando o poder político ao invés de difundi-lo e fortalecê-lo na sociedade. Portanto, é possível afirmar que o regime militar se opôs radicalmente ao pluralismo, buscando implantar uma visão monista em relação aos objetivos do Estado e ao projeto de país, perseguindo opositores e calando vozes dissidentes.

Com o fim do regime ditatorial após 21 anos, o período de redemocratização iniciado em 1985 impulsionou a promulgação, em 05 de outubro de 1988, da **Constituição da República Federativa do Brasil**. Fruto da resposta ao período ditatorial anterior, o texto consagrou inúmeros direitos e liberdade individuais e coletivas, bem como forneceu especial atenção em garantir direitos políticos, vedando sua cassação, ampliando as liberdades dos partidos e proibindo a interferência do Estado no seu funcionamento, de modo a promover um ambiente político livre do autoritarismo e da visão monolítica[550].

---

[549] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[550] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

Assim, em reposta ao quadro precedente, e consolidando os objetivos dos constituintes, o **pluralismo político tornou-se um fundamento da República Federativa do Brasil**, compondo a base e o parâmetro para interpretação de toda a ordem jurídica, como será mais bem explorado no tópico seguinte.

5.2 O PLURALISMO POLÍTICO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

A ordem constitucional inaugurada pela Constituição de 1988 foi a primeira no constitucionalismo brasileiro a tratar de modo explícito do pluralismo político. Como explica Silva[551], a Constituição acolheu a sociedade pluralista ao invés da monista, escolheu o regime de direito e liberdades fundamentais ao invés da ortodoxia opressiva. Afirma que a realidade é plural, na medida que se compõe de vários grupos, classes e categorias. “Optar por uma sociedade pluralista significa acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos”.

O pluralismo político, como anota Sarlet[552], é também cultural e econômico, assegurando uma convivência tolerante e pacífica na sociedade complexa entre diferentes interesses, ideais, convicções e projetos individuais e compartilhados por grupos, de modo a significar, ao mesmo tempo, “[...] uma abertura para posições políticas distintas e a possibilidade efetiva de participação política por parte de todos os integrantes do corpo da cidadania, inclusive mediante a formação e/ou participação em partidos políticos”.

O pluralismo político consta no título I da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), que além de estabelecer o federalismo e o Estado Democrático de Direito, lista o rol de Princípios Fundamentais da República Federativa do Brasil. Especificamente, o pluralismo está previsto no art. 1º, inciso V:

> **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**:

---

[551] SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 145

[552] SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel (org.). **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 298-299.

> [...]
> V - o pluralismo político.

O fato de estar presente no rol de princípios fundamentais insere o pluralismo político numa posição de destaque na nova ordem jurídica, com consequentes reflexos sobre todo o ordenamento.

Isto pois, os princípios fundamentais são normas juridicamente vinculantes, detendo plena eficácia e aplicabilidade, produzindo efeitos no plano concreto através de sua eficácia negativa, que se manifesta tanto quando da não recepção das normas materialmente incompatíveis publicadas sob égide da constituição anterior, quanto pela declaração de inconstitucionalidade das normas posteriores em contradição com o texto[553].

Além disso, destaca-se que constar no texto constitucional enquanto **princípio fundamental**, longe de mera formalidade, dá força tônus especial ao pluralismo político. Sarlet[554] afirma que o efeito mais relevante dos princípios fundamentais, num avanço para uma eficácia positiva, é servirem como **critério de interpretação** não somente da ordem infraconstitucional, mas principalmente para o restante do **texto constitucional**. Com isto, o aplicador do direito possui o dever de "[...] sempre **privilegiar uma interpretação o mais conforme possível aos princípios fundamentais**, afastando as opções interpretativas incompatíveis".

No mesmo sentido, Moraes[555] afirma que:

> A supremacia absoluta das normas constitucionais e a **prevalência dos princípios** que regem a República, entre eles, a **cidadania** e o **pluralismo político como seus fundamentos basilares**, obrigam o intérprete, em especial o Poder Judiciário, no exercício de sua função interpretativa, aplicar **não só a norma mais favorável** à proteção aos direitos humanos, inclusive aos direitos políticos, **mas também**

---

[553] SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. p. 280.

[554] Grifo nosso. SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. p. 280.

[555] MORAES, Alexandre de. Mandado coletivo: lei transformou partidos em meras associações. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 23 nov. 2009. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2009-nov-23/lei-ms-coletivo-transformou-partidos-meras-associacoes-classe. Acesso em: 22 maio 2025.

> **eleger, em seu processo hermenêutico a interpretação que lhes garanta a maior e mais ampla proteção**. (grifo nosso)

Por sua vez, Horta[556] aponta que os princípios fundamentais e os direitos e garantias possuem precedência na interpretação sobre os demais dispositivos constitucionais, o que, ressalta, não é o mesmo que impor uma ordem hierárquica na aplicação dos princípios, estabelecendo um nível primário. “A precedência serve à interpretação da Constituição, para extrair dessa nova disposição formal a impregnação valorativa dos Princípios Fundamentais, sempre que eles forem confrontados com atos do legislador, do administrador e do julgador”.

Ainda, Canotilho[557] entende que o princípio fundamental constitui “[...] um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo, na medida que se configura como princípio político-constitucional fundamental, no qual se assenta a ordem jurídica brasileira”. Adicionalmente, o princípio do pluralismo político pode ser observado também como um “princípio político constitucionalmente conformador”, emprestando classificação elaborada por Canotilho[558], na medida que estes se constituem dos princípios que dão forma e estrutura ao Estado, influenciando pilares como o regime político e a forma de governo[559].

Assim, por ser fundamento da ordem constitucional, o pluralismo político não se esgota na menção direta no art. 1º, mas erradia por diversas outras previsões tanto constitucionais como infraconstitucionais, como ocorre no art. 5º. Neste sentido, o dispositivo prevê uma série de liberdades políticas individuais, como livre manifestação do pensamento (IV), a garantia de não ser privado de direitos em virtude de convicção política ou filosófica, ou ainda motivo de credo (VIII), bem como a liberdade de expressão da “atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” (IX). Importante destacar, da mesma

---

[556] HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 239-240.

[557] CANOTILHO, Gomes J. J. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 7. ed., p. 1165

[558] CANOTILHO, Gomes J. J. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 1165-1166

[559] SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. p. 282.

forma, que o art. 5º protege a liberdade de consciência e crença e garante a proteção aos locais de culto (VI), fórmula presente desde a Constituição de 1891[560].

Ainda, em relação ao direito ao voto, a Constituição de 1988 é a mais abrangente do constitucionalismo brasileiro, na medida que além de torná-lo obrigatório para todos os cidadãos maiores de 18 anos e menores de 70 anos, e facultativo tanto ao maior de 16 e menor de 18, quanto ao maior de 70 anos, incluiu os analfabetos no processo político, que apesar de inelegíveis passaram a ser alistáveis como eleitores facultativos. Tal previsão incluiu parte significativa da população no processo eleitoral, na medida que no início da década de 1990 o índice de analfabetismo no Brasil ainda era de 17,6% entre os maiores de 15 anos[561].

Em relação as liberdades coletivas, destaca-se no art. 5º o direito de reunião pacífica em locais públicos sem necessidade de autorização (XVI), bem como os direitos e garantias ligados à associação dos cidadãos, como a plena liberdade de associação para fins lícitos (XVII), independentemente de autorização do poder público ou ingerência sobre seu funcionamento (XVIII), não podendo um cidadão ser compelido a associar-se ou permanecer associado (XX). Da mesma forma, o texto garante que somente por decisão judicial uma associação poderá ter suas atividades suspensas, bem como que sua dissolução compulsória só poderá operar-se por decisão judicial transitada em julgado (XIX) [562].

O art. 5º ainda prevê a possibilidade de as associações representarem seus filiados na esfera judicial e extrajudicial, mediante autorização (XXI), bem como atribui para partidos políticos, organizações sindicais, associações e entidades de

---

[560] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[561] Em 2022 esta população representava cerca de 7% da população maior de 12 anos, conforme os dados do IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estatísticas do século XX: **Analfabetismo**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. Disponível em: https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-palavra-chave/educacao/660-analfabetismo. Acesso em: 13 maio 2025 e INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2022: taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem. Editoria: IBGE; Carmen Nery; arte: Claudia Ferreira. **Agência de Notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 13 maio 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem. Acesso em: 22 maio 2025

[562] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

classe a legitimidade de impetrar mandado de segurança coletivo, na forma estabelecida no inciso LXX[563]. O texto constitucional também garante a liberdade de associação profissional e sindical (art. 8º, caput), prevista também ao servidor público civil, na forma do art. 37, inciso VI[564].

O constituinte preocupou-se em oportunizar às associações um papel ativo frente ao assuntos públicos, como ocorre diante da legitimidade das associações e sindicatos para oferecer denúncias aos tribunais de contas (art. 74, § 2º), bem como a legitimidade das confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional, além dos partidos políticos, para promover ações no controle concentrado de constitucionalidade[565] (art. 103 incisos VIII e IX), bem como diante da necessidade, no âmbito municipal, de "cooperação das associações representativas no planejamento municipal" para elaboração da lei orgânica, conforme o art. 29, inciso XII[566].

Em relação aos partidos políticos, resultado da associação de cidadãos, e principal ator da democracia liberal, o art. 17 da CRFB estabelece a liberdade de criação, extinção, fusão e incorporação, desde que atendidos os pilares do pluripartidarismo, do regime democrático, da soberania e dos direitos fundamentais. Apesar da autonomia para organização interna e a participação do estado no financiamento (§§ 2ºe 3º), o artigo prevê que os partidos devem observar, dentre outras coisas, o caráter nacional, sendo vedado "recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes" (art. 17, I e II) [567].

---

[563] Destaca-se a súmula 629 do Supremo Tribunal Federal, que afirma "A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 689**: Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2826. Acesso em: 12 maio 2025.

[564] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[565] Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI); Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO); Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

[566] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[567] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

Diante do extenso rol de garantias e direitos reservados ao exercício coletivo, especialmente no seio da sociedade civil organizada, é possível afirmar que a Constituição de 1988 garante ampla atuação às associações, valorizando sua participação e garantindo instrumentos para defesa da legalidade e do interesse de seus associados. Estas disposições, quando interpretadas à luz do princípio fundamental do pluralismo político, demonstram a atenção do constituinte em formar condições para o nascimento de núcleos de poder na sociedade, refletindo aprendizados frente aos períodos ditatoriais experimentados.

5.3 O PRINCÍPIO DO PLURALISMO POLÍTICO NA INTERPRETAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O objetivo do presente tópico é analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação ao Pluralismo Político, buscando:

a) compreender, em linhas gerais, o alcance da interpretação deste princípio após sua positivação no art. 1º, inciso V; e

b) analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação as restrições de acesso ao tempo de propaganda eleitoral e cláusula de desempenho pela legislação.

5.3.1 O alcance do Princípio do Pluralismo Político

Objetivo neste tópico é compreender a extensão da interpretação atribuída pelo Supremo Tribunal Federal ao Princípio do Pluralismo Político, compreendo em que contextos foi utilizado enquanto fundamento para elementos de suas decisões.

Para isso, o termo “pluralismo político” foi consultado junto a base de pesquisa de jurisprudência disponibilizada no site da Suprema Corte[568]. Em termos de recorte temporal, foram consideradas os Acórdãos do Tribunal publicados entre 05 outubro de 1988 e 30 de abril de 2025.

---

[568] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Portal do STF**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 12 maio 2025.

A pesquisa inicial resultou em 112 (cento e doze) decisões, sendo 101 (cento e uma) proferidas pelo Plenário, 9 (nove) pela Primeira Turma e 2 (duas) pela Segunda Turma. Diante da extensão do conteúdo coletado, bem como visando o conhecimento de decisões com caráter vinculativo, optou-se por considerar apenas decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, apesar da compreensão do alcance do efeito vinculativo também no controle difuso, dada abstratização dos efeitos da decisão.

Diante disso, a jurisprudência restringiu-se ao total de 62 acórdãos, sendo 50 (cinquenta) Ações Diretas de Inconstitucionalidade e 12 (doze) Arguições de descumprimento de Preceito Fundamental. Na sequência, foram empreendidos cortes em relação a natureza da decisão, analisando exclusivamente decisões finais e assim excluindo da análise as medidas cautelares[569].

Na sequência, as ementas das 49 decisões restantes foram examinadas com o objetivo de identificar se o termo “pluralismo político” estava localizado na ementa, indexador ou voto complementar, excluindo decisões em que o pluralismo político fora utilizado como fundamento de votos vencidos[570], nas observações[571] ou na bibliografia[572]. Também não foram analisadas as ADPF 1016/2022, dado que sequer foi conhecida pela corte, e a ADI 3059/2015, na medida em que não há na ementa relação com o pluralismo político e na análise do acórdão o termo sequer é mencionado.

Salienta-se que a ADI 4439/2017 foi analisada, apesar de a menção ao pluralismo político ocorrer apenas em dois votos vencidos. Isto ocorre pois a ementa faz referência ao pluralismo de ideias, cuja argumentação adequa-se a concepção de pluralismo político, dado que afirma que “[...] a Democracia somente existe baseada

---

[569] Neste momento excluíram-se da análise as seguintes decisões: ADI 7737/2024, ADI 7713/2024, ADI 1355/1995, ADI 839/1993, ADI 7178/2022, ADI 5311/2015, ADI 3976/2007, ADI 6565/2021, ADI 3964/2007, ADPF 738/2020, ADPF 548/2018, ADPF 759/2021, ADPF 722 (2020).

[570] Menção ao pluralismo político exclusivamente no voto vencido nos seguintes casos: ADI 2566/2018, ADI 5423/2016, ADI 5403/2020 ADI 5488/2016, ADI 5491/2016, ADI 5963/2020. Também foi excluída a ADI 6000/2019, pois a única menção ao pluralismo político faz referência à Medida Cautelar.

[571] Caso da ADI 6579/2021, cuja menção ao pluralismo político leva ao julgamento da ADI 4060/2015.

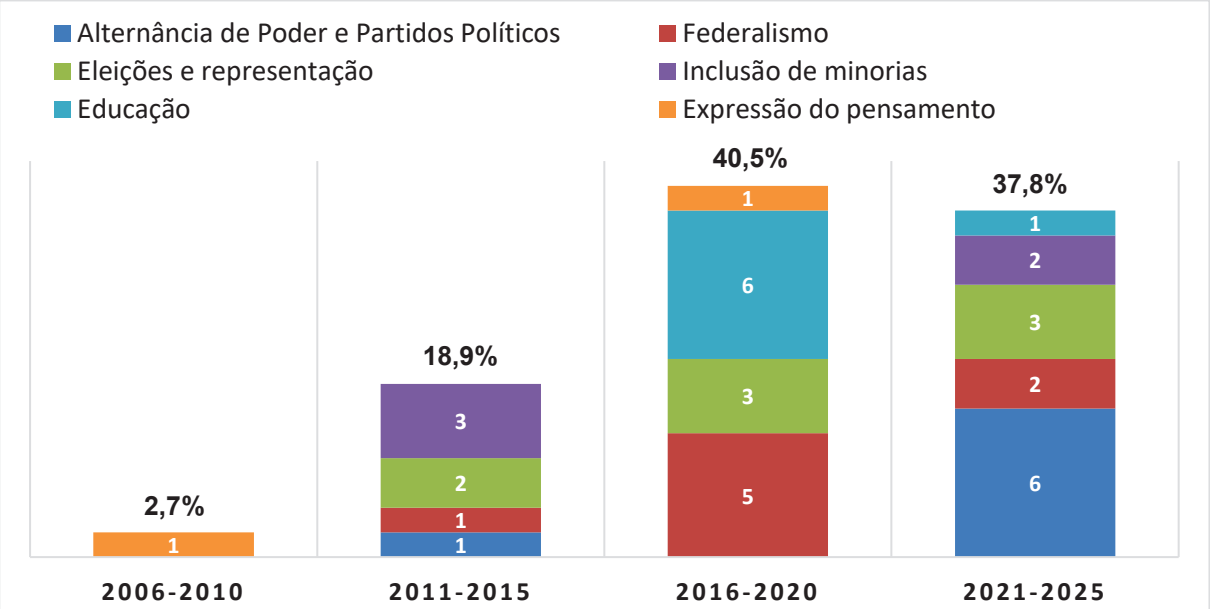
[572] Situação presente na ADI 4430/2012 e ADI 5311/2020.

na consagração do pluralismo de ideias e pensamentos políticos, filosóficos, religiosos e da tolerância de opiniões e do espírito aberto ao diálogo"[573].

Empreendidos os cortes descritos, restaram 37 decisões, sendo 7 (sete) Arguições de descumprimento de Preceito Fundamental e 30 (trinta) Ações Diretas de Inconstitucionalidade, dentre as quais a mais antiga é de 2009 (ADPF 130/2009). Tais decisões, após análise pormenorizada do conteúdo foram agrupadas por temática de fundo: Alternância de Poder e Partidos Políticos (7 decisões); Eleições e representação (8 decisões); Federalismo (8 decisões); Educação (7 decisões); Inclusão de minorias (5 decisões); Expressão do pensamento (2 decisões).

A distribuição de decisões por quinquênio e temática pode ser visualizada no gráfico abaixo:

Gráfico 01: Porcentagem em relação ao total de decisões e respectiva temática



Fonte: Desenvolvido pelo autor

É possível notar que após a primeira decisão (2009), nos anos seguintes houve um significativo aumento dos acórdãos no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade que passaram a utilizar o princípio do pluralismo político enquanto

[573] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4439**, Distrito Federal. Relator: Min. Roberto Barroso. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 27 set. 2017. Publicado em: 21 jun. 2018. Tribunal Pleno. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=15085915. Acesso em: 26 maio 2025.

fundamento, de modo que os dois últimos quinquênios (2016-2020 e 2021-2025) concentraram 78,3% do total de decisões (trinta decisões).

Para uma melhor análise do contexto em que o princípio do pluralismo político foi utilizado como fundamentação de elementos da decisão, bem como visando identificar similaridades na interpretação em contextos específicos, as decisões agrupadas por temática foram listadas nos quadros abaixo, identificando a ação e a data de julgamento na primeira coluna, seguido do resumo da decisão e da relação com o pluralismo político, respectivamente, na segunda e na terceira.

Destaca-se que a separação temática se baseia no elemento decisional em que o pluralismo político serve de fundamento, e não na temática da ação. Assim, a decisão pode versar sobre matérias do direito processual penal, mas o pluralismo político ser discutido num contexto de distribuição de competências entre entes da federação, promovendo o enquadramento da decisão no tema “federalismo” em vez de “processo penal”.

Quadro 01: Alternância de Poder e Partidos Políticos

Ação e ano da decisão	Resumo da decisão	Relação com o Pluralismo Político
ADI 5081 (2015)	A Corte entendeu que a perda de mandato por infidelidade não se aplica a cargos majoritários, valorizando o voto popular e o pluralismo representativo.	Distingue o modelo proporcional e majoritário, considerando elementos pluralistas próprios daquele modelo. Não há argumentação clara e consolidade que ligue a decisão ao princípio do pluralismo político.
ADI 6707/2021	Julgada procedente contra reeleições sucessivas para mesma função na Mesa Diretora estadual.	Proteção ao equilíbrio representativo e alternância de lideranças como expressão do pluralismo.
ADPF 1002 (2022)	Validada norma municipal que vedava reeleição múltipla na mesa da câmara, alinhando-se ao princípio democrático e ao pluralismo político institucional.	Fortalece a rotatividade democrática nos legislativos municipais, essencial ao pluralismo político.
ADI 6688 (2022)	Julgada parcialmente procedente para permitir apenas uma reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, com interpretação conforme à Constituição.	Reforça o princípio do pluralismo político ao assegurar alternância nas direções legislativas estaduais.
ADI 6654 (2023)	Julgada procedente contra reeleição ilimitada na Mesa Diretora estadual.	Reforço à alternância de poder como pressuposto do pluralismo político.
ADI 7350 (2024)	Julgada procedente contra eleições simultâneas da Mesa Diretora para dois biênios.	Antecipação excessiva prejudica a alternância de poder, violando o pluralismo político. Concentração de poder compromete alternância e

		enfraquece o pluralismo político nas Casas Legislativas.
ADI 7732 (2025)	Julgada procedente contra antecipação da eleição da Mesa Diretora da ALAP.	Antecipação excessiva afronta a contemporaneidade e a alternância democrática, bases do pluralismo.

Fonte: Desenvolvido pelo autor

Das sete ações classificadas como relativas à alternância de poder e partidos políticos, seis delas tratam de normas relativas à eleição das mesas diretoras de casas legislativas, sendo que duas versam sobre a inconstitucionalidade da antecipação das eleições para o segundo biênio, realizando-as conjuntamente, e outras três tratam sobre a constitucionalidade de normas que versam sobre a impossibilidade de múltiplas reeleições para o mesmo cargo na mesa diretora.

Na primeira situação, a Corte julgou procedente a norma que vedava a reeleição múltipla na mesa da câmara de vereadores (ADPF 1002) e deu interpretação constitucional para dispositivos que limitavam a uma reeleição para o mesmo cargo na mesa diretora, por imposição do princípio democrático, republicano e do pluralismo político. Já no caso da vedação as eleições antecipadas para a mesa diretora, conforme ADI 7350 e ADI 7732, o Supremo entendeu que a antecipação das eleições prejudica a alternância de poder e promove sua concentração, enfraquecendo assim o princípio do pluralismo político.

Neste sentido, as decisões interpretam que a alternância do poder está diretamente ligada não somente à ideia de elegibilidade e temporariedade dos mandatos, mas também à imposição de um processo que promova oportunidades para transmissão do poder para grupos políticos distintos, em homenagem ao princípio do pluralismo político.

Quadro 02: Eleições e representação

Ação e ano da decisão	Resumo da decisão	Relação com o Pluralismo Político
ADI 4650 (2015)	Declarou a inconstitucionalidade de dispositivos que autorizavam as doações eleitorais por pessoas jurídicas.	Proteção contra captura do processo político pelo poder econômico, preservando a igualdade e diversidade política.
ADI 5105 (2015)	Declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei nº 12.875/2013 que impediam novos partidos de acessar o tempo de propaganda eleitoral gratuita (direito de antena) e recursos do fundo partidário.	Reconheceu-se que a vedação inviabilizava tanto o funcionamento quanto o desenvolvimento de novas formas de pensar a política, ofendendo o pluralismo político

ADI 5487 (2016)	Interpretação conforme a constituição para garantir a participação em debates eleitorais de candidatos com representação **mínima** de dez cadeiras na câmara. Constitucionalidade da divisão de parte do tempo de propaganda com base na representatividade do partido na Câmara dos Deputados, garantido o acesso a todos.	Interpretação conforme para impedir exclusões arbitrárias de debates eleitorais e proteger o debate democrático plural.
ADI 5577 (2016)	Validação da exigência de representatividade mínima para participação em debates eleitorais.	Reconhecimento de que critérios objetivos de acesso a debates não violam o pluralismo quando razoáveis.
ADI 5420 (2020)	Julgada parcialmente procedente para invalidar distorção na distribuição de vagas remanescentes no sistema proporcional.	Garantia da representatividade proporcional como reflexo do pluralismo político presente na sociedade
ADI 2530 (2021)	Declarou a inconstitucionalidade dos dispositivo que sustentavam a “candidatura nata” por violar a isonomia e a autonomia partidária.	O pluralismo político fundamenta a possibilidade de participação de todos, reforçando a natural disputa interna nos partidos na escolha de candidatos.
ADI 6281 (2022)	Julgada improcedente ADI que visava a declaração de inconstitucionalidade dos limites à propaganda eleitoral paga.	Não há incompatibilidade da limitação com o princípio do pluralismo político, vez que as restrições são razoáveis e protegem a igualdade.
ADI 7228 (2024)	Julgada parcialmente procedente contra cláusula de desempenho para distribuição de sobras eleitorais.	Garantia da representatividade proporcional como reflexo do pluralismo político presente na sociedade.

Fonte: Desenvolvido pelo autor

Dentre as ações do quadro 02, quatro referem-se à exposição de partidos, sendo três referentes à propaganda eleitoral gratuita (ADI 5105) e outra à propaganda paga (ADI 6281). Outras duas ações (ADI 5487 e 5577) versam sobre a participação em debates políticos.

De maneira geral, as decisões valorizam o pluralismo político ao garantirem a participação na propaganda eleitoral a todos os partidos, gerando espaço para o florescimento de novos valores e ideias, reconhecendo porém como válido, sem prejuízo ao pluralismo político, critérios de distribuição do tempo de propaganda e de participação em debates com base na representação do partido na câmara dos deputados. Da mesma forma, e mantendo a coerência, a corte entendeu que propagandas pagas podem sofrer limitações razoáveis por lei.

Em relação a ADI 4650, que trata da declaração de inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas à partidos político, por ter ser objeto de exaustiva análise no capítulo seguinte, não há necessidade de apontamentos adicionais.

Importante destacar, por fim, a ADI 5420 e 7228, que tratam da ocupação dos cargos eletivos via sistema proporcional a partir do cálculo das sobras.

Em ambos os casos foram julgadas inconstitucionais regras que concentravam a distribuição das sobras em grandes partidos, preservando a diversidade social que deve ser observada na composição do legislativo com base no sistema proporcional. Em suma, há clara interpretação no sentido de ampliação da representação ideológica no campo político, dando voz para grupos ideologicamente distintos.

Quadro 03: Inclusão de minorias

Ação e ano da decisão	Resumo da decisão	Relação com o Pluralismo Político
ADI 4277 (2011)	Reconhecimento da união homoafetiva como família com base em interpretação conforme da Constituição.	Pluralismo como valor sociopolítico-cultural que ampara a diversidade de arranjos familiares e protege a dignidade.
ADPF 132 (2011)	Reconhecimento da união homoafetiva como família com base em interpretação conforme da Constituição.	Pluralismo como valor sociopolítico-cultural que ampara a diversidade de arranjos familiares e protege a dignidade.
ADI 3330 (2012)	PROUNI declarado constitucional como ação afirmativa que concretiza o princípio da isonomia e promove pluralismo social por meio da educação.	Pluralismo é entendido como valor que sustenta uma sociedade democrática e inclusiva e, nesta linha, as ações afirmativas promovem e reforçam o pluralismo.
ADI 5783 (2023)	Declarou a inconstitucionalidade do prazo para comunidades de Fundo e Fecho de Pasto requererem regularização fundiária, por afrontar os direitos culturais, territoriais e o pluralismo.	Protege o direito coletivo à terra e à cultura de comunidades tradicionais, protegendo as distintas cultura e formas de viver que formam o pluralismo político.
ADI 6338 (2023)	Julgada improcedente ADI que buscava a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos relativos à punição por fraudes às cotas de gênero.	A fraude à cota viola a igualdade de gênero, a cidadania e o pluralismo político. A norma impugnada visa coibir a discriminação contra as mulheres.

Fonte: Desenvolvido pelo autor

Em relação à inclusão de minorias, o julgamento conjunto da ADPF 132 e da ADI 4277, que tratam da equiparação da união homoafetiva, ressaltou o pluralismo como valor fundante da ordem constitucional, compreendendo a categoria em seu sentido sócio-político-cultural. O voto da Ministra Carmen Lúcia[574], em sede

[574] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4277**. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em: 5 maio 2011. Publicado em: 14 out. 2011. Tribunal Pleno. p. 93. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635. Acesso em: 26 maio 2025

de fundamentação complementar, sintetiza que o princípio do pluralismo político, para ser político deve ser antes social e, nesse cenário, depende da liberdade dos indivíduos de viver segundo suas próprias escolhas. “Daí a escolha da vida em comum de duas pessoas do mesmo sexo não poder ser tolhida, por força de interpretação atribuída a uma norma legal, porque tanto contrariaria os princípios constitucionais que fundamentam o pluralismo político e social”.

Já na ADI 3330, o princípio do pluralismo político foi invocado para validar a discriminação positiva (ação afirmativa) base do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que visa democratizar o acesso ao ensino superior. Entendeu-se que mais do que corrigir desigualdades, as ações afirmativas possuem caráter pedagógico em relação a valorização e convívio com a diversidade, homenageando o pluralismo.

Quadro 04: Federalismo

Ação e ano da decisão	Resumo da decisão	Relação com o Pluralismo Político
ADI 4060 (2015)	Julgada improcedente contra lei estadual que fixava número de alunos por sala.	Legislação regional considerada compatível com o pluralismo federativo.
ADI 4633 (2018)	Julgada improcedente ADI contra norma estadual que exigia divisórias em bancos.	Norma estadual considerada compatível com a autonomia regional e o federalismo pluralista.
ADI 5575 (2018)	Julgada procedente contra lei estadual que exige aviso em ligações para outras operadoras (telecomunicações).	Apesar do pluralismo político fundamentar a autonomia do ente federativo em suas escolhas institucionais e normativas, a decisão reconheceu a competência privativa da União.
ADI 5830 (2019)	Declaração de inconstitucionalidade de norma estadual sobre extratos detalhados em planos pré-pagos de telefonia.	Apesar do pluralismo político fundamentar a autonomia do ente federativo em suas escolhas institucionais e normativas, a decisão reconheceu a competência privativa da União.
ADI 5752 (2019)	Julgada improcedente ADI contra programa de estágio para estudantes de pós-graduação no ministério público estadual de SC.	Norma estadual considerada compatível com a autonomia regional e o federalismo pluralista. Matéria que não versa sobre direito do trabalho, competência privativa da União.
ADI 5505 (2020)	Julgada improcedente ação contra dispositivos da Lei Orgânica do MP do RN que atribuíam ao Procurador-Geral a competência para interpor recursos aos tribunais superiores.	A decisão reafirma a auto-organização dos entes federados e a legitimidade da diversidade normativa, em consonância com o pluralismo político, salvo quando contraria o texto constitucional.
ADI 5995 (2021)	Parcialmente procedente contra proibição de testes em animais e seus efeitos comerciais.	Defendeu-se o respeito às competências federativas, elemento estruturante do pluralismo institucional.

ADI 6298 (2023)	Julga parcialmente procedentes ações contra dispositivos da Lei 13.964/2019 ("Pacote Anticrime"), para declarar: inconstitucionalidades parciais de normas sobre juiz das garantias, videoconferência em custódia, impedimentos automáticos e organização judiciária.	Considera que o artigo 3º-D, parágrafo único, invade a competência legislativa dos Estados, dispondo sobre a organização judiciária, de iniciativa legislativa exclusiva do Poder Judiciário.

Fonte: Desenvolvido pelo autor

Nas ações relativas ao quadro 04, todas as oito decisões abordam a temática do federalismo, especificamente a auto-organização e auto legislação das unidades federativas. Em cinco oportunidades o supremo julgou improcedentes as ações que visavam a declaração de inconstitucionalidade de leis estaduais em virtude de alegação de violação a distribuição de competências previstas na constituição, entendendo nas ADIs 4060, 4633, 5575, 5752 e 5505, que o Estado, dentro da autonomia conferida pela constituição, pode legislar sobre todos os aspectos que não entrem em conflito com as normas gerais da união, sendo esta uma interpretação alinhada com o pluralismo político que é reforçado pela descentralização própria do federalismo.

A mesma linha foi seguida na ADI 5995, que julgou a constitucionalidade da proibição, por lei estadual, de testes de produtos cosméticos e afins em animais, bem como a inconstitucionalidade das restrições à comercialização destes produtos, por ofensa à competência privativa da união. Por fim, a Corte entendeu, no âmbito da ADI 6298, que a União invadiu competência legislativa do Estado ao estabelecer o rodízio de magistrados nas comarcas, declarando a constitucionalidade parcial.

Quadro 05: Educação

Ação e ano da decisão	Resumo da decisão	Relação com o Pluralismo Político
ADI 4439 (2017)	Declara a constitucionalidade do ensino religioso confessional facultativo nas escolas públicas, com respeito à laicidade e à diversidade.	O princípio do pluralismo político fundamenta a convivência respeitosa entre visões de mundo distintas, inclusive religiosas. A manutenção do ensino religioso confessional facultativo não viola o laicismo do Estado, uma vez que não há imposição ou exclusão de crença e a matrícula é voluntária.
ADI 5580 (2020)	Declarada a inconstitucionalidade da Lei Escola Livre por afronta ao pluralismo de ideias e a liberdade de ensino e aprendizagem.	Afirmação do pluralismo de ideias como base do ensino e da formação cidadã, convivência com diferentes visões de mundo. Tolerância.

ADPF 548 (2020)	Julgada procedente ADPF contra proibição de manifestações políticas em universidades.	Garantiu a liberdade de pensamento e expressão universitária como manifestação do pluralismo político.
ADPF 526 (2020)	Julgada procedente contra norma municipal que proibia a menção a gênero e orientação sexual em escolas.	Afirmação do pluralismo de ideias e da liberdade de cátedra como fundamentos do ensino democrático.
ADPF 467 (2020)	Julgada procedente contra lei municipal que proibia menções a gênero e orientação sexual na educação.	Proteção à diversidade como conteúdo essencial ao pluralismo político e à liberdade de ensinar.
ADPF 460 (2020)	Julgada procedente contra lei que proibia ensino sobre gênero.	Defesa da pluralidade de ideias, do debate democrático, negando o congelamento que favorece perspectivas hegemônicas e assim promovendo o pluralismo político.
ADI 6543 (2021)	Julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade de decreto que permitia nomeação direta, sem consulta, de diretores de instituições federais de ensino técnico.	A decisão protege a gestão democrática do ensino público e garante a autonomia, com reflexo direto sobre o pluralismo de ideias

Fonte: Desenvolvido pelo autor

Dentre as sete decisões analisadas na temática educação, três delas envolvem a proibição do ensino de gênero nas escolas, ADPF 526, 467 e 460. A decisão da corte nas ações foi no sentido de que o pluralismo político abarca a diversidade de ideias, especialmente relevante no ambiente educacional, que forma cidadãos que participarão de uma sociedade plural, de modo que há clara repulsa à visão hegemônica e proteção da liberdade de ensinar e aprender.

Interessante atentar-se, da mesma forma, para a ADPF 548, que afastou decisões da Justiça Eleitoral que coibiram a manifestação política em determinadas Universidades, na esteira de movimentos de “despolitização” (ADI 5580). A decisão garantiu a liberdade de expressão nas universidades também em contextos políticos, vez que traduz-se na essência do pluralismo político, com a livre circulação de ideias e debates entre posições antagônicas. Emblemática é a consolidação feita pela Ministra Carmen Lúcia[575] na decisão: “Pensamento único é para ditadores. Verdade absoluta é para tiranos. A democracia é plural em sua essência. E é esse princípio que assegura a igualdade de direitos individuais na diversidade dos indivíduos”.

Quadro 06: Expressão do pensamento

[575] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548.** Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado em: 15 maio 2020. Publicado em: 9 jun. 2020. Tribunal Pleno. p. 31. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752896813. Acesso em: 26 maio 2025.

Ação e ano da decisão	Resumo da decisão	Relação com o Pluralismo Político
ADPF 130 (2009)	Reconheceu a não recepção da Lei de Imprensa de 1967 pelo texto constitucional de 1988.	Afirma que o §5º do art. 220 da CRFB, que proíbe o monopólio e oligopólio das redes de comunicação, visa concretizar o pluralismo existente nas sociedades democráticas.
ADI 4451 (2018)	Declarou inconstitucional a restrição à crítica durante eleições, reafirmando que a liberdade de expressão, inclusive humorística, é essencial ao pluralismo de ideias.	Afirma a liberdade de crítica política e artística como pressuposto do pluralismo político no processo democrático.

Fonte: Desenvolvido pelo autor

Em relação a liberdade de expressão do pensamento, e apesar do elemento decisional relativo ao pluralismo político não estar no cerne da ADPF 130, em ambos os casos é relevante compreender a interpretação do princípio do pluralismo político como garantidor do livre debate e circulação de ideias no ambiente democrático.

De modo mais específico, na ADI 4451, o voto complementar do então Ministro Celso de Mello[576], afirma que ambientes democráticos devem promover um ambiente de tolerância que favoreça o dissenso entre posições antagônicas, de modo a assim concretizar o pluralismo político e à tolerância, valores essenciais ao Estado Democrático de Direito.

Daí que, por óbvio, a necessidade de liberdade para circulação de ideias, objeto também analisado na ADPF 130. A decisão sintetiza que o Pluralismo é garantido por uma imprensa livre, não sujeita ao monopólio ou oligopólio, visando garantir um ambiente democrático de debate de ideias. Sendo, portanto, a proibição posta no § 5º do art. 220 (vedação ao oligopólio e monopólio das redes de comunicação) uma regra que visa a concretização do princípio do pluralismo político.

De modo geral, a análise permite apontar que o pluralismo político é acionado para fundamentar a divisão de competências, prestigiando ações locais com base na ligação entre pluralismo político e descentralização do poder, permitindo

[576] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4451.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 21 jun. 2018. Publicado em: 6 mar. 2019. Tribunal Pleno. p. 136. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749287337. Acesso em: 26 maio 2025.

organização institucional e normativa segundo traços regionais e não uniformizadores, valorizando a pluralidade de culturas e valores existentes.

Ao mesmo tempo destaca-se o posicionamento em relação a regras que promovem a competitividade e alternância política, como a invalidação ou interpretação conforme a constituição para regras estaduais que deixaram de limitar o número de reeleições para os membros da mesa diretora. O mesmo se observa na declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que garantiam a candidatura nata.

Em relação a exposição dos partidos, as decisões sustentam o acesso a todos à propaganda política como forma de expressão do pluralismo, que não é prejudicado frente a proporcionalidade da distribuição segundo critérios proporcionais. Da mesma forma, o tribunal considerou constitucional, ainda, a imposição de limites à propaganda paga, evitando que a desproporção pudesse desequilibrar de modo elevado a competição política.

O Supremo Tribunal Federal também entendeu que o pluralismo político, é fundamento para a declaração de constitucionalidade de políticas afirmativas destinadas à grupos sociais específicos. Do mesmo modo, a inclusão das minorias no debate legislativo encontrou respaldo com base no mesmo fundamento, levando a inconstitucionalidade de dispositivos que promoviam a sobrerrepresentação de grandes partidos na distribuição das sobras eleitorais.

Por fim, em relação a liberdade de expressão e de ensinar, a corte assentou que as regras infraconstitucionais devem respeitar a livre circulação de ideias e o direito a crítica política, na medida que estes elementos promovem o debate público necessário a manifestação das distintas visões existentes na sociedade, ao mesmo tempo em que o pluralismo político impõe a valorização da pluralidade que deve ser reforçada através da educação para cidadania.

5.3.2 A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na tensão entre igualdade e pluralismo representativo

O foco especial para o cenário eleitoral deriva das relações entre pluralismo político, liberdade, igualdade e representatividade, tensão que permeia o

debate relativo ao financiamento privado e que por isso oferecerá importantes elementos à interpretação do conteúdo do pluralismo político no cenário de financiamento político por pessoas jurídicas.

A jurisprudência analisada neste cenário foi selecionada com base na consulta ao ambiente “A Constituição e o Supremo”, nas decisões relacionadas ao §3º do art. 17 da CRFB, na redação anterior a Emenda Constitucional nº 97/2017, dentre as matérias que versam sobre regras para divisão do tempo de propaganda eleitoral e participação em debates, sendo portanto relativas à exposição de ideias, valores e visões diversas à população em geral.

Definiu-se o marco temporal inicial o julgamento da ADI 4650, que marcou o entendimento pela inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas para partidos políticos e candidatos. Neste sentido, três ações foram analisadas: ADI 5.487, ADI 5.423 e ADI 5.491, todas julgadas no ano de 2016[577].

As ações atacam dispositivos que criam restrições de acesso ao financiamento público e participação em debates, promovendo os seguinte pedidos:

a) ADI 5491: requer declaração de inconstitucionalidade do art. 47, § 2º, incisos I (primeira parte) e II, da Lei nº 9.504/97 (Lei da Eleições), que fixam normas para distribuição do tempo de propaganda eleitoral, sendo 90% de acordo com a bancada eleita na Câmara dos Deputados e os 10% restantes de maneira igualitária[578].

[577] A ADI 5105, apesar de satisfazer os requisitos postos, foi suficientemente analisada no comentário do quadro 02. Ademais, a ADI 7214 e 5795 tratam de temas subsidiários frente ao objetivo, sendo que a primeira aborda a constitucionalidade da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, que substituiu em grande parte o financiamento privado a partir de pessoas jurídicas, e a segunda julga a possibilidade de transferência de valores obtidos por uma legenda, através deste fundo, para outra agremiação.

[578] A seguir o texto integral dos incisos: I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem; II - 10% (dez por cento) distribuídos igualitariamente. BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 26 maio 2025.

b) ADI 5487: pede a declaração de inconstitucionalidade do art. 47, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 9.504/97, além da declaração de inconstitucionalidade do art. 46, caput e § 5º da mesma lei. Este último que versa sobre a possibilidade de debates eleitorais, independentemente do tempo de propaganda, assegurando a participação apenas dos candidatos com representação superior a nove Deputados. O parágrafo 5º permitia aos participantes, ainda, a aprovação das regras do debate, "[...] inclusive as que definam o número de participantes [...]"[579].

c) ADI 5423: requer a declaração de inconstitucionalidade tanto do art. 47, § 2º (incluindo o inciso I em sua completude) quanto do art. 46 caput, ambos da Lei nº 9.504/97 (Lei da Eleições).

No julgamento do pedido de declaração de inconstitucionalidade dos incisos I e II do § 2º do art. 47, ADI 5423 e 5491[580], julgadas conjuntamente com Relatoria do Ministro Dias Toffoli, destacou-se que os dispositivos impugnados estão:

> [...] em consonância com a cláusula democrática e com o sistema proporcional, estabelecem regra de equidade, resguardando o direito das minorias partidárias de acesso à propaganda eleitoral e pondo em situação de benefício não odioso aquelas agremiações mais lastreadas na legitimidade popular. O tempo outorgado proporcionalmente à representatividade, embora dividido de forma distinta entre as agremiações, não nulifica a participação de nenhuma legenda concorrente.

---

[579] Consta na redação: Art. 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, sendo assegurada a participação de candidatos dos partidos com, e facultada a dos demais, observado o seguinte: [...] § 5º Para os debates que se realizarem no primeiro turno das eleições, serão consideradas aprovadas as regras, , que obtiverem a concordância de pelo menos 2/3 (dois terços) dos candidatos aptos, no caso de eleição majoritária, e de pelo menos 2/3 (dois terços) dos partidos ou coligações com candidatos aptos, no caso de eleição proporcional. BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 26 maio 2025.

[580] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5423**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 25 ago. 2016. Publicado em: 19 dez. 2017. Tribunal Pleno. p. 02. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222689. Acesso em: 26 maio 2025.

Por sua vez, na ADI 5487[581], também julgada em conjunto, mas com relatoria da Ministra Rosa Weber, em relação ao mesmo dispositivo, afirma que:

> 1.1 Todos os partidos políticos têm direito à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, inclusive aqueles sem representação na Câmara dos Deputados. É válida, contudo, a divisão de parte do tempo de propaganda com base na representatividade do partido político na Câmara dos Deputados, desde que o critério de divisão adotado não inviabilize a participação das pequenas agremiações. 1.2. O exame da proporcionalidade do critério de distribuição do direito de antena deve levar em conta, entre outros fatores, o tempo total de propaganda eleitoral gratuita assegurado por lei e a quantidade de partidos políticos existentes. No cenário normativo e político-partidário atual, o critério previsto no art. 47, § 2º, da Lei 9.507/1997, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, revela-se constitucional, assegurando um "espaço mínimo razoável" para as agremiações sem representatividade na Câmara dos Deputados. 1.3. É também constitucional a fixação de critérios distintos para o cálculo da representatividade das coligações conforme se trate de eleições majoritárias ou proporcionais, haja vista a distinta natureza desses dois sistemas de disputa. Assim, a fim de garantir maior equidade na distribuição do horário eleitoral gratuito, é válido que se limite o cômputo da representatividade em eleições majoritárias ao número de representantes dos seis maiores partidos integrantes da coligação.

Ambas as decisões declaram a constitucionalidade da positivação de critérios de representatividade parlamentar para fixação do tempo de propaganda eleitoral gratuita, contanto que seja respeitado o direito de todos os partidos ao tempo de propaganda. Conforme consignado pelo Ministro Dias Toffoli[582], a regra está de acordo com o modelo constitucional vigente na medida que promove a equidade, vez que apesar da distribuição majoritariamente proporcional, prevê tempo mínimo a todos

---

[581] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5423**. Relatora: Min. Rosa Weber. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em: 25 ago. 2016. Publicado em: 19 dez. 2017. Tribunal Pleno. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222689. Acesso em: 26 maio 2025.

[582] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5423**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 25 ago. 2016. Publicado em: 19 dez. 2017. Tribunal Pleno. p. 02. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222689. Acesso em: 26 maio 2025.

os partidos políticos, de modo a não inviabilizar a participação de partidos que, no atual arranjo de forças, representam ideologias minoritárias.

Em relação ao pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 46, caput e § 5º, este último exclusivamente na ADI 5487, que trata da participação em debates, o julgamento seguiu lógica semelhante. Na ADI 5423, afirmou-se que o critério de representação mínima na câmara é razoável para participação em debates, especialmente pois a participação ainda é facultada pelas emissoras.

No mesmo sentido, a decisão na ADI 5487 acompanha a linha de entendimento, mas adiciona, todavia, que a aprovação das regras pelos participantes não pode incluir a deliberação sobre os candidatos que participarão do debate, na medida que há claro conflito de interesses, com potencial de ofensa a democracia, isonomia e liberdade de expressão.

Essa harmonização entre critérios objetivos estipulados em lei e a garantia de condições mínimas para exposição de ideias, em respeito à diversidade política, reflete a compreensão, nestes casos, de que o pluralismo político não exige igualdade estrita na competição, mas sim oportunidades mínimas de inserção e expressão no processo eleitoral. São constitucionais, neste sentido, critérios razoáveis que levem em consideração a representação para distribuição de recursos públicos e o tempo de propaganda eleitoral, desde que não haja supressão de correntes minoritárias.

Seguem este entendimento algumas manifestações e votos, como por exemplo do Ministro Toffoli[583], nos julgamentos das ADI 5491 e 5423, quando afirma que o legislador infraconstitucional estava “atento a um padrão equitativo de isonomia, melhor dizendo, ponderou os aspectos formal e material do princípio da igualdade”.

Ainda, reconheceu que o critério adotado reserva espaço às minorias, sem desconhecer, todavia, “[...] a realidade histórica de agregação de representatividade política experimentada por diversos partidos políticos que na

[583] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5491**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 25 ago. 2016. Publicado em: 6 set. 2017. Tribunal Pleno. p. 18. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13546332. Acesso em: 26 maio 2025

atualidade dominam o cenário político” [584]. E assevera: “[...] **não há igualdade material** entre agremiações partidárias que contam com representantes na Câmara Federal e legendas que, submetidas ao voto popular, não lograram eleger representantes para a Casa do Povo”. Assim defende que não há possibilidade de exigir:

> [...] tratamento absolutamente igualitário entre esses partidos, porque eles não são materialmente iguais, quer do ponto de vista jurídico, quer da representação política que têm. Embora iguais no plano da legalidade, não são iguais quanto à legitimidade política. [...] Mas, evidentemente, não pode a legislação instituir mecanismos que, na prática, excluam das legendas menores a possibilidade de crescimento e de consolidação no contexto eleitoral, devendo ser assegurado um **mínimo razoável de espaço** para que esses partidos possam participar e influenciar no pleito eleitoral, propiciando, inclusive, a renovação dos quadros políticos[585].

Inclusive, o Ministro Toffoli e o Ministro Barroso fazem referência ao julgamento das ADI 4430 e 4795[586], cujo fragmento da ementa sintetiza o argumento apresentado:

> Ações diretas de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto da ADI nº 4.430 e da ADI nº 4.795. [...] Não há igualdade material entre agremiações partidárias que contam com representantes na Câmara Federal e legendas que, submetidas ao voto popular, não lograram eleger representantes para a Casa do Povo. Embora iguais no plano da legalidade, não são iguais quanto à legitimidade política. Os incisos I e II do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97, em consonância com o princípio da democracia e com o sistema proporcional, estabelecem regra de equidade, resguardando o direito de acesso à propaganda eleitoral das minorias partidárias e pondo em situação de privilégio não

---

[584] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5491**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 25 ago. 2016. Publicado em: 6 set. 2017. Tribunal Pleno. p. 18. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13546332. Acesso em: 26 maio 2025

[585] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5491**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 25 ago. 2016. Publicado em: 6 set. 2017. Tribunal Pleno. p. 18. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13546332. Acesso em: 26 maio 2025.

[586] Grifo nosso. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4430**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 29 jun. 2012. Publicado em: 19 set. 2013. Tribunal Pleno. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4543766. Acesso em: 26 maio 2025

> odioso aquelas agremiações mais lastreadas na legitimidade popular. O critério de divisão adotado – proporcionalidade à representação eleita para a Câmara dos Deputados – adéqua-se à finalidade colimada de divisão proporcional e tem respaldo na própria Constituição Federal, que faz a distinção entre os partidos com e sem representação no Congresso Nacional, concedendo certas prerrogativas, exclusivamente, às agremiações que gozam de representatividade nacional (art. 5º, LXX, a; art. 103, VIII; art. 53, § 3º; art. 55, §§ 2º e 3º; art. 58, § 1º).

Cabe destacar que a posição adotada pelo STF não foi unânime. Nesse sentido, os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, julgaram integralmente procedente a ADI 5487. Destacou o primeiro, que o dispositivo questionado amplia o poder das maiorias, opondo-se ao pluralismo político:

> [...] examinando os novos dispositivos, vejo que se potencializou a voz não das minorias, mas das maiorias. Constata-se isso no que o tempo de propaganda eleitoral foi dividido homenageando-se a maioria, isso ao se cogitar, no novo inciso I do § 2º do artigo 47 da Lei nº 9.504/1997, da divisão do tempo em benefício, repito, das maiorias, ao se prever que 90% será distribuído proporcionalmente, considerado o número de representantes na Câmara dos Deputados. Os 10% restantes, distribuídos igualitariamente, com participação, foi ressaltado da tribuna, não só dos partidos minoritários como também dos majoritários. Houve, sem dúvidas, retrocesso, porque a Lei nº 9.504/1997 continha distribuição diversa, que não prejudicava tanto como o faz a atual os partidos minoritários, ao prever que os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º do artigo 47, sejam distribuídos entre todos e coligações que tivessem candidatos, observados certos critérios. Tinha-se 2/3 distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados e, do restante, 1/3 distribuído igualitariamente e 2/3, proporcionalmente ao número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior para a Câmara dos Deputados[587].

[587] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5487**. Relatora: Min. Rosa Weber. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Voto do Min. Marco Aurélio. Julgado em: 25 ago. 2016. Publicado em: 19 dez. 2017. Tribunal Pleno. p. 2-3. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222689. Acesso em: 26 maio 2025.

No mesmo sentido, o Ministro Celso de Mello[588] argumentou:

> Incumbe ao Poder Público, na verdade, como adverte a Professora Eneida Desirée Salgado, da Universidade Federal do Paraná, "assegurar a efetiva participação de todas as vozes no debate político". Na realidade, a ideia de viabilizar a participação de todas as vozes no debate eleitoral extrai a sua legitimação de um dos fundamentos mais expressivos subjacentes à própria concepção democrática de poder, que se traduz no respeito ao pluralismo político (CF, art. 1º, V)". [...] Vê-se, portanto, que não se pode reconhecer ao Estado, notadamente aos grupos hegemônicos que o dirigem, a possibilidade de, mediante manipulação das formulações legislativas, restringir o espaço do dissenso, subtrair às correntes minoritárias o direito de buscar o poder governamental e inibir-lhes a livre manifestação de suas convicções, em ordem a perpetuar-se no controle do aparelho estatal, esterilizando , gravemente, a liberdade fundamental de participação política que a Constituição da República assegura a todos e a cada um de nós.

Destaca-se que as referidas ações não foram as primeiras a apreciar a constitucionalidade de cláusulas reduzem o acesso de minorias aos meios de ação política. Nesse sentido, **já em 2006 o STF realizou o julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 1351[589] e 1354**[590], cujo objeto era o art. 13 da Lei nº 9.096[591], que, conjuntamente com o art. 41, incisos I e II, condicionava a

---

[588] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5487**. Relatora: Min. Rosa Weber. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Voto do Min. Celso de Mello. Julgado em: 25 ago. 2016. Publicado em: 19 dez. 2017. Tribunal Pleno. p. 3. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222689. Acesso em: 26 maio 2025.

[589] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1351**. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Julgado em: 07 dez. 2006. Publicado em: 29 jun. 2007. Tribunal Pleno. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13546332. Acesso em: 26 jan 2026.

[590] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1354**. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Julgado em: 07 dez. 2006. Publicado em: 29 jun. 2007. Tribunal Pleno. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13546332. Acesso em: 26 jan 2026.

[591] BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 26 jan 2026.

distribuição de 99% (noventa e nove por cento) do Fundo Partidário[592] (financiamento público) à obtenção de 5% (cinco por cento) dos votos válidos para a Câmara dos Deputados.

Referido dispositivo também estabelecia a necessidade de obtenção de "no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles" para o **funcionamento parlamentar** do partido[593].

No julgamento, o voto do relator, Ministro Marco Aurélio Mello, seguido por todos os demais ministros, destacou as consequências práticas da imposição de uma cláusula de desempenho, realçando o fato de que, persistindo o dispositivo, dos 29 (vinte e nove) partidos existentes à época apenas 7 (sete) continuariam tendo funcionamento parlamentar a partir das eleições seguinte, em caso de repetição do resultado obtido no pleito anterior[594]:

> Em síntese, a prevalecer, sob o ângulo da constitucionalidade, o disposto no artigo 13 da Lei nº 9.096/95, somente esses partidos terão funcionamento parlamentar; participarão do rateio de cem por cento do saldo do fundo partidário, gozarão, em cada semestre e em cadeias nacional e estadual, de espaço de vinte minutos para a propaganda eleitoral e desfrutarão de inserções, por semestre e também em redes nacional e estadual, de trinta segundos ou um minuto, totalizando oitenta minutos no ano. Os demais ficarão à míngua, vale dizer, não contarão com o funcionamento parlamentar, dividirão, com todos os demais partidos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral, a percentagem de um por cento do fundo partidário e, no tocante à

---

[592] Regulado no artigo 38 da Lei nº 9.096 de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), o Fundo Partidário reune recursos que são disponibilizados aos partidos políticos para o custeio das despesas variadas, como a manutenção da sede, dos serviços do partido, das campanhas institucionais e demais disposições expressas no artigo 44 do mesmo diploma legal.

[593] BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

[594] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1351**. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Julgado em: 07 dez. 2006. Publicado em: 29 jun. 2007. Tribunal Pleno. p. 15. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13546332. Acesso em: 26 jan 2026.

> propaganda partidária, terão, por semestre, apenas dois minutos restritos à cadeia nacional. [595]

Diante dos fatos, o relator realçou que é a proporcionalidade do apoio frente aos cidadãos, apurado nas urnas, que restringe ou amplia o acesso dos partidos políticos aos recursos públicos, ao tempo de propaganda eleitoral e ao número de cadeiras ocupadas no Congresso Nacional. Assim, mostra-se inconstitucional a tentativa de maiorias organizadas impor restrições ao funcionamento de partidos minoritários sob o argumento de que a diminuição do número de agremiações promoveria o incremento da qualidade do sistema político.

> Aliás, para aqueles preocupados com a proliferação dos partidos políticos, há de levar-se em conta que o enxugamento do rol é automático, presente a vontade do povo, de quem emana o poder. Se o partido político não eleger representante, é óbvio que não se poderá cogitar de funcionamento parlamentar. Considerada a ordem natural das coisas, cuja força é insuplantável, a conveniente representatividade dos partidos políticos no parlamento fica jungida tão-somente ao êxito verificado nas urnas, entendendo como tanto haver sido atingido o quociente eleitoral, elegendo candidatos, pouco importando o número destes. Só assim ter-se-á como atendido o fundamento da República, ou seja, o pluralismo político, valendo notar que o verdadeiro equilíbrio decorre do somatório de forças que revelem a visão dos diversos segmentos que perfazem a sociedade. Em síntese, não elegendo candidato, o partido fica automaticamente fora do contexto parlamentar.[596]

Como percebe Araujo[597], as diversas tentativas de limitar o acesso de pequenos partidos ao financiamento público, sobretudo através de regras que impõem cláusulas de desempenho mínimo, são defendidas sob o argumento de que partidos

---

[595] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1351**. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Julgado em: 07 dez. 2006. Publicado em: 29 jun. 2007. Tribunal Pleno. p. 17-18. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13546332. Acesso em: 26 jan 2026.

[596] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1351**. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Julgado em: 07 dez. 2006. Publicado em: 29 jun. 2007. Tribunal Pleno. p. 32. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13546332. Acesso em: 26 jan 2026.

[597] ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. in RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 334.

sem expressão representam um gasto público desnecessário. Na visão do autor, todavia, tal crítica é superficial, pois não leva em conta os princípios do pluralismo político e da igualdade. “Isso não significa que todos os partidos devam ter incondicionalmente acesso ao sistema de financiamento e receber sempre a mesma quantidade de recursos públicos”. Dado que “Isonomia não significa igualitarismo, e um tratamento diferenciado para os partidos já consagrados é justificável na medida das diferenças que os separam dos partidos sem expressão e importância para a formação da vontade popular”. Todavia, finaliza, “[...] o sistema não pode ser excludente, e alguma forma de auxílio público, em nome do princípio democrático e do pluralismo político, deve ser reservada aos partidos novos e menores”.

Na decisão, destacou-se ainda os efeitos deletérios da aplicação da norma sobre os princípios constitucionais do pluripartidarismo e do pluralismo político, com a redução da diversidade do sistema político e a consolidação de um modelo que privilegia grandes agremiações ao tempo que exclui partidos minoritários:

> No Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria, organizada em torno de qualquer ideário ou finalidade – por mais louvável que se mostre –, é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais dos grupos minoritários dentre os quais estão a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participar plenamente da vida pública, inclusive fiscalizando os atos determinados pela maioria. Ao reverso, dos governos democráticos espera-se que resguardem as prerrogativas e a identidade própria daqueles que, até numericamente em desvantagem, porventura requeiram mais da força do Estado como anteparo para que lhe esteja preservada a identidade cultural ou, no limite, para que continue existindo.
>
> Aliás, a diversidade deve ser entendida não como ameaça mas como fator de crescimento, como vantagem adicional para qualquer comunidade que tende a enriquecer-se com essas diferenças. O desafio do Estado moderno, de organização das mais complexas, não é elidir as minorias, mas reconhecê-las e, assim o fazendo, viabilizar meios para assegurar-lhes os direitos constitucionais. Para tanto, entre outros procedimentos, há de fomentar diuturnamente o aprendizado da tolerância como valor maior, de modo a possibilitar a

> convivência harmônica entre desiguais. Nesse aspecto, é importante sublinhar, o Brasil se afigura como exemplo para o mundo. [598]

Nesse sentido, como argumentam Fernandes Neto e Cunha[599], mostra-se contraditório com uma democracia que acolhe o princípio do pluralismo político como princípio fundamental, "[...] estagnar o processo social de renovação de ideias e lideranças, seja vedando a representação política das minorias no Parlamento, ou asfixiando o funcionamento das legendas partidárias".

É importante destacar, todavia, que entre as ações há significativa diferença de objetivos e efeitos. Veja-se, nesse sentido, que as ações 5.487, 5.423 e 5.491 tinham como objeto dispositivos que aumentavam a parcela do tempo de propaganda eleitoral distribuída de modo proporcional aos votos obtidos nas eleições anteriores, ao mesmo tempo em que resguardavam 10% do montante do tempo restante para a distribuição proporcional. Ou seja, eventual restrição imposta às legendas menores estava fundada em um critério legítimo fundado na proporcionalidade de votos.

Por outro lado, no caso da ADI 1351 e 1354, a restrição imposta pelos dispositivos analisados era muito mais severa, uma vez que impediam o funcionamento parlamentar de partidos que não obtivessem 5% (cinco por cento) do total de votos para a Câmara dos Deputados, estabelecendo um limiar fixo com elevado potencial de inviabilizar a existência de vozes minoritárias, além de concentrar nas maiores legendas os recursos repassados pelo Estado.

Atualmente, a Emenda Constitucional nº 97, de 2017, elevou ao nível constitucional as restrições de acesso aos recursos do Fundo Partidário, matéria que, até o presente momento, não foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal.

---

[598] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1351**. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Julgado em: 07 dez. 2006. Publicado em: 29 jun. 2007. Tribunal Pleno. p. 40-41. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13546332. Acesso em: 26 jan 2026.

[599] FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CUNHA, Jânio Pereira. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 1, p. 189–219, jan. 2019.

> Art. 17 [...] § 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;
> II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação[600].

O referido dispositivo não estabelece uma cláusula de desempenho para o funcionamento parlamentar, tal qual o dispositivo anteriormente julgado pelo Supremo Tribunal Federal, mas exige, para o acesso aos recursos do Fundo Partidário, a obtenção de 3% (três por cento) dos votos válidos para a Câmara dos Deputados ou a eleição de 15 (quinze) Deputados Federais, ambos distribuídos em, no mínimo, 9 (nove) unidades da Federação.

Ao mesmo tempo, destaca-se que, também no ano de 2017, foi instituído o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), cuja finalidade é distribuir recursos para emprego direto em campanhas eleitorais. Desse modo, ainda que, por força da Emenda Constitucional nº 97, os partidos que não atingissem o percentual mínimo de votos válidos ou de representantes eleitos não recebessem recursos via Fundo Partidário, esses mesmos partidos permaneciam aptos a receber repasses para a disputa de campanhas eleitorais via FEFC, visto que, nos termos do art. 16-D da Lei nº 9.504, 2% do total é repartido igualmente entre todas as legendas[601].

---

[600] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

[601] Segundo o referido artigo, a distribuição dos recursos do FEFC atenderá ao seguinte: I - 2% (dois por cento), divididos igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II - 35% (trinta e cinco por cento), 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; III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 26 jan. 2026.

Mesmo assim, para Tramontini[602], a redação conferida ao § 3º do art. 17 da CRFB pela Emenda Constitucional nº 97 é manifestamente incompatível com o princípio do pluralismo político e, portanto, inconstitucional. Argumenta que a restrição inviabiliza a sobrevivência de determinadas agremiações e cria mecanismos discriminatórios que impedem partidos pequenos de se consolidarem, com consequências diretas ao pluripartidarismo e ao princípio da igualdade, dado o tratamento diferenciado imposto às legendas minoritárias, que deixam de perceber recursos de acordo com a votação, caso esta não atinja o patamar mínimo fixado no dispositivo.

Ao estabelecer uma cláusula de desempenho, seja para acesso ao financiamento público, à propaganda político-eleitoral ou ao funcionamento parlamentar, o Estado institui um tratamento desigual entre partidos políticos, afastando-se de um critério legítimo como a proporcionalidade frente votos obtidos na sociedade.

Apesar de possíveis benefícios[603], como a redução do número de agremiações no sistema político, tal regra conflita diretamente com o princípio do pluralismo político. Isto pois, cláusulas de acesso simplificam a complexidade existente na sociedade a partir de um critério artificial, impedindo ou dificultando a participação de minorias políticas e seus respectivos interesses, valores e ideais.

Neste sentido, o argumento da eficiência econômica não pode suprimir o princípio do pluralismo político, especialmente diante do custo módico de

---

602 TRAMONTINI, Daiane Sandra. **Cláusula de desempenho versus pluralismo político:** uma análise a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da teoria do Estado de partidos. 2019. 300 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. p. 217-220 Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/215399/PDPC1464-T.pdf?sequence=-1. Acesso em: 26 jan. 2026.

603 Utiliza-se “possíveis benefícios”, pois a redução impõe necessariamente sacrifícios em outras searas. COELHO, Josafá da Silva. **Partidos políticos no Brasil:** os dilemas entre a cláusula de barreira e o hiperpartidarismo. 2021. 334 f. Tese (Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania). Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais e Cidadania, Universidade Católica do Salvador, Salvador-BA, 2021. Disponível em: https://ri.ucsal.br/server/api/core/bitstreams/645358b3-7138-4742-a094-9a1c9d8b43e8/content. Acesso em: 26 jan. 2026. RIBEIRAL, Tatiana Braz. Cláusula de barreira: reflexões da história recente no Brasil. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. XVIII, n. 4, p. 69–80, dez. 2017.

asseguradas condições mínimas de competição política aos partidos, incluindo novas legendas, frente ao benefícios resultante da consolidação da democracia pluralista.

Em outros termos, os critérios utilizados para o tratamento diferenciado entre partidos não podem suprimir vozes minoritárias no processo político, devendo fundar-se em diferenciações razoáveis e não arbitrárias, tendo em conta a representatividade na sociedade, a fim de impedir a criação de barreiras artificiais que inviabilizem a competição democrática plural.

5.4 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O FINANCIAMENTO EMPRESARIAL: ADI 4650/DF

Neste tópico, apresentar-se-ão os fundamentos que levaram a decisão da Suprema Corte de declarar a inconstitucionalidade da participação de pessoas jurídicas no financiamento político de partidos e candidatos, no âmbito da ADI 4650/DF, para posterior análise da decisão frente a tese

De início, faz-se necessário esclarecer que as doações empresariais no Brasil foram, em regra, admitidas, tendo sido proibidas apenas no período compreendido entre 1965 e 1971. A proibição, no entanto, retornou ao ordenamento jurídico após a declaração de inconstitucionalidade em 2015. Por outro lado, desde 1971 Entidades de Classe e Sindicatos não podem contribuir com o financiamento. Além disso, a partir de 2006 e 2008 outras entidades sem fins lucrativos e participação de recursos públicos também foram proibidas de contribuir[604].

Inclusive, era objeto de crítica a escolha legislativa por aceitar doações empresariais, enquanto proibia as contribuições de sindicatos e entidades de classe. Para Speck[605], por exemplo, o modelo de financiamento adotado pelo Brasil estava voltado aos interesses corporativos, consolidando a participação desigual no ambiente

---

[604] BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna:** financiamento político em perspectiva comparada. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 74. Disponível em: https://doi.org/10.11606/T.8.2009.tde-23112009-10232. Acesso em: 26 jan. 2026.

[605] SPECK, Bruno. Brazil. In: NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel; FENNIS, Lisa (org.). **Checkbook Elections:** Political Finance in Comparative Perspective. Sydney: Electoral Integrity Project, 2015. p. 17. Disponível em: https://arpi.unipi.it/retrieve/e0d6c928-df8d-fcf8-e053-d805fe0aa794/Checkbook_Elections_brief.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

democrático. Nele, grandes corporações contribuíam para campanhas enquanto outros grupos de interesses não poderiam exercer influência pela mesma via. A influência dos sindicatos ficava, desta forma, "[...] restrita à mobilização de seus filiados em manifestações, não ao apoio financeiro a candidatos ou partidos", institucionalizando uma desigualdade de meios de ação.

Um ponto relevante para a compreensão do contexto é o fato de que a decisão foi tomada em meio aos desdobramentos da Operação lava-jato, que revelaram profusão dos esquemas de corrupção que envolviam o acesso da elite econômica do país aos políticos eleitos. Era por meio de doações eleitorais que os grupos empresariais estreitavam os laços com os grupos políticos, garantindo o acesso a licitações públicas, contratos superfaturados em empresas estatais, créditos subsidiados em bancos públicos, isenções fiscais e leis que dificultavam a livre concorrência[606].

Nesse contexto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a ADI 4650, cujo pedido era a declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos que versavam sobre o financiamento político, dentre os quais aqueles relativos à participação de pessoas jurídicas[607], dos quais destacam-se o art. 81 da Lei das Eleições[608] e o art. 39 da Lei dos Partidos Políticos[609]:

> **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.
>
> **Art. 39**. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.

---

606 CARAZZA, Bruno. **Dinheiro Eleições e Poder:** As engrenagens do sistema político brasileiro. p. 53.

607 De modo específico, o objeto da ação eram os artigos 23, §1º, incisos I e II; 24; e 81, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), e dos artigos 31; 38, inciso III; 39, caput e §5º, da Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos).

608 BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições.

609 BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

Os dispositivos previam não só a possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado contribuírem para o financiamento de partidos e candidatos, mas que o fizessem com ampla margem de recursos, visto que o limite de repasses previsto na legislação era de 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior à eleição. Tal critério fornecia ampla vantagem às grandes empresas, que detinham mais oportunidade de acesso aos candidatos por meio do aporte de mais recursos em suas candidaturas.

No julgamento, foram julgados parcialmente procedentes os pedidos da peça inaugural, declarando-se a inconstitucionalidade dos dispositivos que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas[610]. Do voto do relator, Ministro Luiz Fux, é possível extrair os principais argumentos utilizados para subsidiar a declaração de inconstitucionalidade.

Em amplo discurso, o voto destacou o processo de plutocratização da política brasileiro. O relator afirmou que a democracia brasileira encontrava-se capturada pelo poder econômico, que garantia à elite econômica acesso privilegiado às benesses do Estado, gerando um sistema em que o poder político, ao final, passa a ser exercido pelos mais ricos. Nesse sentido, destaca-se que até mesmo o limite para doações, variável pela renda, contribui para uma assimetria que confere mais chances de influência aos que mais arrecadam.

> Não bastasse, outra consequência da adoção deste modelo é que o peso político atribuído à participação de uma pessoa jurídica variará de acordo com a sua renda. Quanto maior o poderio econômico da empresa doadora maior será a sua capacidade de influenciar decisivamente no resultado das eleições, o que induziria à indesejada "plutocratização" da política brasileira[611].

Outra questão de fato destacada pelo relator foi a concentração das doações em poucos atores. "No pleito de 2010, por exemplo, apenas 1% dos

---

[610] Acompanharam o Relator os Ministros Luís Roberto Barroso, Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa. Foram vencidos os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes.

[611] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. Luiz Fux. p. 28.

doadores, o equivalente a 191 empresas, foi responsável por 61% do montante doado"[612].

O voto do Ministro Joaquim Barbosa[613] faz referência ainda ao problema gerado por um modelo de financiamento que facilita dependência da classe política em relação ao capital ofertado pelas empresas, gerando riscos à independência dos representantes eleitos. Ao mesmo tempo, as empresas financiadoras estreitavam as relações com políticos, atuando de forma estratégica para atender a objetivos não republicanos.

> [...] parece-me que a permissão dada às empresas de contribuírem ao financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos é manifestamente inconstitucional por exercer uma influência nefasta, perniciosa no resultado dos pleitos, apta, portanto, a comprometer a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, bem como de comprometer também seriamente a independência dos representantes. Essa situação corresponde, quando se fala da independência, àquela que assegura a independência do candidato em relação às tentativas de comprometimento com os interesses dos atores econômicos que evidentemente buscam subsidiar a sua campanha, mas, mais adiante, seguramente, exigirá algum tipo de retorno. Na medida em que o candidato constitui um potencial eleito apto a ocupar uma posição de poder, forte é a tentação por alguns empreendimentos econômicos interessados, evidentemente, na atuação econômica do Estado, nas regulações, as mais diversas que o Estado tem competência para promover e, naturalmente, esperam que essas regulações venham a se subordinar aos seus interesses. O financiamento de campanha pode apresentar para a empresa, assim, um meio de acesso no campo político suscetível de propiciar benefícios outorgados pela pessoa eleita. É o chamado "toma lá, dá cá", tão conhecido de todos aqueles que acompanham a vida política brasileira.

Em seu voto, o Ministro Barroso[614] ressaltou que o perfil das doações mostrava que as mesmas empresas costumavam doar para candidatos de partidos

---

[612] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. Luiz Fux. p. 28

[613] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. Joaquim Barbosa. p. 3

[614] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. Luís Roberto Barroso. p. 7.

rivais e ideologias opostas, demonstrando que a doação não seria uma manifestação de pensamento, mas um **investimento pragmático** para obter vantagens futuras ou evitar represálias.

Além dos destaques ao efeito prático do modelo de financiamento sobre o sistema político, o voto do relator também apontou questões relativas à harmonia do modelo de financiamento e ausência de direito de participação política das empresas:

> [...] 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 [...]. Por suas próprias características, tais modalidades são inerentes às pessoas naturais, afigurando-se um disparate cogitar a sua extensão às pessoas jurídicas[615].

Menciona ainda que pessoas jurídicas não podem contribuir com ideia novas no processo político, na medida que não possuem opiniões próprias, sendo meras ficções legais:

> Deveras, o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas. Por certo, uma empresa pode defender bandeiras políticas, como a de direitos humanos, causas ambientais etc., mas daí a bradar pela sua indispensabilidade no campo político, investindo vultosas quantias em campanhas eleitorais, dista uma considerável distância. É o que defende o saudoso filósofo norteamericano Ronald Dworkin: as “empresas são ficções legais. Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política”[616].

Por fim, o voto destacou a desigualdade promovida pela assimetria promovida diante da aceitação do financiamento empresarial ao mesmo tempo em

---

[615] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. Luiz Fux. p. 25

[616] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. Luiz Fux. p. 26

que se impedia doações de entidades de classe, sindicados e pessoas jurídicas sem fins lucrativos.

> Com efeito, ao vedar que associações civis sem fins lucrativos e entidades sindicais realizem doações, a legislação eleitoral cria, sem qualquer fundamento constitucional, uma desequiparação entre pessoas jurídicas, razão por que a violação à isonomia é manifesta. Com efeito, o princípio geral de igualdade, encartado no art. 5º, caput, da Lei Maior, se afigura como limite material, e não apenas formal, ao legislador. Ele impõe que exista uma razão constitucional suficiente que justifique a diferenciação, bem como reclama a necessidade de que esse tratamento diferenciado guarde pertinência com a causa jurídica distintiva[617].

Realizados os principais destaques em relação ao voto condutor da declaração de inconstitucionalidade no âmbito da ADI 4650/DF, passa-se à análise crítica da decisão frente à tese proposta.

5.4.1 Apontamentos críticos

Inicialmente, é necessário diferenciar os argumentos que abordam os efeitos deletérios do modelo de financiamento político adotado no brasil, com participação de pessoas jurídicas, daqueles que sustentam a inconstitucionalidade de toda e qualquer forma de participação de pessoas jurídicas no financiamento de partidos e candidatos.

Como visto, o voto condutor da decisão cita diretamente o processo de plutocratização da democracia brasileira, a concentração de doações realizadas por um pequeno número de empresas, os riscos à independência dos representantes eleitos e a influência excessiva de poucos atores sobre o processo político. No entanto, como discutido no segundo capítulo, tais efeitos não são inerentes à participação de pessoas jurídicas, mas decorrem de um conjunto de regras permissivas a tais resultados.

Nesse sentido, destacou-se, inclusive, que contribuições de pessoas físicas poderão produzir os mesmos efeitos, a depender das regras adotadas. Ou seja,

---

[617] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. Luiz Fux. p. 33.

a redução dos efeitos deletérios ao sistema democrático demanda soluções mais complexas do que a mera proibição das doações por pessoas jurídicas, como a fixação de limites às contribuições, seja de pessoas físicas ou jurídicas, e o estímulo à participação de mais atores no financiamento político. Tais medidas reduziriam a relevância de doações isoladas e, consequentemente, a influência de atores específicos. Ao mesmo tempo, a existência de múltiplas fontes de financiamento, com diferentes interesses, contribuiria para conferir maior independência aos representantes

No entanto, nos votos do relator, Ministro Luiz Fux[618], e da Ministra Rosa Weber[619], observa-se uma tensão que parece considerar mais, nos termos da fundamentação apresentada, os vícios decorrentes de um modelo permissivo às doações com potencial de comprometer o equilíbrio do processo democrático do que a construção de argumentos que sustentem a inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas em razão de sua própria natureza.

Nesse sentido, o Ministro Celso de Mello[620] destacou a necessidade de distinguir entre **(a)** o apoio de empresas a partidos e candidatos que representem pautas políticas de seu interesse e **(b)** o abuso do poder econômico, vedado pela Constituição:

> [...] o reconhecimento legal da possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado contribuírem, mediante doações, para partidos políticos e candidatos, no contexto de processos eleitorais, não transgride nem

---

618 "Por certo, uma empresa pode defender bandeiras políticas, como a de direitos humanos, causas ambientais etc., mas daí a bradar pela sua indispensabilidade no campo político, **investindo vultosas quantias em campanhas eleitorais, dista uma considerável distância**". (grifo nosso) BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650**. Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Relator. p. 26

619 Veja-se neste sentido trecho do voto da ministra Rosa Weber: Não encampo compreensão atomizada, em que somente cidadãos participariam da vida política. Reconheço o importantíssimo e necessário papel desempenhado pelos chamados entes coletivos, desde a família, passando pelas associações, organizações sociais e cooperativas, até as sociedades empresárias em geral.[...] A livre escolha do eleitor por um ou outro candidato não pode estar limitada ao aspecto puramente formal, cumprindo assegurar, sob pena de formação viciada da vontade, ambiente em que a igualdade - não somente entre os eleitores, mas também entre os candidatos -, possa de fato estar presente, o que não se verifica no atual modelo de financiamento privado das campanhas eleitorais, dado **o desequilíbrio de forças perpetrado pelo capital**" (grifo nosso). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto da Min. Rosa Weber. p. 7-8

620 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. Celso de Mello. p. 1.

> contraria a Constituição, especialmente se se institucionalizar sistema de efetivo controle que impeça, neutralizando-o, o abuso de poder econômico.
> O que a Constituição da República não tolera nem admite é o abuso do poder econômico; não, porém, o seu regular exercício, cuja atuação não provoca os efeitos perversos – e deslegitimadores dos resultados eleitorais – que decorrem dos excessos que, efetivamente, devem ser coibidos.
> Em uma palavra: as doações eleitorais, refiram-se elas a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direito privado, são legítimas, mostrando-se unicamente incompatíveis com o modelo consagrado em nossa Constituição, se e quando efetivadas de modo abusivo.

Justamente nesse sentido, argumenta-se que a exclusão absoluta das pessoas jurídicas do financiamento político representa uma resposta desproporcional a um problema real decorrente do acesso privilegiado de uma elite econômica às lideranças políticas. Reforça esse entendimento o fato de que a influência excessiva de alguns financiadores constituía um problema pontual do sistema, e não uma característica generalizada da atuação de pessoas jurídicas.

Isso pode ser observado na análise dos dados relativos às doações de pessoas jurídicas nas eleições de 2010, quando se registrou o maior número de empresas doando para campanhas. No pleito em questão, apenas 0,4% do total de pessoas jurídicas cadastradas no país realizou algum tipo de aporte, correspondendo a 21.513 empresas. Destas, 466 superaram a marca de um milhão de reais destinados às campanhas. Ou seja, a busca por acesso privilegiado por meio de canais de comunicação construídos através do financiamento político constituía um fenômeno concentrado em um conjunto restrito de agentes, e não uma prática inerente à natureza ou ao modo de atuação das empresas[621].

Quanto ao argumento de que o modelo de financiamento seria desigual, por estabelecer distinção entre pessoas jurídicas com fins lucrativos, autorizadas a realizar doações, e pessoas jurídicas sem fins lucrativos, impedidos de participar do financiamento político, cumpre observar que tal assimetria não conduz, por si só, à declaração de inconstitucionalidade da modalidade de financiamento. A mera constatação de tratamento desigual não permite ao Judiciário afirmar que a

[621] CARAZZA, Bruno. **Dinheiro Eleições e Poder:** As engrenagens do sistema político brasileiro. p. 43-45

autorização para doações por empresas seja a norma incompatível com a Constituição, pois também seria possível sustentar que o problema reside na proibição imposta às pessoas jurídicas sem fins lucrativos. Todavia, como a norma restritiva não constituía objeto da ação, a assimetria apontada não pode servir de argumento para a declaração de inconstitucionalidade do modelo.

Realizados os apontamentos quanto aos argumentos de fato, passa-se à análise daqueles relativos à impossibilidade de participação de pessoas jurídicas no financiamento político de partidos e candidatos em razão de sua natureza. Nesse sentido, afirma-se que: **a)** o direito de participação no financiamento político pertenceria exclusivamente aos cidadãos; **b)** pessoas jurídicas não poderiam contribuir com o sistema democrático através de ideias novas; **c)** as doações de pessoas jurídicas ocorreriam em razão de interesses particulares, e não em virtude de um espírito republicano.

Todas essas objeções foram analisadas e respondidas ao longo do terceiro capítulo. Em relação ao **direito de participação política**, reafirma-se que o argumento equipara, de modo inadequado, a cidadania formal à influência política. Esta última pode ser exercida de inúmeras formas, desde a atuação da imprensa até a produção cultural, abrangendo a mobilização social e o financiamento político. Ao proibir especificamente o financiamento político a partir de pessoas jurídicas, ignoram-se as demais formas de influência políticas exercidas por atores que igualmente não detêm direitos políticos, estabelecendo-se, assim, uma nova assimetria.

Justamente nesse sentido, observou o Ministro Gilmar Mendes, que a tentativa de eliminar a influência financeira de determinados grupos pode produzir efeitos contrários aos pretendidos, gerando novas formas de desigualdade. Isso ocorre especialmente nos setores mídia e entretenimento, que já possuem grande capacidade de exposição pública para expressar e difundir posições políticas, enquanto outras empresas apenas conseguiam fazê-lo de forma indireta, por meio do financiamento de partidos ou candidatos alinhados às suas ideias.

> Por outro lado, um dos exemplos mais fáceis e plásticos de ser percebido é a influência, ainda que não econômica, diretamente das empresas jornalísticas, tanto é que, na rotina da nossa discussão, no âmbito da Justiça Eleitoral, nós temos as disputas que se verificam e

> as reclamações que se fazem contra o combate que um dado jornal, por exemplo, do interior, quando não se tem alguma estrutura plural, faz em relação a um dado candidato, ou a defesa que um dado jornal faz em relação a um dado candidato. E o ministro Pertence, inclusive, timbrou uma fórmula dizendo: a liberdade de imprensa - especialmente da imprensa escrita - é praticamente absoluta; a não ser que ela seja marcada por incentivos econômicos, como propagandas que são dadas pela Prefeitura, mas essa é a percepção. Veja, são organizações privadas, mas que exercem uma grande influência. O The Economist, que é lido pela elite mundial, assume posição nas eleições do Brasil, faz editorial dizendo que, para o País, é melhor tal ou qual candidato e dá palpite nas eleições americanas, como também dá palpite nas eleições inglesas ou de outros países. Alguns jornais que não o fazem, importantes, acabam assumindo posições pelo noticiário ou por outra forma. De modo que dizer que nós vamos afastar e, veja, "mas podemos fiscalizar". E comprometeríamos o modelo de sociedade aberta, que tem defeitos, mas é o menos defeituoso de tudo o que conhecemos.[622]

O argumento reforça que a proibição das doações empresariais não eliminaria a influência de pessoas jurídicas na política, mas apenas a redistribuiria de maneira ainda mais desigual. A eventual limitação dos espaços nos quais grupos organizados podem exercer influência e manifestar preferências políticas deve ser razoável e devidamente fundamentada, de modo que a simples alegação de que tais entidades, por não serem cidadãs em sentido estrito, podem sofrer restrições amplas e genéricas, mostra-se incompatível com a democracia pluralista.

Desta forma, transformar um critério formal para exercício do direito ao voto em parâmetro geral de legitimidade para toda forma de influência política representa uma tentativa de simplificar a realidade democrática e ameaça a própria estrutura de liberdades que sustenta a democracia pluralista, na qual os grupos constituem atores centrais.

Em segundo lugar, pessoas jurídicas manifestam **uma vontade institucionalizada** e formada por processo internos de deliberação. Deste modo, as posições assumidas por essas entidades são formadas a partir de processos internos

---

[622] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Manifestação do Min. Gilmar Mendes. p. 324.

que traduzem valores e interesses compartilhados por seus membros e não podem ser confundidas com as posições individuais de seus sócios, cooperados, conselheiros ou associados. Representam, portanto, posicionamentos institucionais próprios das entidades.

Estes atores detém uma autonomia institucional, manifestada na capacidade de auto-organização e administração, na medida que formam decisões dentro de instâncias formais de deliberação, de modo que sua autonomia é construída juridicamente. Dentro desta autonomia, as pessoas jurídicas manifestam interesses próprios, formados a partir de processos internos de tomada de decisão, de modo que as ações e os objetivos da entidade não se confundem com a de seus membros ou sócios.

Esses atores detêm autonomia institucional, manifestada na capacidade de auto-organização e administração, na medida em que formam decisões no âmbito de instâncias formais de deliberação, de modo que sua autonomia é juridicamente construída. Assim, embora a pessoa jurídica não possua uma autonomia da mesma natureza que a do indivíduo, isso não exclui sua capacidade de participar e acrescer ideias ao debate democrático, uma vez que órgãos colegiados possuem a capacidade de formar novas decisões a partir do debate, da adaptação e da conciliação das ideias inicialmente apresentadas, produzindo posições próprias que passam a ser assumidas institucionalmente pela pessoa jurídica.

Por fim, em relação aos **interesses particulares**, o erro do argumento reside tanto em ignorar que pessoas físicas também podem votar imbuídas de interesses próprios quanto em desconsiderar que a democracia pluralista admite a busca pela concretização de objetivos particulares.

O primeiro equívoco consiste em conceber o interesse particular como um tipo de interesse intrinsecamente ilegítimo. Como se demonstrou, o interesse particular é inerente à ação humana e integra o funcionamento da democracia pluralista, sendo, portanto, teratológica a tentativa de estabelecer um critério “republicano”, na medida em que se desconsidera tanto a impossibilidade de verificação da motivação das doações quanto a própria realidade do funcionamento da democracia pluralista.

Ademais, tal critério revela-se contraditório, uma vez que pessoas físicas também detêm interesses privados. Se pessoas jurídicas podem atuar orientadas por interesses particulares, o mesmo ocorre com pessoas físicas. Desta forma, não havendo forma de identificar doações e votos ofertados com base em interesses particulares, não é possível estabelecer um critério proibitivo para o financiamento político a partir da existência, ou não, destes interesses.

Nesse sentido argumentou o ministro Teori Zavascki[623], ressaltando a impossibilidade de identificação do motivo determinante do voto da pessoa física:

> Diz-se, por outro lado, que pessoas jurídicas só contribuem por interesse. Não se contesta esse fato. Todavia, é exatamente isso o que ocorre também com as pessoas naturais: suas contribuições não podem ser consideradas desinteressadas. Nem num caso, nem no outro, entretanto, há de se afirmar que os interesses a que visam as contribuições para partidos ou campanhas políticas sejam, invariavelmente, interesses ilegítimos. Não se mostra assim, por exemplo, o interesse de pessoas jurídicas em ver eleitos candidatos favoráveis a impulsionar certas reformas legislativas de natureza econômica, ou tributária, ou trabalhista, ou em ver priorizadas políticas públicas na área de infraestrutura, ou de expansão de empregos, ou de industrialização ou de desburocratização. É claro que há também interesses escusos movendo doações de pessoas jurídicas, mas seria igualmente ingênuo afirmar que os interesses que movem pessoas naturais a contribuir para campanhas sejam, sempre, interesses legítimos.

Destaca-se que o relator[624] questiona de modo explícito se haveria, na Constituição, algum fundamento capaz de conferir proteção ao financiamento por pessoas jurídicas, diante dos possíveis prejuízos que essa modalidade imporia a princípios como o democrático e o republicano:

> Há, porém, um complicador no ponto: consiste em saber se há algum interesse constitucional contraposto que, a um só tempo, autorize a doação por pessoas jurídicas e justifique essa proteção insuficiente aos princípios democrático e republicano? Ou, como sustentam os

---

[623] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. Teori Zavascki. p. 7

[624] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. Luiz Fux. p. 29

> defensores do modelo, o âmbito de proteção da liberdade de expressão abarca um direito fundamental das pessoas jurídicas realizarem doações em campanhas? Mais uma vez, a resposta é desenganadamente negativa.

Novamente, impõe-se a necessidade de distinguir entre os efeitos decorrentes de um sistema de financiamento político estruturado por regras permissivas à influência dos mais ricos, com impactos sobre os princípios elencados, e a mera possibilidade de participação de pessoas jurídicas no financiamento político de partidos e candidatos.

Destarte, o Ministro Teori Zavascki[625] ressaltou em seu voto que o Supremo Tribunal Federal não deve transformar problemas conjunturais do financiamento político em proibições constitucionais permanentes, retirando do legislador a liberdade e exercício contínuo de ajustamento das regras.

> Considerando o já referido caráter flutuante e conjuntural dessa problemática, a exigir continuada atenção reformadora para aperfeiçoamento do sistema, é importante que o Supremo Tribunal Federal tenha o cuidado de não extrair das raras disposições da Constituição sobre abuso do poder econômico ou, o que seria mais grave, da amplitude semântica e da plurissignificação dos princípios democrático, republicano e da igualdade, interpretações voluntaristas que imponham gessos artificiais e permanentes às alternativas que ela, Constituição, oferece ao legislador encarregado de promover ajustes normativos ao sistema de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. Refiro-me, com essa observação, ao financiamento privado e, mais especificamente, às contribuições de pessoas jurídicas, que, conforme procurarei demonstrar, não podem ser considerados como absoluta e manifestamente incompatíveis com a Constituição, a ponto de impedir, agora e para sempre (enquanto mantido o atual regime constitucional), possam elas ser autorizadas, ainda que limitadamente, pelo legislador ordinário.

Evidencia-se, portanto, a crítica presente no trecho destacado no sentido de que, ao simplesmente impor um fim abrupto ao modelo de financiamento político,

---

[625] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Voto do Min. Teori Zavascki. p. 5

declarando-o inconstitucional com base em princípios amplos, impede-se a evolução normativa necessária ao aprimoramento do sistema[626].

Todavia, mais relevante do que demonstrar as falhas nos argumentos que levaram à declaração de inconstitucionalidade do financiamento político por pessoas jurídicas é evidenciar como o princípio do pluralismo político, consagrado na Constituição, fundamenta a referida modalidade de financiamento.

A democracia moderna estrutura-se sobre o princípio do pluralismo político, que pressupõe a existência de uma sociedade organizada em múltiplos grupos capazes de expressar interesses, valores e visões distintas no espaço público. Os grupos também são responsáveis não só pela representação política, que exige atores sociais capazes de mediar a relação entre sociedade e Estado, mas por atuar como instâncias de contenção e descentralização do poder estatal.

A formação destes grupos decorre diretamente da liberdade de associação, que constitui um dos pilares das democracias pluralistas. Por meio dela, indivíduos com interesses, ideias ou identidades comuns podem organizar-se coletivamente para atuar politicamente. Nesse sentido, as pessoas jurídicas representam a materialização institucional dessa liberdade associativa, constituindo instrumentos por meio dos quais demandas sociais, econômicas, culturais e ideológicas são projetadas no debate público.

O princípio do pluralismo político refere-se, fundamentalmente, ao direito de participar e influenciar o ambiente político. Nesse contexto, o financiamento político constitui uma das formas pelas quais essa participação se concretiza, permitindo o apoio a candidatos e partidos que representem interesses, valores e objetivos compartilhados.

---

[626] Oportuno, com isto, destacar trecho em que Bobbio reflete justamente sobre o processo de teste e amadurecimento dos sistemas de regramento desenvolvidos na democracia: “Antes de mais nada, porque o que distingue um sistema democrático dos sistemas não democráticos é um conjunto de regras do jogo. Mais precisamente, o que distingue um sistema democrático não é apenas o fato de possuir as suas regras do jogo (todo sistema as tem, mais ou menos claras, mais ou menos complexas), mas sobretudo **o fato de que estas regras, amadurecidas ao longo de séculos de provas e contraprovas, são muito mais elaboradas que as regras de outros sistemas** e encontram-se hoje, quase por toda parte, constitucionalizadas, como acontece por exemplo na Itália” (grifei). BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. p. 105

Desta forma, a participação política não se limita à manifestação de opiniões ou à mobilização social. Na verdade, a própria estrutura da competição eleitoral exige a disponibilidade de recursos financeiros para o custeio das atividades partidárias, das campanhas eleitorais e das demais ações necessárias à disputa política.

Por isso, o financiamento político constitui uma dimensão relevante da participação democrática, na medida em que permite que diferentes atores apoiem projetos políticos, partidos e candidatos que representem seus interesses e valores, impulsionando uma determinada pauta no ambiente político. Nesse cenário, os recursos financeiros funcionam como condição fática para viabilidade da competição política e, consequentemente, da circulação de ideias no ambiente social e político.

Sob essa perspectiva, a participação de pessoas jurídicas no financiamento político se funda no pluralismo político, pois decorre da própria dimensão associativa da democracia pluralista. Se o pluralismo pressupõe a atuação organizada de grupos na esfera pública e se o financiamento político constitui um dos meios de viabilizar a disputa política, a possibilidade de contribuição por entes coletivos é consequência de sua existência.

Contudo, tal fato não dispensa a necessidade de regulação. A ausência de limites para doações pode permitir que desigualdades econômicas existentes na sociedade sejam projetadas sobre o processo político, gerando distorções na competição democrática incompatíveis com a diversidade existente na sociedade.

Todavia, ao vedar a participação de pessoas jurídicas no financiamento político, o Estado acaba por excluir da arena política interesses vinculados a atores coletivos que integram a estrutura da sociedade democrática pluralista. Como as pessoas jurídicas constituem a expressão institucional da liberdade de associação e representam a atuação organizada de grupos sociais, sua exclusão do financiamento político implica restringir um dos principais meios pelos quais esses grupos manifestam preferências e apoiam projetos políticos.

Desse modo, ao limitar a participação dos grupos organizados no custeio das atividades políticas, o Estado reduz a pluralidade de interesses que podem se

expressar no processo político, produzindo efeitos diretos sobre a dinâmica da democracia pluralista, com a redução da diversidade.

A decisão que declarou a inconstitucionalidade do financiamento político por pessoas jurídicas, no entanto, deixou de considerar o princípio do pluralismo político, que, conforme demonstrado, fornece fundamento constitucional para a participação desses atores no processo de financiamento político. Faz-se necessário destacar, ainda, que o pluralismo político é alçado ao rol de princípios fundamentais, previsto no art. 1º, inciso V, da CRFB/1988. Tal fato confere ao julgador, conforme apontam Sarlet[627] e Moraes[628], o dever de adotar a solução que melhor o efetive, afastando interpretações incompatíveis com sua finalidade.

No caso concreto, contudo, verifica-se que a decisão seguiu direção oposta, ao criar obstáculos à manifestação de distintos interesses no ambiente político, selecionando artificialmente os interesses em jogo e assim restringindo a dimensão pluralista assegurada pela Constituição.

---

[627] SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. p. 280.

[628] MORAES, Alexandre de. Mandado coletivo: lei transformou partidos em meras associações.

CONCLUSÃO

A temática do financiamento político recebe uma crescente atenção no debate público e acadêmico. Tal interesse decorre, entre outros fatores, do aumento expressivo dos recursos empregados em campanhas eleitorais e da recorrência de escândalos de corrupção associados ao financiamento político, frequentemente relacionados à atuação de grandes financiadores junto a representantes eleitos.

Nesse contexto, diversos países passaram a proibir doações realizadas por pessoas jurídicas a partidos e candidatos, com o objetivo de conter a influência política desproporcional de grandes detentores de poder econômico e reduzir os riscos de captura da agenda política. Como consequência, setores que integram legitimamente a sociedade, como empresas, sindicatos, entidades de classe, associações e fundações, passaram a ser impedidos de participar do financiamento da atividade política, essencial na democracia moderna.

Diante disso, o presente estudo buscou estabelecer a relação entre o financiamento político e o princípio do pluralismo político, especialmente no que se refere à legitimidade e à constitucionalidade da participação de pessoas jurídicas de direito privado no financiamento das atividades políticas de partidos e candidatos. A análise foi desenvolvida a partir de uma dupla perspectiva: normativa, com enfoque jurídico-constitucional, e teórica, voltada à compreensão dos interesses no ambiente democrático pluralista.

O recorte da investigação, vinculada ao **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16** (dezesseis), concentrou-se na construção de uma fundamentação teórica e normativa capaz de justificar a participação de pessoas jurídicas de direito privado no espaço político por meio do financiamento das atividades políticas, à luz do princípio da pluralidade democrática.

Cumpre ressaltar que o propósito do estudo não foi sustentar a liberalização irrestrita do financiamento privado, mas examinar o processo de financiamento político à luz do princípio do pluralismo político. A partir dessa perspectiva, a pesquisa teve como **escopo central**:

- Demonstrar que o princípio do pluralismo político, ao ser incorporado à Constituição de um Estado, fundamenta a participação de pessoas jurídicas de direito privado no financiamento político, como forma de garantir a pluralidade de ideias e interesses existentes na democracia pluralista.

Assim, buscou-se demonstrar que a participação de empresas, associações, fundações e outras formas organizadas da sociedade, constitui uma manifestação legítima de influência no processo democrático, desde que submetida a limites capazes de prevenir a captura do ambiente político pelo poder econômico.

Dentre os **objetivos específicos**, elencaram-se: **a)** Compreender o significado da categoria "pluralismo político" e do princípio do pluralismo político; **b)** Apresentar os principais modelos de financiamento político existentes; investigando como tais modelos impactam no pluralismo político; **c)** Apresentar o associativismo como sustentáculo da democracia moderna e, nesse contexto, os grupos organizados como atores fundamentais.

Em relação ao **problema de pesquisa**, formulou-se o seguinte questionamento:

- O princípio do pluralismo político é fundamento jurídico para legitimar a participação de pessoas jurídicas de direito privado no processo de financiamento político?

Nesse sentido, sustentou-se que, uma vez incorporado na ordem constitucional, o pluralismo político oferece base normativa para legitimar a participação das pessoas jurídicas no financiamento político, uma vez que o associativismo é forma de expressão coletiva de interesses e um elemento constitutivo da democracia pluralista. Assim, a exclusão dessas entidades do processo de financiamento político, seja pela via legislativa ou judicial, impõe a redução dos canais de manifestação da diversidade social, enfraquecendo o princípio do pluralismo político.

De modo específico, formulou-se a seguinte **hipótese** a partir do problema de pesquisa apresentado:

- O princípio do pluralismo político, quando incorporado à Constituição de um Estado, constitui fundamento normativo apto a legitimar a participação de pessoas jurídicas de direito privado no processo de financiamento político, uma vez que reconhece o associativismo como elemento essencial da democracia pluralista.

Destaca-se, da mesma forma, que a pesquisa reconhece a complexidade inerente à temática e aos seus potenciais efeitos sobre o processo democrático. Nesse sentido, a tese enfatiza a necessidade de regras que disciplinem o financiamento político, capazes de proteger minorias e reduzir a desproporcionalidade de influência dos agentes econômicos. O objetivo é a construção de um ambiente de equilíbrio nos meios de influência financeira, compatível com a promoção da diversidade de interesses, valores e objetivos que caracteriza o princípio do pluralismo político.

Ressalta-se que para a construção da presente tese a experiência acadêmica proporcionada pela Università degli Studi di Perugia foi de extrema relevância, sobretudo por possibilitar o contato direto com a literatura neocorporativista, especialmente sua estrutura teórica e as críticas formuladas à tradição pluralista. A consulta de referenciais teóricos não tão difundidos no ambiente jurídico brasileiro demonstrou a necessidade de uma melhor delimitação da pesquisa, respeitando os pontos de diferenciação e interconexão entre o pluralismo e o neocorporativismo.

Com o propósito de responder ao problema de pesquisa formulado, a investigação foi estruturada em cinco capítulos, nos quais se percorreu desde a análise do conceito e dos elementos do pluralismo político até o exame dos distintos modelos de financiamento político.

Da mesma forma, foram discutidos temas como a relação entre o associativismo e o pluralismo político, o papel dos interesses na democracia pluralista, as possíveis restrições ao financiamento político, bem como a análise da colisão de princípios, além da abordagem de um caso prático.

No primeiro capítulo, intitulado “Fundamentos teóricos e perspectivas conceituais do pluralismo político”, buscou-se delimitar o conceito de pluralismo político e identificar suas. Neste sentido, primeiramente diferenciou-se os conceitos de pluralidade e pluralismo: enquanto a pluralidade corresponde ao fato empírico de que a sociedade é composta por múltiplos valores, crenças e interesses, o pluralismo constitui uma construção normativa voltada à proteção e valorização da diversidade existente como elemento essencial para a construção de uma sociedade inclusiva e pacífica.

Um modelo de organização comprometido com o pluralismo político pode ser compreendido a partir dos seguintes elementos:

1) Posição política de oposição à centralização do poder pelo Estado e à posição diametralmente oposta, o individualismo atomizante;

2) Valorização da associação humana, com a proteção dos grupos organizados formados pela livre associação de indivíduos;

3) Apreço à diversidade de interesses, ideais, valores e culturas existentes, diante da compreensão de que o dissenso produzido pela variedade de visões de mundo, que coexistem de modo pacífico, enriquecem a sociedade;

4) Comprometimento com o ceticismo epistemológico, a partir da compreensão de que não há uma verdade absoluta que possa pautar a sociedade;

5) Existência de um ordenamento jurídico que forneça sustentação à diversidade existente.

A primeira parte também analisou o pensamento da escola pluralista liberal-democrática, com destaque para as contribuições de autores como Madison, Tocqueville, Bentley e Dahl, que concebem a política como resultado da interação e do conflito de interesses entre grupos. O capítulo também aborda as críticas dirigidas ao pluralismo liberal, especialmente aquelas que apontam para as desigualdades materiais que afetam a capacidade de influência no processo político.

Verificou-se que a democracia contemporânea pressupõe uma estrutura pluralista. Isto pois, o pluralismo é também uma atualização dos instrumentos de controle do poder diante da transição da democracia direta para a representativa. Se, nas formas diretas, o próprio povo exercia o controle das decisões, nas democracias modernas esse controle é exercido por representantes eleitos e, portanto, não depende da participação direta dos cidadãos.

Neste sentido, são necessários instrumentos indiretos de limitação do poder, como o pluralismo político, que compensa o distanciamento permitindo que a disputa entre grupos organizados e interesses diversos atue como freio recíproco entre grupos e sobre o poder do Estado.

É justamente por utilizar do conflito como meio de estabilização de interesses e forças que uma democracia só é verdadeira quando admite o dissenso. A possibilidade de divergir garante que o consenso democrático é real e não imposto, como ocorrem nas democracias totalitárias. Essa liberdade de dissentir, por sua vez, só encontra amparo no pluralismo, dado que apenas em uma sociedade pluralista as diferenças de opiniões, crenças, interesses e valores coexistem pacificamente.

No segundo capítulo, “O financiamento político à luz do pluralismo: modelos e fundamentos teóricos”, analisou-se os modelos de financiamento político público e privado a partir da perspectiva do pluralismo político, destacando vantagens e desvantagens inerentes a cada conformação normativa.

Demonstrou-se que a defesa da integridade do processo democrático, com a preservação da competição política e o combate à corrupção, exige um sistema normativo que impeça a concentração de grandes doações capazes de estabelecer vínculos de dependência financeira de candidatos para com seus apoiadores.

Nesse sentido, modelos de financiamento político baseados em fontes exclusivas, sejam elas públicas ou privadas, prejudicam o pluralismo político, que depende da articulação de diferentes fontes e atores para promoção da descentralização do poder e da diversidade no ambiente político. Portanto, a formação de um ambiente político pluralista exige a difusão do financiamento em diversos atores, contemplando pessoas físicas, jurídicas e o Estado.

Destacou-se também que restrições fundadas na natureza do doador podem ser legítimas quando amparadas em fundamentos razoáveis. Isso ocorre, por exemplo, nos casos de doações de provenientes do exterior, sejam elas de Estado, pessoa física ou jurídica, ou mesmo no caso de pessoas jurídicas vinculadas ao Estado. Neste cenário é legítimo que os países imponham restrições absolutas visando resguardar a autonomia interna, soberania nacional, a moralidade e a impessoalidade.

Todavia, tais restrições são pontuais e devem vir acompanhadas da imposição de limites às doações e a capacidade de alocar recursos sobre campanhas, visando evitar o estabelecimento de condições de acesso e influencia desiguais sobre representantes.

No terceiro capítulo, “Participação política, cidadania e pessoas jurídicas na democracia”, analisou-se alguns dos argumentos postos para proibição de doações provenientes de pessoas jurídicas para partidos e candidatos. Os argumentos defendem uma restrição geral em virtude da qualificação destes atores, seja (**1**) por não serem titulares de direitos políticos, (**2**) por não possuírem autonomia política, ou (**3**) por representarem interesses econômicos.

Em relação ao primeiro ponto, argumenta-se que o financiamento político não exige cidadania em sentido estrito, na medida que constitui uma forma de participação política que busca reverberar objetivos na sociedade. Assim, nem todo tipo de participação política exige cidadania, na medida que aquela não se resume ao voto, mas se concretiza também na influência que as pessoas físicas, entidades coletivas, centros alternativos de poder, exercem sobre o debate público, inclusive por meio do financiamento.

Por outro lado, toda a forma de democracia representativa depende da coexistência de um certo número de associações humanas para ser capaz de controlar o poder central do Estado. É dizer, a democracia representativa está intrinsicamente ligada ao pluralismo político e sua forma de descentralizar o poder estatal através da formação de novos grupos na sociedade.

Sendo assim, o pluralismo político fundamenta a ação coletiva e reconhece que a sociedade contemporânea é composta por múltiplos grupos, cuja

exclusão empobrece o debate democrático. Ao vedar de forma absoluta a atuação dessas entidades no financiamento político, limita-se de modo excessivo a influência de atores legítimos e essenciais para a democracia pluralista.

Por sua vez, o argumento da ausência de autonomia mostra-se reducionista. O ponto central é o de que as posições assumidas por pessoas jurídicas, formadas a partir de processos deliberativos internos que traduzem valores e interesses compartilhados por seus membros, não são a de seus sócios, cooperados, conselheiros ou associados, mas representam exclusivamente posicionamentos institucionais das entidades.

Assim, apesar de a pessoa jurídica não possuir uma autonomia da mesma espécie que o indivíduo, isso não exclui sua capacidade de participar e acrescer ideias ao debate democrático, vez que órgãos colegiados possuem a capacidade de formar novas decisões a partir do debate, adaptação e concessão das ideias inicialmente apresentadas, formatando novas posições que são assumidas pela pessoa jurídica.

Em relação ao tipo de interesse manifestado pelas pessoas jurídicas, qualificados como econômicos e particulares, três falhas são identificadas. A primeira consiste em conceber o interesse particular como intrinsecamente ilegítimo, quando, na realidade, ele é inerente à ação humana e constitui elemento integrante da democracia pluralista. O argumento, portanto, busca estabelecer um critério moral para exclusão das pessoas jurídicas, desconsiderando a própria realidade do funcionamento democrático.

A segunda falha aponta destaca a impossibilidade de identificar o motivo de uma doação. Se pessoas jurídicas atuam orientadas por interesses particulares, o mesmo ocorre com pessoas físicas. Não há como limitar ou identificar se uma doação ou um voto decorre do interesse privado ou de considerações de outra ordem. Deste modo, não é possível estabelecer uma critério proibitivo do financiamento político a partir da existência ou não de interesses particulares.

O terceiro problema no raciocínio apresentado reside no fato de que, ainda que se admitisse o critério do interesse particular como fundamento legítimo, a proibição genérica de doações por pessoas jurídicas não se sustentaria diante da

existência de entes coletivos cuja atuação é orientada por objetivos que transcendem o benefício econômico. Associações comunitárias, recreativas, ambientais, de defesa dos direitos humanos ou dos direitos dos animais, constituem exemplos de entes coletivos cuja atuação não pode ser reduzida à lógica do lucro e cuja exclusão indiscriminada careceria de fundamentação adequada.

No quarto capítulo, “O pluralismo como fundamento constitucional do financiamento político por pessoas jurídicas”, buscou-se demonstrar que o princípio do pluralismo político, ao ser incorporado à Constituição de um Estado, fundamenta a participação de pessoas jurídicas no financiamento político, como forma de assegurar a pluralidade de ideias e interesses presentes em uma sociedade democrática.

Compreende-se, contudo, que é essencial regular os meios pelos quais essa influência se manifesta, de modo a promover eleições efetivamente plurais. Em um sistema que estabelece limites eficazes ao financiamento, partidos e candidatos não concentram recursos provenientes de uma única ou de poucas fontes, mas dependem de mecanismos de captação descentralizada. Tal arranjo contribui para neutralizar influências financeiras desproporcionais e revela-se instrumento relevante para a promoção da igualdade, do princípio democrático, da cidadania, da soberania popular e do próprio pluralismo político

Ainda assim, é necessário reconhecer que a influência financeira é de difícil contenção, razão pela qual o enfrentamento do poder econômico desproporcional se apresenta como um desafio permanente em todo ordenamento jurídico comprometido com o pluralismo e com a paridade de armas na arena democrática. Nesse sentido, destacaram-se possíveis restrições orientadas à construção de um modelo de financiamento que respeite a multiplicidade de princípios constitucionais coexistentes no ordenamento jurídico.

Além disso, com o objetivo de evidenciar as consequências da tese proposta, examinou-se, com base na hermenêutica de Alexy, a colisão entre o princípio da igualdade e o financiamento político por pessoas jurídicas, fundado no princípio do pluralismo político. Demonstrou-se que, à luz da máxima da proporcionalidade, não é possível declarar a inconstitucionalidade dessa modalidade

de financiamento, uma vez que a colisão sequer supera as máximas parciais da adequação e da necessidade.

Por fim, no quinto capítulo, intitulado “O pluralismo político no constitucionalismo brasileiro e a (in)constitucionalidade da vedação à participação de pessoas jurídicas no financiamento político”, examinou-se, sob a perspectiva do pluralismo político, a decisão da Suprema Corte brasileira na ADI n. 4650, que declarou a inconstitucionalidade da participação de pessoas jurídicas no processo de financiamento político de partidos e candidatos. Para isso, abordou-se tanto a evolução da categoria “pluralismo político” no constitucionalismo brasileiro, quanto o espaço e o alcance desse princípio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ao longo dos capítulos, verificou-se que o dinheiro assume papel cada vez mais relevante para a manutenção da atividade política, especialmente em sociedades marcadas por baixos níveis de confiança nos partidos e pela crescente dificuldade de mobilização voluntária para as atividades partidárias.

Nesse contexto, nas democracias contemporâneas, o acesso a recursos financeiros tornou-se um instrumento indispensável para a viabilidade da atividade e competição política, uma vez que a disputa em eleições livres exige das campanhas diversas formas de comunicação, como publicidade em televisão e internet, mobilização de apoiadores, realização de eventos, produção de material de campanha, viagens e outras despesas que se tornam ainda mais elevadas em países com grande extensão territorial e elevado número de eleitores. Ademais, a atividade política cotidiana, fora de períodos eleitorais, também envolve custos relacionados à manutenção da estrutura partidária e à publicidade institucional.

Sendo os recursos financeiros indispensáveis à atividade política, torna-se necessário examinar quem pode participar do processo de financiamento e em que medida essa participação se relaciona com o **princípio do pluralismo político**.

Referido princípio é um dos fundamentos centrais da democracia moderna, expressando a ideia de uma sociedade fundada na diversidade de interesses, formas de viver, culturas, crenças e valores. Nesse contexto, o pluralismo político não apenas reconhece a variedade existente na sociedade, mas a incorpora

no sistema político. Mais do que aceitar a diversidade como um fato, o pluralismo a eleva ao ideal de uma boa sociedade.

Além disso, o pluralismo político favorece a competição entre partidos e candidatos ao possibilitar a participação de diferentes grupos sociais no processo político, visando à formação de decisões coletivas que reflitam a diversidade de atores e interesses presentes na sociedade. Justamente por exigir a inclusão desses distintos grupos, o princípio do pluralismo político não impõe uma verdade absoluta, mas parte do ceticismo epistemológico, que exige a tolerância e a convivência das diferenças no ambiente democrático

Da mesma forma, é essencial compreender o pluralismo como instrumento de controle do poder estatal. Na sociedade pluralista, a vida social estrutura-se a partir da existência de múltiplos grupos que se situam entre o indivíduo e o Estado. Essas associações, de natureza profissional, religiosa, esportiva, filosófica ou cultural, ao mesmo tempo que mediam a relação do indivíduo com o Estado, descentralizam o poder para o interior da sociedade, promovendo sua difusão. Assim, na democracia pluralista as associações exercem um papel fundamental na limitação e mediação do poder do Estado.

Nesse sentido, o pluralismo tem em si uma forma de organização social alicerçada na valorização dos grupos formados na sociedade, que se tornaram, com o passar dos anos, os principais atores da política. A tais grupos deve ser garantida autonomia, para que sua atuação promova a difusão do poder, permitindo a expressão organizada de interesses diversos grupos e assim contribuindo para o equilíbrio de forças entre Estado e sociedade.

Estes grupos, institucionalizados na forma de pessoas jurídicas, de igual forma às pessoas físicas, detêm interesses. Na verdade, como lembra Bentley[629], não existe grupo sem interesse. Tanto é assim, que um dos requisitos fundamentais para o nascimento de uma determinada associação é a existência de uma motivação, interesse ou objetivo em comum. Assim como os interesses dos indivíduos isolados, os interesses dos grupos também compõem e participam da dinâmica da sociedade.

---

[629] BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government:** A Study of Social Pressures. p. 211.

Desta forma, se as pessoas jurídicas são atores fundamentais da sociedade pluralista, mediando a relação entre indivíduos e Estado e promovendo a descentralização do poder, por consequência seus interesses também compõem o sistema político.

Considerando que o financiamento político ocupa uma posição central nas democracias modernas, sendo condição de viabilidade para a competição política, a participação no financiamento da atividade política passa a constituir elemento central de conexão entre cidadãos e grupos para com seus representantes, viabilizando sua participação na formação das decisões coletivas.

Financiadores, pessoas físicas e jurídicas, provêm recursos a partidos e candidatos que representam seus objetivos, valores e interesses no campo político, constituindo esta uma ferramenta legítima de mobilização e influência no processo político, na medida em que possibilita a expressão e a articulação de interesses presentes na sociedade.

A combinação entre financiamento privado e público, como visto, mostra-se capaz de equilibrar diferentes exigências do regime democrático. De um lado, o financiamento privado impede a monopolização, pelo Estado, do poder de alocar recursos entre os partidos e assim contribui para a descentralização do poder político, fortalecendo a conexão entre sociedade e representantes. De outro, o financiamento público assegura condições mínimas de visibilidade para grupos minoritários e contribui para tornar a competição política efetivamente viável.

De outro modo, a proibição da participação das pessoas jurídicas no financiamento político reduz as possibilidades de que determinadas pautas e grupos sejam ouvidos no ambiente político, dado que excluem-se interesses legítimos da sociedade, canalizados através das entidades coletivas. Ao final, promove-se, de fato, uma seleção prévia dos grupos e interesses aptos a influenciar o debate político, opondo-se a lógica pluralista de descentralização do poder e ceticismo epistemológico.

Em resumo, se o pluralismo político pressupõe a participação organizada das pessoas jurídicas na esfera pública, e se a atividade política depende materialmente de recursos financeiros, o financiamento político constitui uma das

formas pelas quais tais interesses se manifestam e participam do processo democrático. Assim, a possibilidade de contribuição financeira para candidatos e partidos configura não apenas um mecanismo de custeio da atividade política, mas também um instrumento de expressão e participação política legítima no interior de uma democracia pluralista.

A tese afirma, portanto, que o princípio do pluralismo político fundamenta o financiamento político aberto a contribuições de pessoas jurídicas, uma vez que estas se configuram como atores elementares na democracia pluralista. Isso porque o financiamento constitui etapa importante do processo político, sendo meio necessário para a viabilização da atividade política e para a promoção de demandas, ideologias, interesses e valores existentes e conflitantes na sociedade.

Trata-se, portanto, de uma modalidade de participação política diretamente relacionada à realização do princípio do pluralismo político. Com efeito, em uma democracia de caráter pluralista, o sistema político deve permanecer aberto à manifestação, articulação e disputa entre múltiplos interesses presentes na sociedade. Vedar a participação de toda e qualquer pessoa jurídica no financiamento político implica simplificar artificialmente a ordem política.

Desta forma, resta a **confirmada a hipótese** de que o princípio do pluralismo político, ao ser incorporado à Constituição de um Estado, constitui fundamento normativo apto a legitimar a participação de pessoas jurídicas de direito privado no processo de financiamento político, uma vez que tal princípio reconhece o associativismo como elemento essencial.

Cabe esclarecer que a tese não sustenta que o princípio do pluralismo político imponha um desenho único de modelo de financiamento político, nem que toda Constituição que o consagre esteja necessariamente obrigada a adotar um sistema que inclua pessoas jurídicas de direito privado entre as possíveis fontes de financiamento. Sustenta-se, apenas, que tal modelo encontra fundamento no princípio do pluralismo político e possui potencial para realizá-lo de maneira mais ampla, já que inclui interesses coletivos numa etapa essencial do processo político, que viabiliza a competição política.

De modo explícito, a tese afirma que:

> **1.** O princípio do pluralismo político fundamenta a legitimidade de pessoas jurídicas participarem do financiamento político, de modo a assegurar a multiplicidade de fontes de financiamento e, consequentemente, de pressões e interesses que se chocam na arena política.
>
> **2.** Tal constatação não impõe a adoção de um modelo específico de financiamento político aos Estados fundados no pluralismo político, uma vez que tal princípio não apresenta grau suficiente de determinabilidade normativa. No entanto, exige que o modelo de financiamento adotado preserve a pluralidade existente na sociedade, vedando a imposição de restrições arbitrárias, por meio de argumentos abstratos, às formas de participação política da sociedade;
>
> **3.** Por fim, uma vez adotado pelo legislador um modelo de financiamento político que conte com a participação de pessoas jurídicas, e à luz da hermenêutica desenvolvida por Robert Alexy, não se mostra constitucionalmente legítima a declaração de inconstitucionalidade dessa modalidade pelo Poder Judiciário quando fundada na alegação de violação ao princípio da igualdade.

Nesse sentido, o princípio não estabelece uma obrigação positiva de adoção de determinado modelo de financiamento político, mas um fundamento constitucional para a participação de pessoas jurídicas nessa etapa do processo político. Não se revela constitucionalmente coerente, por consequência, que o Poder Judiciário promova a exclusão absoluta dessas entidades do financiamento político com fundamento genérico ou abstrato, desconsiderando sua dimensão como expressão do associativismo e da pluralidade social.

A tese, portanto, defende um pluralismo político realista, regulado e abrangente. **Realista** porque não ignora a importância dos recursos nas campanhas eleitorais, reconhecendo o financiamento político como uma dimensão relevante do próprio pluralismo. Ao mesmo tempo, **regulado**, pois compreende que o financiamento, enquanto forma de participação política, necessita de limites para evitar a desproporcionalidade de forças entre os postulantes, dado o potencial de

esvaziar a competição política e favorecer os detentores de maior riqueza. Defende-se, assim, limites rígidos e transparentes.

Da mesma forma, trata-se de um pluralismo **abrangente**, na medida em que rejeita critérios arbitrários de exclusão fundados na natureza dos interesses envolvidos. Isso porque o pluralismo pressupõe a presença e a convivência da diversidade de interesses existentes na sociedade, não implicando a proibição da existência de interesses particulares.

A pessoa jurídica, em razão de sua participação na vida social e de sua relevância para a dinâmica da democracia pluralista, configura-se como ator legítimo para participar politicamente por meio do financiamento, na medida em que constitui meio de organização coletiva e instância de contenção do poder do Estado. Ao contrário, proibir sua participação significa impedir a representação de uma gama variada de interesses e objetivos, ao mesmo tempo em que se instaura nova assimetria no processo político.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ABRAMS, Floyd; DWORKIN, Ronald. The “Devastating” decision: an exchange. **The New York Review of Books**, edição de 29 abr. 2010. Disponível em: https://www.nybooks.com/articles/2010/04/29/devastating-decision-exchange/. Acesso em: 12 ago. 2025.

ACKERMAN, Bruce; AYRES, Ian. **Voting with dollars:** a new paradigm for campaign finance. New Haven: Yale University Press, 2002.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 5. ed. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1986.

ANTONUCCI, Maria Cristina. **Rappesentanza degli interessio oggi:** il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane. Roma: Carocci editore, 2011.

ANZANI, Giuseppe. La certezza possibile. Mani Pulite, venticinque anni dopo. **Avvenire**, 19 fev. 2017. Disponível em: https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/la-certezza-possibile. Acesso em: 10 jul. 2025.

ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. in RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, Washington, v. 56, n. 4, p. 947–952, dez. 1962. p. 947. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1952796. Acesso em: 08 abr. 2025.

BARATZ, Morton S. Corporate Giants and the Power Structure. **Political Research Quarterly**, v. 9, n. 2, p. 406–415, 1956. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/106591295600900211. Acesso em: 11 abr. 2025.

BARKER, Rodney. The pluralism of British pluralism. **Journal of Political Ideologies**, vol. 14, n. 1, p. 31-45, 2009. Disponível em: https://www.ingentaconnect.com/content/routledg/cjpi/2009/00000014/00000001/art00003#Refs. Acesso em 10 abr. 2024.

BARONI, Laura; CARROLL, Brendan J.; CHALMERS, Adam William; MUÑOZ MARQUEZ, Luz Maria; RASMUSSEN, Anne. Defining and classifying interest groups. **Interest Groups & Advocacy**, v. 3, n. 2, p. 141–159, 2014. Disponível em: DOI: https://doi.org/10.1057/iga.2014.9. Acesso em: 11 jun. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BAUMGARTNER, Frank R.; BERRY, Jeffrey M.; HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C.; LEECH, Beth L. **Lobbying and policy change:** who wins, who loses, and why. Chicago: University of Chicago Press, 2009. Disponível em: https://fbaum.unc.edu/books/lobby/Advocacy_July_19_2008.pdf. Acesso em: 11 jun. 2025.

BELLAMY, Richard. Dealing with Difference: Four Models of Pluralist Politics. **Parliamentary Affairs**, Vol. 53, p. 198-217, 2000. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=1538464. Acesso em 11 abr. 2024.

BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government:** A Study of Social Pressures. Chicago: The University of Chicago Press, 1908.

BERRY, Jeffrey M. **Lobbying for the people:** the political behavior of public interests groups. Princeton: Princeton University Press, 1977.

BIEZEN, Ingrid van. **Financing political parties and election campaigns** – guidelines. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003. Disponível em: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/309/Financing_Political_Parties_en.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

BIONDI, Francesca; BRUNELLI, Giuditta; REVELLI, Marco. **I partiti politici nella organizzazione costituzionale.** Napoli: Editoriale Scientifica, 2016.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise.** Brasília: Editora UnB, 1999.

BOBBIO, Norberto. Democracia y pluralismo. **Revista de Ciencia Política**, v. 8, n. 1–2, p. 127–137, 1986. p. 132. Disponível em: https://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/13796. Acesso em: 01 nov. 2025.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. 14 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2017.

BOBBIO, Norberto. Pluralismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: UnB. 1998.

BOBBIO, Norberto. Rappresentanza e interessi. In: PASQUINO, Gianfranco (org.). **Rappresentanza e democrazia**. Roma-Bari: Laterza & Figli, 1988.

BODART, Cristiano das Neves. (Org.). **Conceitos e Categorias fundamentais do ensino de Ciência Política**. Maceió: Editora Café com Sociologia, 2021.

BOLOGNESI, Bruno; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo; ROEDER, Karolina Mattos. Como os partidos distribuem o dinheiro: estrutura organizacional e recursos eleitorais em 2014 no Brasil. **Colômbia Internacional**, v. 104, p. 33-62, 2020;

BOLOGNESI, Bruno; BABIRESKI, Flávia Roberta. **Organização partidária ao nível municipal:** dinâmicas de poder nas eleições de 2016 em Curitiba. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLITICA, 2017, Montevidéu: ALACIP, 2017. p. 1-24.

BOTASSIO, Barbára. A dinâmica interna dos partidos brasileiros na alocação de recursos do fundo partidário**. Agenda Política**, v. 5, n. 3, p. 193–215, 2017;

BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas**, São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna:** financiamento político em perspectiva comparada. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 74. Disponível em: https://doi.org/10.11606/T.8.2009.tde-23112009-10232. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais,** Araraquara**,** v. 35, p. 117-148, 2009.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 12 maio 2025

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 maio 2025

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. **Constituição política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Manda observar a Constituição Politica do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889.** Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html. Acesso em: 12 maio 2025

BRASIL. **Decreto nº 10.358, de 10 de setembro de 1942**. Declara o estado de guerra em todo o território nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d10358.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. **Emenda constitucional de 3 de setembro de 1926**. Altera dispositivos da Constituição de 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm#art1. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Mapa do analfabetismo no Brasil**. Brasília: INEP, [S.l]. p. 6. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/mapa_do_analfabetismo_do_brasil.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 26 jan 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato**. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato. Acesso em: Acesso em: 05 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1351**. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Julgado em: 07 dez. 2006. Publicado em: 29 jun. 2007. Tribunal Pleno. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13546332. Acesso em: 26 jan 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1354**. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Julgado em: 07 dez. 2006. Publicado em: 29 jun. 2007. Tribunal Pleno. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13546332. Acesso em: 26 jan 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650.** Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 17 set. 2015. Publicado em: 24 fev. 2016. Tribunal Pleno. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749287337. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4439**, Distrito Federal. Relator: Min. Roberto Barroso. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 27 set. 2017. Publicado em: 21 jun. 2018. Tribunal Pleno. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=15085915. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4277**. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em: 5 maio 2011. Publicado em: 14 out. 2011. Tribunal Pleno. p. 93. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635. Acesso em: 26 maio 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5487**. Relatora: Min. Rosa Weber. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Voto do **Min. Marco Aurélio**. Julgado em: 25 ago. 2016. Publicado em: 19 dez. 2017. Tribunal Pleno. p. 2-3. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222689. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5487**. Relatora: Min. Rosa Weber. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Voto do **Min. Celso de Mello**. Julgado em: 25 ago. 2016. Publicado em: 19 dez. 2017. Tribunal Pleno. p. 3. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222689. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4451.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 21 jun. 2018. Publicado em: 6 mar. 2019. Tribunal Pleno. p. 136. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749287337. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5423**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 25 ago. 2016. Publicado em: 19 dez. 2017. Tribunal Pleno. p. 02. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222689. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5491**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 25 ago. 2016. Publicado em: 6 set. 2017. Tribunal Pleno. p. 18. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13546332. Acesso em: 26 maio 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4430**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 29 jun. 2012. Publicado em: 19 set. 2013. Tribunal Pleno. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4543766. Acesso em: 26 maio 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5487**, Distrito Federal. Relatora: Min. Rosa Weber. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em: 25 ago. 2016. Publicado em: 19 dez. 2017. Tribunal Pleno. p. 118. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222692. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548.** Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado em: 15 maio 2020. Publicado em: 9 jun. 2020. Tribunal Pleno. p. 31. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752896813. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Portal do STF**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 689**: Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2826. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2022:** Ranking de doadores e fornecedores. 2022. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta-individual/rank-doadores-fornecedores/2040602022/2022. Acesso em: 05 ago. 2025.

BRITO, Sabrina. Empresas que se posicionam na política sofrem com ameaças de boicote. **Veja**, 12 jun. 2020. Atualizado em 19 jul. 2020. Disponível em: https://veja.abril.com.br/brasil/empresas-que-se-posicionam-na-politica-sofrem-com-ameacas-de-boicote/. Acesso em: 15 jan. 2026.

BROWN, Garrett Wallace; MCLEAN, Iain; MCMILLAN, Alistair. **Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations.** 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2018.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. Hermenêutica principiológica e colisão de Direitos Fundamentais: as teorias de Aléxy e Dworkin e os aportes de Habermas. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 11, n. 1, p. 135–142, 2008. p. 137.

Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/426. Acesso em: 25 jan. 2026.

CALISE, Mauro. **Dopo la partitocrazia**. Torino: Einaudi, 1994.

CANOTILHO, Gomes J. J. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 7. ed., p. 1165

CARAZZA, Bruno dos S. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. p. 71. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/36f49cc5-4741-46b9-a716-e15a82e3f265/content. Acesso em: 5 ago. 2025.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro Eleições e Poder:** As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARVALHO, Bruno Fernandes; FERNANDEZ, João Pedro. Uma perspectiva da regulamentação do lobby no Brasil. In: SANTOS, Ednan Galvão (org.). **Estudos conimbricenses de direito público**. Cachoeirinha: Fi, 2024.

CATERINA, Edoardo. **Il finanziamento privato della politica:** problemi di diritto costituzionale. Milano: FrancoAngeli, 2022.

CERVI, Emerson Urizzi. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos Ã s eleições de 2008 nas capitais de Estado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, *[S. l.]*, n. 4, p. 135–167, 2012. p. 163Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1712. Acesso em: 5 ago. 2025.

CECCANTI, Stefano. Il finanziamento della politica. In: LANCHESTER, Fulco (a cura di). **Dallo Stato partito allo Stato dei partiti:** e ora? Milano: Wolters Kluwer, 2018.

CERVI, Emerson; COSTA, Luiz; CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. Dinheiro, profissão, partido: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010. **Revista Sociedade e Estado**, n. 1, v. 30, 2015.

CHRISTIANSEN, Peter Munk. The usual suspects: interest group dynamics and representation in Denmark. In: HALPIN, Darren; JORDAN, Grant (org.). **The scale of interest organization in democratic politics:** data and research methods. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012.

CLEMENTI, Francesco. **La libertà di associazione in prospettiva comparata: l'esperienza costituzionale europea**. Padova: CEDAM, 2018.

CODUCI, Daniele. **Regolare i partiti politici contemporanei**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2019.

COELHO, Josafá da Silva. **Partidos políticos no Brasil:** os dilemas entre a cláusula de barreira e o hiperpartidarismo. 2021. 334 f. Tese (Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania). Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais e Cidadania, Universidade Católica do Salvador, Salvador-BA, 2021. Disponível em: https://ri.ucsal.br/server/api/core/bitstreams/645358b3-7138-4742-a094-9a1c9d8b43e8/content. Acesso em: 26 jan. 2026.

COLE, George D. H.. **Guild Socialism Restated**. London: Routledge, 1920. Disponível em: https://web.archive.org/web/20050109232509id_/http://www.stmarys.ca:80/academic/commerce/economic/IAFEP/papers/Ferrero.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. **A oligarquia brasileira:** versão histórica. São Paulo: Contracorrente, 2017.

CROSS, William P.; KATZ, Richard S. The Challenges of Intra-Party Democracy In: CROSS, William P.; KATZ, Richard S. **The Challenges of Intra-Party Democracy.** Nova York: Oxford University Press, 2013.

CRUZ, Paulo Márcio Da. A via da democracia - Porto Alegre/São Leopoldo. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito - RECHTD**, v. 11, p. 437-446, 2019.

DAHL, Robert A. **A preface to economic democracy.** Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1985.

DAHL, Robert A. **Dilemmas of pluralist democracy:** autonomy vs. control. New Haven: Yale University Press, 1983.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DAHL, Robert A. **Um prefácio a Teoria democrática**. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1989.

DAHL, Robert A. **Who governs?** Democracy and power in an American city. New Haven: Yale University Press, 1961.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DUVERGER, Maurice. **Modern democracies:** economic power versus political power. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1974.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. São Paulo: Editora Senzala, [S.i].

DWORKIN, Ronald. **Justice in Robs**. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução e notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

DWORKIN, Ronald. The “Devastating” decision. **The New York Review of Books**, ed. de 25 fev. 2010. Disponível em: https://www.nybooks.com/articles/2010/02/25/the-devastating-decision/. Acesso em: 12 ago. 2025.

EASTON, David. **The Political System**. New York: Alfred A. Knopf, 1965.

EISFELD, Rainer. The Emergence and Meaning of Socialist Pluralism. **International Political Science Review**, v. 17, n. 3, p. 267-279, jul. 1996. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/3451630. Acesso em: 15 abr. 2024.

ESPAÑA. **Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo**. Control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 77, 31 mar. 2015. Disponível em: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3441. Acesso em: 11 out. 2025.

FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015.

FAROUZ-CHOPIN, Frédérique. Chapitre 2: La dépendance directe. In: FAROUZ-CHOPIN, Frédérique. **La lutte contre la corruption**. Perpignan: Perpignan University Press, 2003.. Disponível em: https://doi.org/10.4000/books.pupvd.1988. Acesso em: 6 ago. 2025.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FERGUSON, Thomas; JORGENSEN, Paul; CHEN, Jie. How money drives US congressional elections: linear models of money and outcomes. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 61, p. 527–545, 2022. p. 541. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0954349X19302012. Acesso em: 5 ago. 2025.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CUNHA, Jânio Pereira. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 1, p. 189–219, jan. 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens**: a crise da democracia italiana. Tradução de Alexander Araujo de Souza. São Paulo: Saraiva, 2014.

FONTES, Giulia. Quem são os dez maiores financiadores de campanha e para quais candidatos doaram. **Gazeta do Povo**, 26 out. 2022. Atualizado em: 08 jul. 2025.

Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2022/maiores-doadores-campanha-eleicoes-2022/. Acesso em: 05 de maio de 2025.

FRANCE. **Loi Le Chapelier, du 17 juin 1791**. Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Chapelier.pdf. Acesso em: 07 abr. 2025.

FRANCE. **Loi n° 95-65, du 19 janvier 1995**. Relative à la transparence financière de la vie politique. Journal officiel de la République française, Paris, 20 jan. 1995. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr. Acesso em: 6 ago. 2025.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El Estado de Partidos.** Madrid: Alianza, 1986.

GERMAN HISTORICAL INSTITUTE. **The Religious Peace of Augsburg (September 25, 1555).** In: German History in Documents and Images – GHDI. Washington, DC: German Historical Institute. Disponível em: https://ghdi.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=4385. Acesso em: 12 maio 2025.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GRAY, Virginia; JACOB, Herbert; ALBRITTON, Robert (org.). **Politics in the American states**. 5. ed. Glenview: Scott Foresman, 1990.

GRAZIANO, Luigi. **Lobbying, pluralismo, democrazia**. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1995.

GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, fev. 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/S8wsbjvBLrVjYrQvTK5y6sM/?format=html&lang=pt. Acesso em: 27 jan. 2025.

GUSSO, Ramon José. O que é Associativismo? In: BODART, Cristiano das Neves. (Org.). **Conceitos e Categorias fundamentais do ensino de Ciência Política**. Maceió: Editora Café com Sociologia, 2021.

HÄBERLE, Peter. **Die Verfassung des Pluralismus**: itudien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft. Königstein: Athenäum, 1980.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa.** Trad. Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023.

HALE, Myron Q. The cosmology of Arthur F. Bentley. *In*: CONNOLLY, William E. (ed.). **Pluralism in political analysis**. New York: Routledge, 2017.

HALPIN, Darren; JORDAN, Grant (org.). **The scale of interest organization in democratic politics:** data and research methods. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012.

HAMILTON, Alexander. The Federalist Papers: No. 9 – The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection. **Independent Journal**, New York, [s.d.]. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed09.asp. Acesso em: 21 mar. 2025.

HASEN, Richard L. **Plutocrats united:** campaign money, the Supreme Court, and the distortion of American elections. New Haven: Yale University Press, 2016.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza editorial, 1990

HERNÁNDEZ. Maria Del Pilar. Democracia Interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México In: HERNÁNDEZ, Maria Del Pilar. **Partidos Políticos:** Democracia Interna y Financiamento de Precampaflas: Memória del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Universidad Autónoma de México (UNAM). p. 127-144. 2002.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1992.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 239-240.

HUMMEL, Calla; GERRING, John; BURT, Taylor. Do political finance reforms reduce corruption? **British Journal of Political Science**, v. 51, n. 2, p. 869–889, 2021. DOI: 10.1017/S0007123419000358. Acesso em: 12 jul. 2025.

INCISA, Ludovico. Corporativismo. in BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: UnB. 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estatísticas do século XX: **Analfabetismo**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. Disponível em: https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-palavra-chave/educacao/660-analfabetismo. Acesso em: 13 maio 2025

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2022: taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem. Editoria: IBGE; Carmen Nery; arte: Claudia Ferreira. **Agência de Notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 13 maio 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem. Acesso em: 22 maio 2025

INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 1. Is there a ban on donations from foreign interests to political parties? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9194&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 11. Is there a ban on donations from corporations with partial government ownership to political parties? Disponível em: https://www.idea.int/data-

tools/data/question?question_id=9421&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 14. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a political party during a non-election specific period? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9433&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025.

INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 16. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a political party during an election? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9208&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 2. Is there a ban on donations from foreign interests to candidates? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9195&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 24. Is there a ban on political parties taking loans in relation to election campaigns? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9195&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 25. Is there a ban on candidates taking loans in relation to election campaigns? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9402&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 27. Are there provisions requiring donations to go through the banking system? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9429&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 28. Are there provisions for direct public funding to political parties? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9212&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 32. Are there provisions for free or subsidized access to media for political parties? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9433&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025.

INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 7. Is there a ban on anonymous donations to political parties? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9203&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025.

INTERNATIONAL IDEA. **Political Finance Database:** 8. Is there a ban on anonymous donations to candidates? Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9204&database_theme=302. Acesso em: 05 de maio de 2025

ITÁLIA. **Carta del Lavoro**. 30 aprile, 1927. Disponível em: https://webuser.unicas.it/salamone/index _htm_files/CLF1927.pdf. Acesso em 10/04/2024.

JOFFILY, Bernardo *et al.* Constituição de 1934. In: **Atlas Histórico do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2023. Disponível em: https://atlas.fgv.br/verbete/5863. Acesso em: 12 maio 2025.

JORDAN, Grant; HALPIN, Darren; MALONEY, William. Defining interests: disambiguation and the need for new distinctions? **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 6, n. 2, p. 195–212, 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227863225_Defining_Interests_Disambiguation_and_the_Need_for_New_Distinctions. Acesso em: 11 jun. 2025.

KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 271–314.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua:** Um Projecto Filosófico. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. p. 48. Disponível em: <http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

KARL, Marx; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 2005.

KATZ, Richard S., MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, vol. 1, n. 1, pág. 5-28, 1995.

KATZ, Richard S; MAIR, Peter. The Cartel Party Thesis: A Restatement. **Perspectives on Politics**, vol. 7, n. 4, p. 753-766, December 2009.

KELLER, Íñigo. Las empresas no podrán dar dinero a los partidos. **Ethic**, 21 fev. 2014. Disponível em: https://ethic.es/2014/02/las-empresas-no-podran-dar-dinero-a-los-partidos/. Acesso em: 6 ago. 2025

KOLLMAN, Ken. **The american political system**. 2. ed. New York: W. W. Norton & Company. 2014.

KELSEN, Hans**. A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LABORDE, Cécile. **Pluralist Thought and the State in Britain and France, 1900-25**. London: Palgrave Macmillan, 2000.

LANCHESTER, Fulco. Introduzione: Il Finanziamento della Politica tra forma de Stato e Vincoli Sistemici. In: LANCHESTER, Fulco. (a cura di). **Finanziamento della Politica e Corruzione**. Milano: Giuffrè, 2000.

LASKI, Harold J. **A Grammar of Politics**. London: George Allen & Unwin Ltd; New Haven: The Yale University Press, 1925. Disponível em: https://ia804708.us.archive.org/29/items/in.ernet.dli.2015 .30187/2015.30187.A-Grammar-Of-Politics-1925_text.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto:** O município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEÃO XIII. **Rerum Novarum**: **de conditione opificum**. Roma, 15 de maio de 1891. Disponível em: https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html#_ftn39. Acesso em: 15 abr. 2024.

LEITE, Eduardo de oliveira*.* **A monografia jurídica***.* 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LEVINE, Daniel.; MCCOURT, David. Why does pluralism matter when we study politics? A view from contemporary international relations. **Perspectives on Politics**, v. 16, p. 92-109, 2018. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/abs/why-does-pluralism-matter-when-we-study-politics-a-view-from-contemporary-international-relations. Acesso em: 18 dez. 2024.

LIMONGI, Fernando. Prefácio. *In:* DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Tradução de Eduardo Zapico Goñi. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

LINDBLOM, Charles E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, nov./dez. 1979. Disponível em: https://doi.org/10.2307/976178. Acesso em: 9 abr. 2025.

LOCKE, John. Carta acerca da tolerância. In: **John Locke**. São Paulo: Abril cultural, 1973.

LONDOÑO, Juan Fernando. ZOVATTO, Daniel. América Latina In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 59–80, out. 2012.

MACEI, Demetrius Nichele; BENACHICCHIO, Marcelo; RIBEIRO, Maria de Fátima (Coord.). **Direito Empresarial**. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

MACK, Jane Barnes. Cultural pluralism and multiculturalism: e pluribus unum or ex uno plura? **Hitotsubashi Journal of Social Studies**, v. 26, n. 2, p. 63-72, dez. 1994. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/43294357. Acesso em: 18 dez. 2024.

MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection. **New York Packet**, New York, 23 nov. 1787. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp. Acesso em: 21 mar. 2025

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Party System Institutionalization and Party System Theory: After the Third Wave of Democratization. **American Political Science Association (APSA)**, Washington, 2005.

MAIOLO, Francesca. Brevi cenni sul partito politico come soggetto di diritto privato.TARLI BARBIERI, Giovanni; BIONDI, Francesca (Org.). **Il finanziamento della politica**. Napoli: Editoriale Scientifica, 2016.

MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. Análise Social: **Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa**, Lisboa, v. 38, n. 167, p. 277-293, 2003.

MANCUSO, Wagner P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional:** empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Edusp, 2007.

MATTINA, Liborio. **I gruppi di interesse**. Bologna: Il Mulino, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MENEZES, Lourenço Teixeira. **Princípios em Dworkin e Alexy:** análise das diferenças entre as concepções e sobre seu impacto na interpretação. 2023. Dissertação. Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Teresina, 2023. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4829/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_%20LOUREN%C3%87O%20TEIXEIRA%20MENEZES%20_%20MESTRADO%20PROFISSIONAL%20DIREITO_2023.docx.pdf. Acesso em: 06 nov. 2025.

MEZZAROBA, Orides. A democracia, os partidos políticos e o Estado. **Sequência**, Florianópolis, vol. 22, n. 43, p. 29-44, 2001.

MICHELS, Robert. **Os partidos políticos.** São Paulo: Editora Senzala, 1978.

MILL, Jhon Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Porto Alegre: L&PM, 2018.

MIRRIONE, Matteo**.** Il finanziamento dei partiti politici: profili problematici e possibili soluzioni. Considerazioni di sintesi. In: ROSSI, Emanuele; GORI, Luca (a cura di). **Partiti politici e democrazia:** riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*.* Pisa: Pisa University Press, 2011.

MORAES, Alexandre de. Mandado coletivo: lei transformou partidos em meras associações. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 23 nov. 2009. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2009-nov-23/lei-ms-coletivo-transformou-partidos-meras-associacoes-classe. Acesso em: 22 maio 2025.

MOSCA, Gaetano; BOUTHOUL, Gaston. **História das Doutrinas Políticas desde a antiguidade.** 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

MOUFFE, Chantal. Democracia y pluralismo agonístico. **Derecho y Humanidades**, Santiago, n. 12, p. 17–27, 2006. p. 21 Disponível em: https://derechoyhumanidades.uchile.cl/index.php/RDH/article/view/16195/16736. Acesso em: 15 dez. 2025.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16** – Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16. Acesso em: 29 jan. 2026

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo Político:** subsídios para análise dos Sistemas Partidário e Eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2009.

NASSMACHER, Karl-Heinz. As democracias anglófonas estabelecidas. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015.

NEVES, Marcelo. Del pluralismo jurídico a la miscelánea social: el problema de la falta de identidad de la(s) esfera(s) de juridicidad en la modernidad periférica y sus implicaciones en América Latina. In: GARCÍA, Mauricio V.; RODRÍGUEZ, César A. (Eds**.). Derecho y sociedad en América Latina:** Un debate sobre los estudios jurídico críticos. Bogotá: Ediciones Antropos, 2003.

NEVES, Marcelo. Do pluralismo Jurídico à Miscelânea Social: o problema da falta de identidade da(s) esfera (s) de juridicidade da modernidade periférica e suas implicações na América Latina. **Revista Direito em Debate**, v. 4, n. 5, 2013. DOI: 10.21527/2176-6622.1995.5.%p. Disponível em: https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/885. Acesso em: 10 mar. 2025.

NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel. Introduction to comparing political finance worldwide. *In:* NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel; FENNIS, Lisa (org.). **Checkbook Elections:** Political Finance in Comparative Perspective. Sydney: Electoral Integrity Project, 2015. Disponível em: https://arpi.unipi.it/retrieve/e0d6c928-df8d-fcf8-e053-d805fe0aa794/Checkbook_Elections_brief.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel; FENNIS, Lisa (org.). **Checkbook Elections:** Political Finance in Comparative Perspective. Sydney: Electoral Integrity Project, 2015. p. 2. Disponível em: https://arpi.unipi.it/retrieve/e0d6c928-df8d-fcf8-e053-d805fe0aa794/Checkbook_Elections_brief.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

OECD. **Financing democracy:** funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture. Paris: OECD Publishing, 2016. p. 127. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264249455-en. Acesso em: 15 ago. 2025.

OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015.

OHMAN, Magnus. Introdução ao financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015.

OPENSECRETS. **Cost of Election**. Elections Overview. de 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.opensecrets.org/elections-overview/cost-of-election?cycle=2020&display=T&infl=Y. Acesso em: 5 ago. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Financing democracy:** funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en. Acesso em: 10 jul. 2025.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Political-electoral financing systems in the Americas:** a perspective from OAS Electoral Observation Missions (2017–2021). Washington: General Secretariat of the Organization of American States, 2025.://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=1219&lang=1. Acesso em: 05 de maio de 2025.

OSCE/ODIHR. **Handbook for the Observation of Campaign Finance**. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2015. Disponível em: https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/135516.pdf. Acesso em: 05 jul. 2025.

OWNBY, Jules. La Fiscalía acusa formalmente al excandidato presidencial Óscar Iván Zuluaga por el caso Odebrecht. **El País** – América Colombia, Bogotá, 6 ago. 2024. Disponível em: https://elpais.com/america-colombia/2024-08-06/la-fiscalia-acusa-formalmente-al-excandidato-presidencial-oscar-ivan-zuluaga-por-el-caso-odebrecht.html. Acesso em: 05 ago. 2025.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

PASQUINO, Gianfranco (org.). **Rappresentanza e democrazia**. Roma-Bari: Laterza & Figli, 1988.

PEDRA, Adriano Santana. Art. 1º, V – o pluralismo político. *In* CANOTILHO, J. J. Gomes. SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil.**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PICCIO, Daniela R. Europa Setentrional, Ocidental e Meridional. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015.

PICCIO, Daniela R.; FIORELLI, Chiara. The study of private political finance in Europe: regulatory frameworks, challenges, and adaptive practices. **Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 55, n. 1, p. 1–9, mar. 2025. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/4B8CCC10E2240ED1E4EB21A56BDD3D33/S0048840225000115a.pdf/the-study-of-private-political-finance-in-europe-regulatory-frameworks-challenges-and-adaptive-practices.pdf. Acesso em: 05 de maio de 2025.

PICCIO, Daniela. R. Europa Setentrional, Ocidental e Meridional. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015.

PREUSS, Ulrich K. Law as a source of pluralism? **Philosophy & Social Criticism**, London, v. 41, n. 4-5, p. 357-365, 2015. p. 357. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0191453714565555. Acesso em: 24 nov. 2024.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PUTNAM, Robert D. **Making democracy work:** civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RAWLS, J. **Justiça e Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000

RAWLS, John. **Liberalismo Político:** elementos básicos. São Paulo: Editora Ática, 2000.

REBELLO, Maurício Michel; GIORA, Gustavo; SCAPINI, Marina. Dinheiro realmente importa? Uma análise do financiamento de campanha nas eleições para a ALERGS em 2014. **Revista Debates**, *[S. l.]*, v. 10, n. 3, p. 169–188, 2016. p. 186. DOI: 10.22456/1982-5269.69303. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/69303. Acesso em: 10 jul. 2025.

REIS, Fábio W. Estado, política social e corporativismo. **Dados – Novos Estudos Cebrap**, Rio de Janeiro, vol. 38, n. 3, p. 417-457, 1995. p. 418. Disponível em: https://drive.google. com/file/d/1oxmwVIbAtKGghYJiwN3nGCx3lpY75dS1/edit. Acesso em: 02 mai. 2024.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. Cláusula de barreira: reflexões da história recente no Brasil. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. XVIII, n. 4, p. 69–80, dez. 2017. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/62243569/KA_Cadernos_2017.2_vol_4_Reforma_Politica20200301-65906-ih1aho-libre.pdf?1583106109=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DA_Judicializacao_do_Brasil_sob_Abordagem.pdf&Expires=1772655345&Signature=H9i8TX01cpFwBzRr~jFHrChd5RTEuw6-BWV~hLJb7Hih5IRQBYZm5YMlqKXPUi0Ab-OZ44QdW23cHhi15vsvC3UaHCt1FU9plWfrRbApkFSYOQzuIKu7ZAA6BWsvszSTQE4NRUxzVAiFaame4-Gg3B-1bEvbWNFRpfqicR5Dx7qWuTX-DxQbb-kKqyGeaI5c5LdHPlB-etdaYptGvvjDi0SPulBisRNS9GMkEYnmBMfX2NsFA8WpyYqzNMMesyp5HkkInHRtZIdmytMhHkgTx06JT2fLwXf5gkz7F6jHOsJCHnffLmOvkeIqyCbWcnQIAq4AMn0UX1iLfAHJX1lLdw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=69. Acesso em: 26 jan. 2026.

RIDOLA, Paolo. Rappresentanza e associazionismo. In: PASQUINO, Gianfranco (org.). **Rappresentanza e democrazia**. Roma-Bari: Laterza & Figli, 1988.

RIDOLA, Paolo. **Democrazia rappresentativa e parlamentarismo**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2011

RIQUELME, Juan Manuel Ortega. Sobre el desarrollo de la teoría del neocorporativismo. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 59, n. 4, p. 31, 1997. Disponível em: https://doi.org/10.2307/3541123. Acesso em: 28 mar. 2025.

ROMANO, Santi. **L'ordinamento Giuridico**. 2. Ed. Firenze: Biblioteca Sansoni, 1967.

ROSSI, Emanuele; GORI, Luca (a cura di). **Partiti politici e democrazia**: riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti. Pisa: Pisa University Press, 2011

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. 6. ed. São Paulo: Martin Claret, 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2013.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos CEBRAP**, n. 73, p. 6–16, nov. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/ZfshVgYBWNncYS7pn9pfh9G/. Acesso em: 05 jul. 2025.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. **Estudos Eleitorais**, v. 6 n. 3, p. 103-129, 2011.

SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **Lobbying no Brasil:** profissionalização, estratégias e influência. Texto para discussão. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017.

SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. Partidos na arena eleitoral: o financiamento das listas de candidatos a deputado federal no Rio de Janeiro em 2010. **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 133-169, 2014;

SANTOS, Ednan Galvão (org.). **Estudos conimbricenses de direito público**. Cachoeirinha: Fi, 2024.

SCHAEFER, Bruno Marques. Centralização nos partidos brasileiros: evidências a partir da distribuição do fundo partidário (2010-2016). **Teoria & Pesquisa: revista de ciência política**, São Carlos, v. 28, n. 2, p. 47-70, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel (org.). **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARTORI, Giovanni. **La democracia en 30 lecciones**. Taurus: Ciudad de México, 2009.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer. E. **The Semisovereign People:** A Realist's View of Democracy in America. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960.

SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? **Review of Politics**, vol. 36, n. 1, p. 85 – 131, jan. 1974. p. 128-129. DIspónível em: https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-politics/article/abs/still-the-century-of-corporatism/DD5C2B4745211F043A83B2C301E10BDC. Acesso em 02 mai. 2025.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SMITH, Bradley A. **Unfree speech:** the folly of campaign finance reform. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2001.

SPECK, Bruno. Brazil. In: NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel; FENNIS, Lisa (org.). **Checkbook Elections:** Political Finance in Comparative Perspective. Sydney: Electoral Integrity Project, 2015. p. 17. Disponível em:

https://arpi.unipi.it/retrieve/e0d6c928-df8d-fcf8-e053-d805fe0aa794/Checkbook_Elections_brief.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TARLI BARBIERI, Giovanni; BIONDI, Francesca (Org.). **Il finanziamento della politica**. Napoli: Editoriale Scientifica, 2016.

THE ASSOCIATED PRESS. Principal in Abramoff Scandal Gets 20 Months. **The New York Times**, 11 fev. 2011. Disponível em: https://www.nytimes.com/2011/02/12/us/politics/12brfs-PRINCIPALINA_BRF.html. Acesso em: 10 jul. 2025.

THOMAS, Clive S.; HREBENAR, Ronald J. Interest groups in the states. In: GRAY, Virginia; JACOB, Herbert; ALBRITTON, Robert (org.). **Politics in the American states**. 5. ed. Glenview: Scott Foresman, 1990.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Julia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019.

TRAMONTINI, Daiane Sandra. **Cláusula de desempenho versus pluralismo político:** uma análise a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da teoria do Estado de partidos. 2019. 300 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. p. 217-220 Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/215399/PDPC1464-T.pdf?sequence=-1. Acesso em: 26 jan. 2026

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. . **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais:** eleição Geral Federal 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta-individual/rank-doadores-fornecedores/2022802018/2018. Acesso em: 15 de dez. 2025

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. . **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais:** eleição Geral Federal 2022. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta-individual/rank-doadores-fornecedores/2040602022/2022. Acesso em: 15 de dez. 2025

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistema de divulgação de candidaturas e prestação de contas**. 2021. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/. Acesso em: 05 de maio de 2025.

TRINDADE, Fernando. Financiamento eleitoral e pluralismo político. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 41, n. 161, p. 47-58, jan./mar. 2004.

TRUMAN, David B. **The Governmental Process**. New York: Alfred A. Knopf, 1960.

TYLER, George R. **Billionaire democracy**: the hijacking of the American political system. Dallas: BenBella Books, 2018.

UFEN, Andreas. Ásia. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015.

UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of the United States. **Citizens United v. Federal Election Commission**, 558 U.S. 310 (2010). Docket No. 08-205. Julgado em 21 jan. 2010. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/310/. Acesso em: Acesso em: 12 ago. 2025.

VEQUI, Matheus; DEMARCHI, Clovis; OSPINA, Juan Felipe Orozco. A democracia nos partidos políticos brasileiros: um diagnóstico. **Revista Eletrônica Direito e Política**, *[S. l.]*, v. 18, n. 2, p. 372–403, 2023. DOI: 10.14210/rdp.v18n2.p372-403. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/19374. Acesso em: 1 abr. 2025.

VEQUI, Matheus; DEMARCHI, Clovis. O modelo de financiamento político brasileiro: impactos sobre a democracia intrapartidária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 13, n. 2. p. 688-719, 2023. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7995/pdf. . Acesso em: 1 abr. 2025.

WARREN, Mark. **Democracy and associations**. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

WILSON, Graham K. **Interest groups**. Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

WOLINETZ, Steven. Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In: GUNTHER, Richard; MONTERO, Jose; LINZ, Juan. **Political Parties: Old Concepts, New Challenges**. Oxford: OUP, 2002.

WONKA, Arndt; BAUMGARTNER, Frank R.; MAHONEY, Christine; BERKHOUT, Joost. Measuring the size and scope of the EU interest group population. **European Union Politics**, v. 11, n. 3, p. 463–476, 2010. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1465116510369267#tab-contributors. Acesso em: 11 jun. 2025.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho ductil:** ley, derechos y justicia. Tradução de Marina Gercón. Madrid: Trotta, 1995.

ZIPPELIUS, Ferdinand. **Teoria Geral do Estado**. 3 ed. Lisboa: Calouste Gulbekian, 1997.

SINTESI GENERALE DELLA TESI

La tematica del finanziamento politico riceve una crescente attenzione nel dibattito pubblico e accademico. Tale interesse deriva, tra gli altri fattori, dall'aumento significativo delle risorse impiegate nelle campagne elettorali e dalla ricorrenza di scandali di corruzione associati al finanziamento politico, frequentemente collegati all'azione di grandi finanziatori nei confronti dei rappresentanti eletti.

In questo contesto, diversi Paesi hanno iniziato a vietare le donazioni effettuate da persone giuridiche a partiti e candidati, con l'obiettivo di contenere l'influenza politica sproporzionata dei grandi detentori di potere economico e ridurre i rischi di cattura dell'agenda politica. Di conseguenza, settori che fanno legittimamente parte della società, come imprese, sindacati, enti di categoria, associazioni e fondazioni, sono stati impediti a partecipare al finanziamento dell'attività politica, essenziale nella democrazia moderna.

Alla luce di ciò, il presente studio ha cercato di stabilire la relazione tra il finanziamento politico e il principio del pluralismo politico, in particolare per quanto riguarda la legittimità e la costituzionalità della partecipazione delle persone giuridiche di diritto privato al finanziamento delle attività politiche di partiti e candidati. L'analisi è stata sviluppata a partire da una duplice prospettiva: normativa, con un approccio giuridico-costituzionale, e teorica, volta alla comprensione degli interessi nell'ambiente democratico pluralista.

Il perimetro dell'indagine si è concentrato sulla costruzione di una fondazione teorica e normativa idonea a giustificare la partecipazione delle persone giuridiche di diritto privato nello spazio politico attraverso il finanziamento delle attività politiche, alla luce del principio del pluralismo politico.

Occorre sottolineare che lo scopo dello studio non è stato quello di sostenere una liberalizzazione indiscriminata del finanziamento privato, bensì di esaminare il processo di finanziamento politico alla luce del principio del pluralismo politico. A partire da questa prospettiva, la ricerca ha avuto come obiettivo centrale:

- Dimostrare che il principio del pluralismo politico, una volta incorporato nella Costituzione di uno Stato, fonda la partecipazione delle persone giuridiche di diritto privato al finanziamento politico, quale forma di garantire la pluralità di idee e di interessi esistenti nella democrazia pluralista.

Pertanto, si è cercato di dimostrare che la partecipazione di imprese, associazioni, fondazioni e altre forme organizzate della società costituisce una manifestazione legittima di influenza nel processo democratico, purché sottoposta a limiti idonei a prevenire la cattura dell'ambiente politico da parte del potere economico.

Tra gli obiettivi specifici, sono stati elencati:

a) comprendere il significato della categoria "pluralismo politico" e del principio del pluralismo politico;

b) presentare i principali modelli di finanziamento politico esistenti, indagando come tali modelli incidano sul pluralismo politico;

c) presentare l'associazionismo quale fondamento della democrazia moderna e, in questo contesto, i gruppi organizzati come attori fondamentali.

Con riferimento al problema di ricerca, è stata formulata la seguente questione:

- Il principio del pluralismo politico costituisce un fondamento giuridico idoneo a legittimare la partecipazione delle persone giuridiche di diritto privato al processo di finanziamento politico?

In questo senso, si è sostenuto che, una volta incorporato nell'ordinamento costituzionale, il pluralismo politico offre una base normativa idonea a legittimare la partecipazione delle persone giuridiche al finanziamento politico, poiché l'associazionismo costituisce una forma di espressione collettiva degli interessi e un elemento costitutivo della democrazia pluralista. Pertanto, l'esclusione di tali entità dal processo di finanziamento politico, sia per via legislativa sia giudiziale,

comporta una riduzione dei canali di manifestazione della diversità sociale, indebolendo il principio del pluralismo politico.

In modo specifico, è stata formulata la seguente ipotesi a partire dal problema di ricerca presentato:

- Il principio del pluralismo politico, quando incorporato nella Costituzione di uno Stato, costituisce un fondamento normativo idoneo a legittimare la partecipazione delle persone giuridiche di diritto privato al processo di finanziamento politico, in quanto riconosce l'associazionismo come elemento essenziale della democrazia pluralista.

Si evidenzia, altresì, che la ricerca riconosce la complessità intrinseca della tematica e dei suoi potenziali effetti sul processo democratico. In questo senso, la tesi sottolinea la necessità di regole che disciplinino il finanziamento politico, capaci di proteggere le minoranze e di ridurre la sproporzione dell'influenza degli attori economici. L'obiettivo è la costruzione di un ambiente di equilibrio nei mezzi di influenza finanziaria, compatibile con la promozione della diversità di interessi, valori e obiettivi che caratterizza il principio del pluralismo politico.

Come già menzionato, il finanziamento politico è un tema ampiamente dibattuto negli ambiti accademico, politico, sociale e giuridico. Gran parte della letteratura contemporanea che tratta del finanziamento politico da parte delle persone giuridiche di diritto privato si concentra nel discutere se la partecipazione di tali attori sia necessariamente collegata alla corruzione, alla disuguaglianza nel processo elettorale o alla cattura del potere politico

È certo che i rischi associati alla concentrazione di risorse provenienti da un'unica fonte non possono essere ignorati nella costruzione di un modello di finanziamento politico. Tuttavia, la presente proposta mira a spostare il focus della discussione: invece di trattare degli effetti pratici della cattura del sistema politico in assenza di limiti alle contribuzioni o quando questi siano eccessivamente permissivi, si intende ricostruire il dibattito in termini normativi, alla luce del principio del pluralismo politico, così come previsto in diverse costituzioni democratiche contemporanee.

Attualmente, quando la dottrina mette in relazione il finanziamento politico e il pluralismo politico, di regola pone l'accento sulla partecipazione dei cittadini oppure tratta il finanziamento privato come una dimensione del pluralismo politico, senza chiarire quali siano gli attori legittimi in tale contesto. La presente proposta intende colmare questa lacuna offrendo una fondazione teorica, basata sul principio del pluralismo politico, per la partecipazione delle persone giuridiche di diritto privato al processo di finanziamento politico.

In tal modo, si ravvisa un elemento di originalità nel collegare il principio del pluralismo politico quale fondamento per la partecipazione delle persone giuridiche di diritto privato, siano esse imprese, sindacati, associazioni o fondazioni, al processo di finanziamento politico, quale mezzo per garantire la diversità di interessi, valori e ideali nel sistema politico.

Inoltre, le ricerche effettuate sulla piattaforma Google Scholar[630] e sulla piattaforma di tesi e dissertazioni della CAPES[631] non hanno evidenziato l'esistenza di lavori scientifici con tema, obiettivi e ipotesi uguali o simili a quelli contenuti nella presente tesi, rafforzando l'originalità del lavoro.

Per quanto riguarda la metodologia adottata, si rileva che, nella fase di indagine[632], è stato utilizzato il metodo induttivo[633], nella fase di trattamento dei dati, il procedimento cartesiano[634], e che il rapporto dei risultati espresso nella presente tesi è strutturato sulla base logica induttiva.

---

[630] GOOGLE. **Google Acadêmico**. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?start=0&q=%22pluralismo+pol%C3%ADtico%22+e+%22financiamento+pol%C3%ADtico%22+e+%22pessoas+jur%C3%ADdicas%22&hl=pt-BR&as_sdt=0,5. Acesso em: 25 out. 2025

[631] CAPES. **Catálogo de teses e dissertações**. Disponível em https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/. Acesso em: 25 out. 2025

[632] "(...) momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido (...)." PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113.

[633] "(...) pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral (...)". PASOLD, Cesar Luiz**. Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. p. 114.

[634] Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

Nelle diverse fasi della ricerca sono state impiegate le tecniche del Referente[635], della Categoria[636], del Concetto Operativo[637] e della ricerca bibliografica[638] e giurisprudenziale.

Per quanto riguarda la doppia titolazione, è necessario evidenziare che l'esperienza accademica offerta dalla Università degli Studi di Perugia è stata di estrema rilevanza per la costruzione della ricerca, soprattutto per aver consentito il contatto diretto con la letteratura neocorporativista, in particolare con la sua struttura teorica e con le critiche formulate alla tradizione pluralista.

La consultazione di riferimenti teorici non così diffusi nell'ambiente giuridico brasiliano ha evidenziato la necessità di una migliore delimitazione della ricerca, nel rispetto dei punti di differenziazione e di interconnessione tra pluralismo e neocorporativismo. Allo stesso modo, la letteratura critica in materia di rappresentanza degli interessi ha contribuito direttamente alla maturazione della ricerca, fornendo nuovi interrogativi che, una volta approfonditi, rafforzano la presente proposta.

Infine, si informa che la ricerca è stata realizzata con il sostegno finanziario della Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) ed è collegata all'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16 (sedici), "Promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, garantire l'accesso alla giustizia per tutti e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli"[639].

Al fine di rispondere al problema di ricerca formulato, l'indagine è stata strutturata in cinque capitoli, nei quali si è percorso un itinerario che va dall'analisi del

---

635 "(...) explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa." PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. p. 69.

636 "(...) palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia." PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. p. 41.

637 "(...) uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos (...)". PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. p. 58.

638 "Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais". PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. p. 217.

639 NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16** – Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16. Acesso em: 29 jan. 2026

concetto e degli elementi del pluralismo politico fino all'esame dei diversi modelli di finanziamento politico.

Allo stesso modo, sono stati discussi temi quali la relazione tra associazionismo e pluralismo politico, il ruolo degli interessi nella democrazia pluralista, le possibili restrizioni al finanziamento politico, nonché l'analisi del conflitto tra principi, oltre all'esame di un caso pratico.

Nel primo capitolo, intitolato "Che cos'è il pluralismo politico? Fondamenti e prospettive concettuali", si è cercato di delimitare il concetto di pluralismo politico e di identificarne gli elementi. In questo senso, in primo luogo si sono differenziati i concetti di pluralità e pluralismo: mentre la pluralità corrisponde al dato empirico secondo cui la società è composta da una molteplicità di valori, credenze e interessi, il pluralismo costituisce una costruzione normativa orientata alla protezione e valorizzazione della diversità esistente come elemento essenziale per la costruzione di una società inclusiva e pacifica.

Un modello di organizzazione impegnato con il pluralismo politico può essere compreso a partire dai seguenti elementi:

1) Posizione politica di opposizione alla centralizzazione del potere da parte dello Stato e, al contempo, alla posizione diametralmente opposta dell'individualismo atomistico;

2) Valorizzazione dell'associazione umana, con la protezione dei gruppi organizzati formati dalla libera associazione degli individui;

3) Apprezzamento della diversità di interessi, ideali, valori e culture esistenti, alla luce della comprensione che il dissenso prodotto dalla varietà delle visioni del mondo, che coesistono in modo pacifico, arricchisce la società;

4) Impegno verso il ceticismo epistemologico, fondato sulla consapevolezza che non esiste una verità assoluta in grado di orientare la società;

5) Esistenza di un ordinamento giuridico che fornisca sostegno alla diversità esistente.

La prima parte ha inoltre analizzato il pensiero della scuola pluralista liberal-democratica, con particolare riferimento ai contributi di autori come Madison[640], Tocqueville[641], Bentley[642] e Dahl[643], i quali concepiscono la politica come il risultato dell'interazione e del conflitto di interessi tra gruppi. Il capitolo affronta altresì le critiche formulate da Schattschneider[644], Bachrach[645] e Baratz[646], oltre ai contributi di Hirst[647] e Held[648], che evidenziano, in particolare, le disuguaglianze materiali che incidono sulla capacità di influenza nel processo politico.

Si è rilevato che la democrazia contemporanea presuppone una struttura pluralista. Ciò in quanto il pluralismo rappresenta anche un aggiornamento degli strumenti di controllo del potere in seguito alla transizione dalla democrazia diretta a quella rappresentativa. Se, nelle forme dirette, era il popolo stesso a esercitare il controllo delle decisioni, nelle democrazie moderne tale controllo è esercitato da rappresentanti eletti e, pertanto, non dipende dalla partecipazione diretta dei cittadini.

---

640 MADISON, James. The Federalist Papers: No. 10 – The same subject continued: The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection. **New York Packet**, New York, 23 nov. 1787. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp. Acesso em: 21 mar. 2025

641 TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Julia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019. p. 271.

642 BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government:** A Study of Social Pressures. Chicago: The University of Chicago Press, 1908. p. 204.

643 DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. DAHL, Robert A. **A preface to economic democracy**. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1985. DAHL, Robert A. **Dilemmas of pluralist democracy**: autonomy vs. control. New Haven: Yale University Press, 1983. DAHL, Robert A. **Who governs?** Democracy and power in an American city. New Haven: Yale University Press, 1961.

644 SCHATTSCHNEIDER, Elmer. E. **The Semisovereign People:** A Realist's View of Democracy in America. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960.

645 BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, Washington, v. 56, n. 4, p. 947–952, dez. 1962. p. 947. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1952796. Acesso em: 08 abr. 2025.

646 BARATZ, Morton S. Corporate Giants and the Power Structure. **Political Research Quarterly**, v. 9, n. 2, p. 406–415, 1956. p. 415. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/106591295600900211. Acesso em: 11 abr. 2025.

647 HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1992.

648 HELD, David. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza editorial, 1990.

In questo senso, si rendono necessari strumenti indiretti di limitazione del potere, come il pluralismo politico, che compensa tale distanziamento consentendo che la competizione tra gruppi organizzati e interessi diversi operi come un freno reciproco tra i gruppi stessi e nei confronti del potere statale.

È proprio per il fatto di utilizzare il conflitto come mezzo di stabilizzazione degli interessi e delle forze che una democrazia è autentica solo quando ammette il dissenso. La possibilità di divergere garantisce che il consenso democratico sia reale e non imposto, come avviene nelle democrazie totalitarie. Tale libertà di dissentire, a sua volta, trova fondamento solo nel pluralismo, poiché soltanto in una società pluralista le differenze di opinioni, credenze, interessi e valori coesistono pacificamente.

Nel secondo capitolo, “Il finanziamento politico alla luce del pluralismo: modelli e fondamenti teorici”, sono stati analizzati i modelli di finanziamento politico pubblico e privato dalla prospettiva del pluralismo politico, evidenziando i vantaggi e gli svantaggi inerenti a ciascuna configurazione normativa.

Si è dimostrato che la difesa dell’integrità del processo democratico, con la preservazione della competizione politica e il contrasto alla corruzione, richiede un sistema normativo che impedisca la concentrazione di grandi donazioni capaci di instaurare vincoli di dipendenza finanziaria dei candidati nei confronti dei loro sostenitori.

In questo senso, modelli di finanziamento politico basati su fonti esclusive, siano esse pubbliche o private, pregiudicano il pluralismo politico, che dipende dall’articolazione di diverse fonti e attori per la promozione della decentralizzazione del potere e della diversità nell’ambiente politico. Pertanto, la costruzione di un ambiente politico pluralista richiede la diffusione del finanziamento tra una pluralità di attori, comprendendo persone fisiche, persone giuridiche e lo Stato.

Si è inoltre evidenziato che restrizioni fondate sulla natura del donatore possono essere legittime quando supportate da ragioni adeguate. Ciò si verifica, ad esempio, nei casi di donazioni provenienti dall’estero, siano esse effettuate da Stati, persone fisiche o giuridiche, oppure nel caso di persone giuridiche collegate allo Stato.

In tali circostanze, è legittimo che i Paesi impongano restrizioni assolute al fine di tutelare l'autonomia interna, la sovranità nazionale, la moralità e l'impersonalità.

Tuttavia, tali restrizioni sono puntuali e devono essere accompagnate dall'imposizione di limiti alle donazioni e alla capacità di allocare risorse nelle campagne, al fine di evitare l'instaurazione di condizioni di accesso e di influenza diseguali nei confronti dei rappresentanti.

Nel terzo capitolo, "La politica democratica è territorio esclusivo dei cittadini?", sono stati analizzati alcuni degli argomenti posti a sostegno del divieto di donazioni provenienti da persone giuridiche a partiti e candidati. Tali argomenti difendono una restrizione generale in ragione della qualificazione di questi attori, sia (1) perché non titolari di diritti politici, (2) perché privi di autonomia politica, sia (3) perché rappresentativi di interessi economici.

Con riferimento al primo punto, si sostiene che il finanziamento politico non richiede la cittadinanza in senso stretto, nella misura in cui costituisce una forma di partecipazione politica volta a far emergere e proiettare determinati obiettivi nella società. Pertanto, non ogni forma di partecipazione politica richiede la cittadinanza, poiché essa non si esaurisce nel voto, ma si realizza anche attraverso l'influenza che le persone fisiche, le entità collettive e i centri alternativi di potere esercitano sul dibattito pubblico, anche mediante il finanziamento.

D'altra parte, ogni forma di democrazia rappresentativa dipende dalla coesistenza di un certo numero di associazioni umane per essere in grado di controllare il potere centrale dello Stato. In altri termini, la democrazia rappresentativa è intrinsecamente legata al pluralismo politico e al suo modo di decentralizzare il potere statale attraverso la formazione di nuovi gruppi nella società.

Pertanto, il pluralismo politico fonda l'azione collettiva e riconosce che la società contemporanea è composta da molteplici gruppi, la cui esclusione impoverisce il dibattito democratico. Vietare in modo assoluto l'azione di tali entità nel finanziamento politico comporta una limitazione eccessiva dell'influenza di attori legittimi ed essenziali per la democrazia pluralista.

A sua volta, l'argomento dell'assenza di autonomia si rivela riduttivo. Il punto centrale è che le posizioni assunte dalle persone giuridiche, formate a partire da processi deliberativi interni che traducono valori e interessi condivisi dai loro membri, non coincidono con quelle dei soci, dei membri, dei consiglieri o degli associati, ma rappresentano esclusivamente posizioni istituzionali dell'ente.

Pertanto, sebbene la persona giuridica non possieda un'autonomia della stessa natura di quella dell'individuo, ciò non esclude la sua capacità di partecipare e di apportare idee al dibattito democratico, poiché gli organi collegiali sono in grado di formare nuove decisioni attraverso il confronto, l'adattamento e la mediazione delle idee inizialmente presentate, elaborando così nuove posizioni che vengono assunte dalla persona giuridica.

Con riferimento al tipo di interesse manifestato dalle persone giuridiche, qualificato come economico e particolare, si individuano tre criticità. La prima consiste nel concepire l'interesse particolare come intrinsecamente illegittimo, quando, in realtà, esso è inerente all'azione umana e costituisce un elemento integrante della democrazia pluralista. L'argomento, pertanto, mira a stabilire un criterio morale per l'esclusione delle persone giuridiche, trascurando la stessa realtà del funzionamento democratico.

La seconda criticità evidenzia l'impossibilità di individuare la motivazione di una donazione. Se le persone giuridiche agiscono orientate da interessi particolari, lo stesso avviene per le persone fisiche. Non è possibile limitare o accertare se una donazione o un voto derivino da un interesse privato o da considerazioni di altra natura. Pertanto, non è possibile stabilire un criterio proibitivo del finanziamento politico sulla base dell'esistenza o meno di interessi particolari.

La terza criticità del ragionamento esposto risiede nel fatto che, anche qualora si ammettesse il criterio dell'interesse particolare come fondamento legittimo, il divieto generalizzato di donazioni da parte delle persone giuridiche non sarebbe sostenibile alla luce dell'esistenza di enti collettivi la cui attività è orientata da obiettivi che trascendono il beneficio economico. Associazioni comunitarie, ricreative, ambientali, di tutela dei diritti umani o dei diritti degli animali costituiscono esempi di

enti collettivi la cui azione non può essere ridotta alla logica del profitto e la cui esclusione indiscriminata risulterebbe priva di adeguata giustificazione.

Nel quarto capitolo, “Il pluralismo come fondamento costituzionale del finanziamento politico da parte delle persone giuridiche”, si è cercato di dimostrare che il principio del pluralismo politico, una volta incorporato nella Costituzione di uno Stato, fonda la partecipazione delle persone giuridiche al finanziamento politico, quale mezzo per garantire la pluralità di idee e di interessi presenti in una società democratica.

Si comprende, tuttavia, che è essenziale regolamentare i mezzi attraverso i quali tale influenza si manifesta, al fine di promuovere elezioni effettivamente pluraliste. In un sistema che stabilisce limiti efficaci al finanziamento, partiti e candidati non concentrano risorse provenienti da una sola o da poche fonti, ma dipendono da meccanismi di raccolta decentralizzata. Tale assetto contribuisce a neutralizzare influenze finanziarie sproporzionate e si configura come uno strumento rilevante per la promozione dell’uguaglianza, del principio democratico, della cittadinanza, della sovranità popolare e dello stesso pluralismo politico.

Nondimeno, è necessario riconoscere che l’influenza finanziaria è di difficile contenimento, motivo per cui il contrasto al potere economico sproporzionato si presenta come una sfida permanente in ogni ordinamento giuridico impegnato nel pluralismo e nella parità delle armi nell’arena democratica. In questo senso, sono state evidenziate possibili restrizioni orientate alla costruzione di un modello di finanziamento che rispetti la molteplicità dei principi costituzionali coesistenti nell’ordinamento giuridico.

Inoltre, al fine di evidenziare le conseguenze della tesi proposta, è stata esaminata, sulla base dell’ermeneutica di Alexy, la collisione tra il principio di uguaglianza e il finanziamento politico da parte delle persone giuridiche, fondato sul principio del pluralismo politico. Si è dimostrato che, alla luce della massima della proporzionalità, non è possibile dichiarare l’incostituzionalità di tale modalità di finanziamento, poiché la collisione non supera nemmeno le massime parziali dell’adeguatezza e della necessità.

Infine, nel quinto capitolo, intitolato “Il pluralismo politico nel costituzionalismo brasiliano e la (in)costituzionalità del divieto di partecipazione delle persone giuridiche al finanziamento politico”, è stata esaminata, alla luce del principio del pluralismo politico, la decisione della Corte Suprema brasiliana nell’ADI n. 4650, che ha dichiarato l’incostituzionalità della partecipazione delle persone giuridiche al processo di finanziamento politico di partiti e candidati. A tal fine, sono stati analizzati sia l’evoluzione della categoria “pluralismo politico” nel costituzionalismo brasiliano, sia lo spazio e la portata di tale principio nella giurisprudenza del Supremo Tribunal Federal.

Nel corso dei capitoli, si è rilevato che il denaro assume un ruolo sempre più rilevante per il mantenimento dell’attività politica, soprattutto in società caratterizzate da bassi livelli di fiducia nei partiti e da una crescente difficoltà di mobilitazione volontaria per le attività partitiche.

In questo contesto, nelle democrazie contemporanee, l’accesso alle risorse finanziarie è divenuto uno strumento indispensabile per la sostenibilità dell’attività e della competizione politica, poiché la competizione in elezioni libere richiede alle campagne diverse forme di comunicazione, come la pubblicità in televisione e su internet, la mobilitazione dei sostenitori, l’organizzazione di eventi, la produzione di materiale elettorale, i viaggi e altre spese, che diventano ancora più elevate in Paesi con grande estensione territoriale e un elevato numero di elettori. Inoltre, l’attività politica ordinaria, al di fuori dei periodi elettorali, comporta anch’essa costi legati al mantenimento della struttura partitica e alla comunicazione istituzionale.

Essendo le risorse finanziarie indispensabili all’attività politica, diventa necessario esaminare chi possa partecipare al processo di finanziamento e in che misura tale partecipazione si relazioni con il principio del pluralismo politico.

Tale principio costituisce uno dei fondamenti centrali della democrazia moderna, esprimendo l’idea di una società fondata sulla diversità di interessi, modi di vivere, culture, credenze e valori. In questo contesto, il pluralismo politico non si limita a riconoscere la varietà esistente nella società, ma la incorpora nel sistema politico. Più che accettare la diversità come un dato di fatto, il pluralismo la eleva a ideale di una buona società.

Inoltre, il pluralismo politico favorisce la competizione tra partiti e candidati, consentendo la partecipazione di diversi gruppi sociali al processo politico, al fine di promuovere la formazione di decisioni collettive che riflettano la diversità degli attori e degli interessi presenti nella società. Proprio perché richiede l'inclusione di tali gruppi, il principio del pluralismo politico non impone una verità assoluta, ma si fonda sullo scetticismo epistemologico, che esige la tolleranza e la convivenza delle differenze nell'ambiente democratico.

Allo stesso modo, è essenziale comprendere il pluralismo come strumento di controllo del potere statale. Nella società pluralista, la vita sociale si struttura a partire dall'esistenza di molteplici gruppi che si collocano tra l'individuo e lo Stato. Tali associazioni, di natura professionale, religiosa, sportiva, filosofica o culturale, mentre mediano il rapporto tra individuo e Stato, decentralizzano al contempo il potere all'interno della società, promuovendone la diffusione. Pertanto, nella democrazia pluralista, le associazioni svolgono un ruolo fondamentale nella limitazione e nella mediazione del potere statale.

In questo senso, il pluralismo racchiude in sé una forma di organizzazione sociale fondata sulla valorizzazione dei gruppi che si formano nella società, i quali sono divenuti, nel corso del tempo, i principali attori della politica. A tali gruppi deve essere garantita autonomia, affinché la loro azione promuova la diffusione del potere, consentendo l'espressione organizzata di interessi diversi e contribuendo così all'equilibrio delle forze tra Stato e società.

Tali gruppi, istituzionalizzati nella forma di persone giuridiche, al pari delle persone fisiche, sono portatori di interessi. In effetti, come ricorda Bentley[649], non esiste gruppo senza interesse. Tanto è vero che uno dei requisiti fondamentali per la nascita di una determinata associazione è l'esistenza di una motivazione, di un interesse o di un obiettivo comune. Così come gli interessi degli individui isolati, anche gli interessi dei gruppi compongono e partecipano alla dinamica della società

In questo modo, se le persone giuridiche sono attori fondamentali della società pluralista, mediando il rapporto tra individui e Stato e promuovendo la

[649] BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government:** A Study of Social Pressures. p. 211.

decentralizzazione del potere, di conseguenza anche i loro interessi fanno parte del sistema politico.

Considerando che il finanziamento politico occupa una posizione centrale nelle democrazie moderne, costituendo una condizione di possibilità per la competizione politica, la partecipazione al finanziamento dell'attività politica diventa un elemento centrale di connessione tra cittadini e gruppi nei confronti dei loro rappresentanti, rendendo possibile la loro partecipazione alla formazione delle decisioni collettive.

I finanziatori, persone fisiche e giuridiche, forniscono risorse a partiti e candidati che rappresentano i loro obiettivi, valori e interessi nel campo politico, costituendo ciò uno strumento legittimo di mobilitazione e di influenza nel processo politico, nella misura in cui consente l'espressione e l'articolazione degli interessi presenti nella società.

La combinazione tra finanziamento privato e pubblico, come visto, si dimostra idonea a bilanciare le diverse esigenze del regime democratico. Da un lato, il finanziamento privato impedisce la monopolizzazione, da parte dello Stato, del potere di allocare risorse tra i partiti e contribuisce così alla decentralizzazione del potere politico, rafforzando il legame tra società e rappresentanti. Dall'altro, il finanziamento pubblico assicura condizioni minime di visibilità per i gruppi minoritari e contribuisce a rendere la competizione politica effettivamente praticabile.

Diversamente, il divieto di partecipazione delle persone giuridiche al finanziamento politico riduce le possibilità che determinate istanze e gruppi siano ascoltati nell'ambiente politico, poiché vengono esclusi interessi legittimi della società, veicolati attraverso enti collettivi. In ultima analisi, si realizza una selezione preventiva dei gruppi e degli interessi idonei a influenzare il dibattito politico, in contrasto con la logica pluralista di decentralizzazione del potere e di scetticismo epistemologico.

In sintesi, se il pluralismo politico presuppone la partecipazione organizzata delle persone giuridiche nella sfera pubblica, e se l'attività politica dipende materialmente da risorse finanziarie, il finanziamento politico costituisce una delle forme attraverso cui tali interessi si manifestano e partecipano al processo

democratico. Pertanto, la possibilità di contribuire finanziariamente a candidati e partiti configura non soltanto un meccanismo di sostegno all'attività politica, ma anche uno strumento di espressione e di partecipazione politica legittima all'interno di una democrazia pluralista.

La tesi afferma, pertanto, che il principio del pluralismo politico fonda un modello di finanziamento politico aperto ai contributi delle persone giuridiche, in quanto queste si configurano come attori elementari nella democrazia pluralista. Ciò in quanto il finanziamento costituisce una fase rilevante del processo politico, essendo un mezzo necessario per la realizzazione dell'attività politica e per la promozione di domande, ideologie, interessi e valori esistenti e confliggenti nella società.

Si tratta, dunque, di una modalità di partecipazione politica direttamente collegata alla realizzazione del principio del pluralismo politico. In effetti, in una democrazia di carattere pluralista, il sistema politico deve rimanere aperto alla manifestazione, articolazione e competizione tra molteplici interessi presenti nella società. Vietare la partecipazione di qualsiasi persona giuridica al finanziamento politico comporta una semplificazione artificiale dell'ordine politico.

In tal modo, risulta confermata l'ipotesi secondo cui il principio del pluralismo politico, una volta incorporato nella Costituzione di uno Stato, costituisce un fondamento normativo idoneo a legittimare la partecipazione delle persone giuridiche di diritto privato al processo di finanziamento politico, in quanto tale principio riconosce l'associazionismo come elemento essenziale.

Occorre chiarire che la tesi non sostiene che il principio del pluralismo politico imponga un unico modello di finanziamento politico, né che ogni Costituzione che lo consacri sia necessariamente obbligata ad adottare un sistema che includa le persone giuridiche di diritto privato tra le possibili fonti di finanziamento. Si sostiene, piuttosto, che tale modello trova fondamento nel principio del pluralismo politico e presenta il potenziale di realizzarlo in modo più ampio, in quanto include interessi collettivi in una fase essenziale del processo politico, che rende possibile la competizione politica.

In modo esplicito, la tesi afferma che:

1. Il principio del pluralismo politico fonda la legittimità della partecipazione delle persone giuridiche al finanziamento politico, al fine di garantire la molteplicità delle fonti di finanziamento e, conseguentemente, delle pressioni e degli interessi che si confrontano nell'arena politica.

2. Tale constatazione non impone l'adozione di uno specifico modello di finanziamento politico agli Stati fondati sul pluralismo politico, poiché tale principio non presenta un grado sufficiente di determinabilità normativa. Tuttavia, richiede che il modello di finanziamento adottato preservi la pluralità esistente nella società, vietando l'imposizione di restrizioni arbitrarie, fondate su argomenti astratti, alle forme di partecipazione politica della società;

3. Infine, una volta che il legislatore abbia adottato un modello di finanziamento politico che preveda la partecipazione delle persone giuridiche, e alla luce dell'ermeneutica sviluppata da Robert Alexy, non risulta costituzionalmente legittima la dichiarazione di incostituzionalità di tale modalità da parte del potere giudiziario quando fondata sull'allegazione di violazione del principio di uguaglianza.

In questo senso, il principio non stabilisce un obbligo positivo di adozione di un determinato modello di finanziamento politico, ma fornisce un fondamento costituzionale per la partecipazione delle persone giuridiche in questa fase del processo politico. Non appare, pertanto, costituzionalmente coerente che il potere giudiziario promuova l'esclusione assoluta di tali entità dal finanziamento politico sulla base di motivazioni generiche o astratte, trascurando la loro dimensione quale espressione dell'associazionismo e della pluralità sociale.

La tesi difende, dunque, un pluralismo politico realistico, regolato e inclusivo. Realistico, perché non ignora l'importanza delle risorse nelle campagne elettorali, riconoscendo il finanziamento politico come una dimensione rilevante dello stesso pluralismo. Al contempo, regolato, poiché comprende che il finanziamento, quale forma di partecipazione politica, necessita di limiti per evitare la sproporzione di forze tra i candidati, considerato il rischio di svuotare la competizione politica e favorire

i detentori di maggiori risorse economiche. Si sostengono, pertanto, limiti rigorosi e trasparenti.

Allo stesso modo, si tratta di un pluralismo inclusivo, nella misura in cui respinge criteri arbitrari di esclusione fondati sulla natura degli interessi coinvolti. Ciò perché il pluralismo presuppone la presenza e la convivenza della diversità degli interessi esistenti nella società, senza implicare il divieto dell'esistenza di interessi particolari.

Le persone giuridiche, in ragione della loro partecipazione alla vita sociale e della loro rilevanza per la dinamica della democrazia pluralista, si configurano come attori legittimi a partecipare politicamente mediante il finanziamento, in quanto costituiscono mezzi di organizzazione collettiva e istanze di contenimento del potere statale. Al contrario, vietarne la partecipazione significa impedire la rappresentazione di una vasta gamma di interessi e obiettivi, instaurando al contempo una nuova asimmetria nel processo politico.