



**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL: ANÁLISE
SOBRE A ADI 4.650**

**ELECTION CAMPAIGN FINANCING IN BRAZIL: REVIEW ABOUT ADI
4650**

Jessica Guedes Santos¹

Tamires Jade Pereira Da Silva²

RESUMO: A política, em uma perspectiva democrática, condiciona a manifestação de soberania popular por meio do voto. A apresentação de candidatos aos cargos eletivos é exercida por meio da campanha eleitoral, período que os candidatos dispõem para expor seus planos de governo. Toda a estruturação da campanha recai sobre uma necessidade básica: dinheiro. A regulação do financiamento de campanha eleitoral surge para definir os moldes que podem ser utilizados para angariar recursos com o funcionamento da campanha. Dessa forma, o presente artigo visa a explorar os limites de financiamento eleitoral permitidos no Brasil definidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4650.

Palavras-Chave: Financiamento de campanha eleitoral; ADI 4650; Supremo Tribunal Federal; Dinheiro; Eleições.

ABSTRACT: The politics, in the democratic perspective, conditions the manifestation of popular sovereignty through voting. The presentation of candidates for the elective positions is carried out through the electoral campaign, during which period the candidates have to present their government plans. The whole structure of the campaign falls on a

¹ Estudante do 10º semestre da Graduação em Direito da Escola de Direito de Brasília (EDB/IDP).

² Estudante do 10º semestre da Graduação em Direito da Escola de Direito de Brasília (EDB/IDP).

basic need: money. Thus, the financing of electoral campaign arises to define the molds that can be used to raise money for the campaign. The present article aims to explore the electoral financing limits allowed in Brazil defined by the Federal Supreme Court in the trial of ADI 4650.

Keywords: Election campaign financing; ADI 4650; Federal Supreme Court; Money; Elections.

INTRODUÇÃO

O financiamento de campanha eleitoral sempre foi tema polêmico de ser estudado pela estrita relação que guarda com a corrupção. As sociedades democráticas, em especial, o Brasil, após grandes escândalos políticos, têm se perguntado se o financiamento eleitoral é a causa ou uma das consequências da corrupção.

Neste sentido, as vultosas contribuições de pessoas jurídicas foram questionadas no STF uma vez que, além do viés corruptivo, o sistema de financiamento vigente à época parecia violar os princípios constitucionais que regem as eleições, em especial o da igualdade de oportunidades e o da vedação ao abuso de poder econômico, que permitem a fruição de eleições democráticas e igualitárias.

Portanto, neste trabalho serão estudadas as razões pelas quais foram suscitadas a inconstitucionalidade do dispositivo legal que permitia as doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, além dos argumentos levantados na discussão da ADI, juntamente com uma breve análise da ADI após as eleições realizadas em 2016.

1. SISTEMAS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

Preliminarmente, cabe conceituar campanha eleitoral, segundo José Jairo Gomes (2014, p.335), como o “complexo de atos e procedimentos técnicos empregados por candidato e agremiação política com vistas a obter o voto dos eleitores e lograr êxito na disputa de cargo público-eletivo”. Noutras palavras, é o período em que os candidatos buscam conquistar o eleitorado para que, por meio de seus votos, possam chegar ao poder.

Este procedimento, por óbvio, despende muitos gastos, os quais precisam ser financiados de alguma forma. Neste sentido, o financiamento de campanha define as regras relativas à forma de obtenção de recursos monetários para a realização da campanha, podendo ser estruturado com base em três formas distintas: financiamento público, financiamento privado e financiamento misto.

O financiamento público condiciona que os partidos políticos somente tenham acesso à verba disponibilizada pelo Estado. Os cofres públicos destinam parte de sua verba para um fundo público no qual os partidos devem retirar quantias previamente designadas para a realização da campanha.

Em contraponto, o financiamento privado define que todos os agentes privados podem contribuir para o sistema de financiamento. Desta feita, pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito privado (empresas) podem participar ativamente do financiamento por meio da doação de valores que serão revertidos em prol da campanha eleitoral. Para evitar a influência demasiada dos agentes privados, alguns países, como os Estados Unidos e a França³, tendem a estipular barreira para doação por pessoa física.

Já o financiamento misto realiza a mescla dos dois sistemas de financiamento. Dessa forma, além de ter parte de dinheiro proveniente de verba pública, a campanha também pode angariar recursos de pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito privado.

Destaca-se que organizar o sistema de financiamento eleitoral de um Estado não é tarefa fácil. A regulação do financiamento adotado pela sociedade perpassa por ampla análise de diversos fatores jurídicos, políticos e sociais, que são variáveis em cada lugar do globo, como a ideia de processo democrático e a estruturação do sistema político (OHMAN, 2015).

2. SISTEMAS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL

Para estudar o sistema de financiamento de campanha eleitoral vigente no Brasil, é preciso, anteriormente, fazer um breve histórico político do país.

Por força da antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/71), que vigorou de 1971 a 1995, as pessoas jurídicas eram proibidas a contribuírem

³Informações disponíveis em:

http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/07/130710_financiamento_eleicoes_dg. Acesso em: 22.06.2017.

financeiramente para as campanhas, fazendo com que o sistema de financiamento fosse substancialmente público, uma vez que as pessoas físicas no Brasil historicamente não têm a cultura de doar para partidos ou candidatos, conforme demonstrado nas eleições de 2012, em que as pessoas físicas doaram menos de 5% dos recursos (ETHOS, 2012).

Entretanto, o sistema de financiamento no Brasil passou por mudanças significativas com a presidência Fernando Collor de Mello em 1990. Durante o mandato do então presidente, instalou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para averiguar a ilicitude de atos de licitação conduzidos pela Comissão de Orçamento da Câmara. As empresas privadas, principalmente as empreiteiras, mantinham um cartel e pagavam propina para conseguirem vantagens em licitações. Paulo César Farias, tesoureiro da campanha de Collor, era o organizador do esquema, sendo que, o presidente era diretamente favorecido pela prática de corrupção angariando verbas para si e para sua campanha (GEDDES; NETO, 2000).

Este escândalo político foi descoberto e culminou no *impeachment* do presidente Collor em 1992, apenas dois anos após o início do mandato. A reação legislativa ao contexto político foi a regulação das contribuições de empresas para partidos e candidatos por meio da Lei nº 9.504/1997.

A Lei das Eleições - como também é conhecida a Lei nº 9.504/1997- estabeleceu, em seu art. 81, valores máximos de contribuição das empresas, limitando a 2% (dois por cento) do faturamento bruto obtido no ano anterior à eleição. Esta lei também foi responsável por regular, em seu art. 23, o financiamento por parte das pessoas físicas, limitando a doação a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição.

Com esta regulação, as pessoas jurídicas ganharam protagonismo no financiamento de campanhas, chegando ao ponto de, nas eleições gerais ocorridas em 2014, as doações provenientes de empresas representarem 76,47% de um total de mais de R\$ 3 bilhões recebidos (TSE, 2015). Fato este que colabora para que as eleições brasileiras sejam consideradas uma das mais caras do mundo (SENADO, 2012). Isto ocorre, segundo Daniel Falcão, devido a “uma estrutura grande e cara, composta de jornalistas, especialistas em marketing político-eleitoral (os famosos marqueteiros), advogados, além de uma equipe de bastidores (2010, p.55) ”.

Este cenário permaneceu até a decisão proferida pelo STF em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, em 2015, em que se declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, após novos escândalos de corrupção envolvendo empresas privadas no financiamento de campanha eleitoral, resultando, portanto, na proibição das pessoas jurídicas doarem para candidatos ou partidos.

A decisão da ADI supracitada juntamente com a edição da Lei nº 13.165/2015 foram responsáveis por alterações substanciais no Código Eleitoral e nas Leis nº 9.504/97 e 9.096/95. Todo esse processo de mudanças eleitorais ficou conhecido como a minirreforma eleitoral de 2015. Essas modificações já foram aplicadas nas eleições municipais ocorridas em 2016, e implicaram em mudanças significativas relacionadas à propaganda, limite de gastos, período de campanha eleitoral, dentre outros pontos.

3. ANÁLISE DA ADI 4650

A ADI 4650 foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e questionava os arts. 23, §1º, I e II; 24; e 81, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), e dos arts. 31; 38, III; 39, *caput* e §5º, da Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos). Isto é, a presente ação suscitou a **possibilidade de doações eleitorais realizadas por pessoas jurídicas; a imposição de limite às doações feitas por pessoas físicas; e a inexistência de limitação para o uso dos recursos próprios pelos candidatos.**

O Min. Luiz Fux foi designado relator da ADI e convocou a realização de audiências públicas sobre a temática. Cinco entes da sociedade civil participaram da ação como *amicus curiae*, a saber: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPMDS) e Clínica de Direitos Fundamentais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Clínica UERJ). O Congresso Nacional, a Advocacia-Geral da União e a Presidência da República foram intimadas como interessadas.

O julgamento da ADI nº 4650 foi encerrado em 17 de setembro de 2015 e suscitou diversas questões relevantes, as quais serão tratadas separadamente nos subtópicos a seguir.

3.1. Legitimidade do Supremo Tribunal Federal

Uma das questões periféricas mais relevantes no julgamento da ADI 4650 foi a legitimidade da atuação do STF no caso. O Senado Federal defendeu a legalidade do processo legislativo e a constitucionalidade da Lei das Eleições e da Lei Orgânica dos Partidos Políticos e um dos seus argumentos recai sobre a impossibilidade de análise do tema pelo STF.

Cumpra salientar que a Constituição Federal de 1988 não fixou nenhum modelo de financiamento eleitoral. Com base nisso, o Senado alega que não existe parâmetro legítimo para verificação da constitucionalidade da questão. Como existe lacuna constitucional, o Senado defende que cabe somente ao Legislativo estabelecer ditames acerca do financiamento de campanha no país, pois esta atuação se encontra abarcada no âmbito político e não jurídico.

A preliminar de ilegitimidade foi facilmente afastada pelo Plenário com base em dois argumentos principais. Primeiramente, apesar da falta de critérios constitucionais específicos relativos ao financiamento de campanhas, a Constituição prevê em seu art. 14, §9º, que não deve haver abuso do poder econômico no processo eleitoral.

O parâmetro constitucional para qualquer análise de financiamento abarca a avaliação do poder econômico. Por óbvio, o financiamento é diretamente ligado ao dinheiro, já que é preciso ter reserva monetária para exercer formas de divulgação das propostas dos candidatos.

A Constituição não veda a utilização de dinheiro, mas sim o abuso do poder econômico. Assim, com relação ao financiamento, a Constituição não permite que os valores doados ou a forma de doação exerçam influência capaz de alterar o resultado do pleito eleitoral. O que esta interpretação significa é justamente o ponto central da discussão da ADI 4650 e será analisada em outro tópico. Todavia, por conta do supracitado artigo, o STF tem o parâmetro de controle na ADI fixado na Constituição e, conseqüentemente, legitimidade para atuar no caso.

Além disso, destaca-se que o STF deve atuar de forma contramajoritária para garantir a efetividade constitucional, especialmente quando decide invalidar leis ou políticas públicas. Conforme expõe o Min. Luis Roberto Barroso, “os seus membros [da Corte], que não foram eleitos pelo voto popular, estão sobrepondo a sua vontade sobre a vontade de pessoas que foram escolhidas pelas maiorias políticas (BRASIL, 2015, p.130)”. O referido Ministro complementa seu voto reforçando a ideia anterior nos seguintes termos:

Mas existe uma outra competência que Cortes Constitucionais desempenham - e que, no caso brasileiro, se tornou importante em muitas situações - que, ao lado da função contramajoritária, é uma **função representativa**, é a função de interpretar e procurar concretizar determinados **anseios da sociedade que estão paralisados no processo político majoritário**. Porque o processo político majoritário, que é o que se desenrola no Congresso, muitas vezes, encontra impasses, encontra dificuldades de produção de consenso; não é só no Brasil, é no mundo inteiro (BRASIL, 2015, p.130). (grifo nosso)

No mesmo sentido, o Min. Joaquim Barbosa explanou importante aspecto em seu voto, a ADI ora aqui estudada foi ajuizada em 2011 e, até o começo do julgamento em 2013, nenhuma providência foi tomada pelo Congresso Nacional nesse sentido. Comportamento este esperado, uma vez que os parlamentares não querem interferir em um sistema que viabilizou a chegada deles ao poder.

Ademais, esta inércia do legislativo - não só com relação ao pleito suscitado - é um fenômeno recorrente e esta falta de atuação legislativa ocorre porque os parlamentares não querem ter o ônus da impopularidade, então se esquivam e, conseqüentemente, deixam para que o Judiciário decida e, se algo der errado, foi “culpa do Judiciário que julgou mal”.

Pensamento este que foi endossado pelo Min. Marco Aurélio ao citar o Professor John Hart Ely, em sua obra *A Democracia: A Teoria da Revisão Judicial*:

(...) Obviamente nossos representantes eleitos são as últimas pessoas em que devemos confiar em qualquer dessas situações (de mau funcionamento do sistema político). Juízes não-eleitos, porém, estão fora do sistema representativo e apenas precisam se preocupar com sua continuidade no cargo de forma muito oblíqua (...).

Existe um outro argumento tão relevante quanto os dois anteriormente explanados, mas que não foi utilizado pelo STF. As Cortes Constitucionais constroem sua legitimidade perante a sociedade por meio do julgamento de casos fundamentais, isto é, a Corte, atuando em casos de inércia legislativa, fornece decisões práticas e reais para a sociedade,

levando em conta a função contramajoritária. A Corte determina novos padrões do dever ser social e age de forma ativa na resolução de problemas democráticos.

Portanto, a legitimidade da Corte encontra-se formalmente estabelecida no texto constitucional, mas materialmente se relaciona com a própria visão que a sociedade tem da sua Corte Constitucional. Nesse sentido, o STF, atualmente, por base em julgamentos de casos fundamentais como o da Ação Penal 470 (Mensalão), tem legitimidade para julgar o caso do financiamento.

3.2. Questões constitucionais atinentes ao financiamento

Superado o debate inicial acerca da legitimidade da Corte para o julgamento da presente ação, adentra-se nas questões principiológicas atinentes ao financiamento trazidas à discussão.

Suscitou-se, no caso, a violação dos princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, *caput*, e art. 14, §9º, CF/88), da proporcionalidade (art. 5º, LIV, CF/88), da cidadania (art. 1º, II, CF/88) e do Estado Democrático de Direito e da República (art. 1º, *caput* e parágrafo único, CF/88).

O princípio da igualdade foi um dos mais frisados no debate da Corte neste caso, uma vez que este princípio pode ter diversos desdobramentos. Preliminarmente, parte-se do pressuposto de que os candidatos devem ter igualdade de oportunidades para que a disputa eleitoral seja considerada legítima e democrática. Questiona-se, portanto, de que forma este princípio poderia ser respeitado dentro de um campo em que se permite doações vultosas de pessoas jurídicas sem que isto gere um desequilíbrio na corrida eleitoral.

Este primeiro desdobramento do princípio da igualdade encontra respaldo no art. 14, § 9º, CF, que prevê:

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, **a fim de proteger** a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e **a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico** ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (grifo nosso)

Neste sentido, de acordo com Ana Santano (2014), há dois perfis de igualdade de oportunidades: o primeiro diz respeito ao direito de igualdade na origem, em que o Estado

deve garantir um ponto de partida igual para todos. Ao passo que o segundo consiste na necessidade de o Estado atuar positivamente em prol da igualdade de oportunidades dos envolvidos.

Dessa forma, visando a proteger as eleições da influência do poder econômico, entendeu-se que admitir doações provenientes de pessoas jurídicas significaria admitir a violação deste princípio, visto que, por doações de valores exorbitantes, as eleições poderiam ficar comprometidas em sua legitimidade, pois, mais uma vez, segundo Ana Santano (2014), somente a partir de eleições realmente competitivas relacionadas a certo nível de igualdade de oportunidades entre os candidatos se produzirá uma decisão democrática mais legítima.

No entanto, cumpre ressaltar que a Constituição não deseja impossibilitar a entrada de aportes financeiros nas eleições - até porque as eleições geram gastos -, mas sim a *influência* destes na disputa eleitoral. Aqui a influência do poder econômico no pleito ocorre não somente quando este é capaz de gerar um desequilíbrio entre os concorrentes, mas também quando esta influência é tanta, que gera uma eleição de resultado duvidoso.

Além desse desdobramento do princípio da igualdade, também há aquele assegurado no art. 5º, *caput*, CF, que afirma que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Neste viés, há a ideia de que todos têm a mesma importância e mesmo peso de voto em uma eleição, assim como expôs o Min. Dias Toffoli:

A hora do voto é um daqueles raros momentos – se não o único — em que há a perfeita consumação do princípio da igualdade, em que todos os cidadãos - ricos, pobres, de qualquer raça, opção sexual, credo – são formal e materialmente iguais entre si. São formalmente iguais porque a Constituição Federal dá o direito de voto a todos os maiores de dezesseis anos, inclusive os analfabetos. E são materialmente iguais entre si porque o voto de cada qual tem o mesmo valor (BRASIL, 2015, p.82).

O Min. Barroso também endossou este entendimento ao dizer que:

A ideia essencial por trás da democracia é a ideia de igualdade, é a ideia de uma pessoa, um voto, é a ideia de que todos merecem igual respeito e consideração. E, portanto, se o peso do dinheiro é capaz de desequiparar as pessoas, eu acho que este modelo apresenta um problema.

(...)

Nós estamos discutindo quais são as regras do jogo democrático. E queremos saber se é democrático um modelo em que o dinheiro desequipara as pessoas drasticamente e produz consequências não republicanas. (BRASIL, 2015, p.126).

O princípio da igualdade está diretamente relacionado ao princípio democrático. No mesmo sentido, também é um dos pilares de qualquer Estado Democrático de Direito. No âmbito da discussão da ADI 4650, os defensores do fim do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas entendem que esta prática permite que alguns agentes sociais detenham de maiores possibilidades de intervir no andamento do processo eleitoral do que outros por meio da participação econômica, fator este que o viola o princípio democrático, uma vez que retira a força do poder popular.

A democracia é um dos temas mais estudados na história da humanidade. A vivência de cada momento político possibilitou o desenvolvimento de diversas teorias acerca da Democracia. O ponto em comum da maioria desses pensamentos é a necessidade de participação popular na dinâmica estatal. O povo deve exercer o poder de escolher o caminho pelo qual o Estado irá percorrer, seja por meio da concessão da representação conferida pelo voto, seja pelo exercício do controle dos atos dos agentes estatais. Conforme os ditames do parágrafo único do art. 1º da CF/88, a democracia consiste em um modelo no qual “todo o poder emana do povo”⁴.

Neste sentido, Robert Dahl (2001), quando cria a tese de poliarquia como forma de democracia representativa moderna, estabelece seis instituições necessárias para o nascimento de uma democracia e, entre elas, relaciona as eleições livres⁵ e a cidadania inclusiva. As eleições livres, são aquelas em que os cidadãos não podem ser coagidos a votar. Assim, entende-se que a influência demasiada do poder econômico pode gerar violação deste critério estabelecido pelo autor, na medida em que pode desvirtuar o processo político. No mesmo sentido, a cidadania inclusiva preceitua que os cidadãos devem ter voz efetiva para definir as políticas do Estado.

O STF, no julgamento do presente caso, enfrentou a questão da ligação entre democracia e financiamento. Na discussão, houveram interpretações divergentes acerca do tema, sendo que a posição da maioria seguiu a argumentação da parte autora e entendeu que o financiamento privado viola o princípio democrático. Mas, para fins de reflexão, o Min. Teori Zavascki, que proferiu voto vencido no caso, elaborou interessante observação:

⁴ Inclusive, a própria referência à etimologia da palavra democracia corrobora com esse entendimento, visto que, conforme leciona Robert Dahl, a palavra significa a junção de dois gregos: *demos*: povo e *kratos*: governar.

⁵ Na obra Sobre a Democracia, Robert Dahl aborda este ponto de forma mais ampla, tratando das eleições sobre uma vertente livre, justa e frequente. No entanto, neste trabalho será abordado apenas o viés das eleições livres.

(...) **o dinheiro pode fazer muito mal à democracia, mas ele, na devida medida, é indispensável ao exercício e à manutenção de um regime democrático.** Onde está o equilíbrio, como conter os excessos, como direcionar o fluxo dos recursos apenas para o bem da democracia evitando corrupção e conluio, essas são algumas das perguntas cujas respostas são incessantemente buscadas, no Brasil e em muitos outros países, por especialistas e legisladores (BRASIL, 2015, p.139). (grifo nosso)

Com relação à violação do princípio da cidadania elencado no art. 1º, II, CF/88, sustentou-se a tese de que a democracia deveria ser construída por cidadãos e para os cidadãos, priorizando, portanto, os interesses da maioria e não os anseios da minoria, aqui representada pelas pessoas jurídicas que financiaram o pleito.

Endossando esta ideia, o Min. Dias Toffoli, em seu voto afirmou que:

Esta Suprema Corte, no exercício da jurisdição constitucional, deve atuar como garante das condições e da regularidade do processo democrático, **restabelecendo o exercício da cidadania** mediante regras constitucionais de financiamento eleitoral, de modo a preservar o Estado Democrático de Direito; a soberania popular e a livre e igual **disputa democrática, exercida, exclusivamente, por seus atores – eleitor, candidato e partido político** -, com igualdade de chances; todos essas cláusulas pétreas da ordem constitucional positivada em 1988.

(...)

Quando do **exercício da soberania popular, o cidadão**, pessoa física, é o **único constitucionalmente legitimado** a exercitá-la.

Observa-se, assim, a toda evidência, que o parágrafo único do art. 1º e o caput do art. 14 da Constituição Federal não se destinam à pessoa jurídica: essa não pode votar, não pode ser votada e, caso pudesse votar, o voto não teria o mesmo valor, formal e material, para todas (BRASIL. 2015, p.80). (grifo nosso)

No mesmo sentido, o relator Min. Luiz Fux, em seu voto defende que:

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. (BRASIL, 2015, p. 49). (grifo nosso)

Portanto, o entendimento predominante da Corte foi que a participação das pessoas jurídicas no financiamento de campanha eleitoral viola o princípio da cidadania, sendo o exercício deste direito destinado somente às pessoas físicas, pelos argumentos acima aduzidos.

O princípio republicano também foi evocado e, de certa forma, resume toda a argumentação realizada acerca da violação dos outros princípios. O Brasil adota a

República como forma de governo e, mais do que forma de organização estatal, a República configura um ideal de Estado, por essa razão, qualquer pensamento acerca do princípio republicano deve perpassar pela preservação do interesse coletivo.

A República, cuja etimologia latina significa coisa pública, tem que se pautar nos objetivos coletivos. Uma vez que a República se organiza de forma a ser visualizada em uma democracia representativa, os parlamentares devem agir com vigor republicano priorizando os ditames estabelecidos pela esfera pública em detrimento das vontades pessoais.

Os autores argumentam que, atualmente, existe confusão entre os interesses públicos e privados dos agentes participantes do processo eleitoral, fator que culmina na prejudicialidade de permissão de doações de empresas para campanha, já que, no entendimento de Lucas Rocha Furtado, “no momento em que os partidos políticos partem para a busca desenfreada por recursos que possam ser utilizados em suas campanhas, entram em cena as possibilidades de utilização de métodos ilícitos de financiamento e surge a corrupção política (2015, p.46)”.

A violação ao princípio republicano foi uma das fundamentações utilizadas pelo STF para conceder parcial procedência para a ADI 4650. O Min. Luís Roberto Barroso aponta que:

(...) há também um problema em relação ao princípio republicano, e aqui é um problema mais complexo. É que a ideia de República está associada à circunstância de que os agentes públicos, os administradores, gerem alguma coisa que não lhes pertence; é uma coisa pública, uma res publicae, algo que pertence à coletividade. (BRASIL, 2015, p.126)

A autora Ana Santano (2014), endossando a ideia do espanhol Ramón Cotarelo García (1985), alerta para o risco que pode ser o financiamento por pessoas jurídicas:

Pode ser uma arma para exercer influência na agenda política ou uma possível dependência dos partidos frente a esses grandes doadores, vendo-se obrigados (dentro da dinâmica de troca de favores) a lhes conceder algum tipo de privilégio nos programas dos partidos ou do governo, quando o partido que recebeu doações alcance as quotas de poder.

Isto é, as empresas, que têm um papel expressivo nas contribuições, têm interesses por trás das quantias vultosas doadas e, ainda de acordo com Ana Santano, este financiamento por pessoas jurídicas corre o risco de comprometer a independência dos

partidos, além de permitir que se mantenha um vínculo entre os doadores e a formação política.

Já com relação ao princípio da proporcionalidade, no sentido de proteção insuficiente dos outros princípios apresentados neste tópico, os autores o citaram como linha de argumentação principiológica para fins de declaração de inconstitucionalidade dos pontos suscitados pela parte autora.

Ainda com relação aos princípios, resta destacar que durante o julgamento, levantou-se o questionamento se a futura declaração de inconstitucionalidade abarcaria o modelo de financiamento privado em vigor à época ou qualquer possibilidade de doação por pessoa jurídica de direito privado.

3.3. Financiamento eleitoral

Com relação ao financiamento eleitoral, foram questionados três dispositivos legais: a doação de pessoa natural condicionada a porcentagem de ganho do ano anterior; a doação de valores ilimitados pelo candidato para sua própria campanha e a doação por pessoas privadas.

Os autores da ação tinham por objetivo desvincular a doação de pessoa física ao percentual de 10% do faturamento do ano anterior e sugeriram que o limite de doação fosse realizado pela forma *per capita*, estabelecendo um limite de valor padrão para todas as contribuições.

A doação por porcentagem permite que o sujeito que tenha obtido maior renda possa doar maior montante que outro. Portanto, a doação *per capita* estipularia o valor fixo que cada um pode doar, a fim de restabelecer o princípio da isonomia entre as pessoas físicas com relação ao processo de financiamento.

O mesmo argumento foi apresentado para sustentar a criação do teto de doação do candidato para sua própria campanha. Pela previsão contestada, o candidato pode doar para si todo o valor de gastos definido para a campanha, respeitando o limite do teto trazido pela Lei 13.165/2015.

A discussão acerca dessas primeiras questões foram rasas e o STF manteve os critérios conforme os estipulados pela Lei das Eleições. Todavia, com relação ao

financiamento de campanha por pessoas jurídicas de direito privado, que é a principal questão suscitada pelo caso em tela, o STF se debruçou de forma mais complexa.

A Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), em seu art. 81, ditava que as empresas poderiam doar até 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior para campanhas eleitorais. No entanto, a parte autora argumenta que essa previsão é maléfica para a sociedade brasileira, tanto pela dissociação com os princípios citados no tópico anterior, quanto pela própria estrutura da política nacional. A questão é extremamente sensível e dotada de uma série de variáveis, tanto que suscitou posicionamentos divergentes no Supremo.

A maioria da Corte⁶ acolheu os argumentos apresentados pela parte autora. Dessa forma, para o STF, o financiamento de campanha eleitoral por empresa privada potencializa a prática de corrupção dentro do ambiente político.

Primeiramente, suscitaram que a doação por pessoas jurídicas de direito privado privilegia somente parte dos candidatos, sendo esta justamente a parte que tem acesso ao grande corpo empresarial do país. Assim, os demais candidatos ficariam em prejuízo, uma vez que não detém força ou reconhecimento suficiente para angariar fundos da classe empresarial, violando o princípio da igualdade de chances na disputa eleitoral. Neste sentido, o relator, Min. Fux expõe:

A atual disciplina normativa de financiamento das campanhas eleitorais maximiza os vícios da dinâmica do processo eleitoral, máxime porque gera uma intolerável dependência da política em relação ao poder econômico. Tal modelo criaria também uma **assimetria entre seus participantes**, de vez que exclui *ipso facto* cidadãos que não disponham de recursos para disputar em igualdade de condições com aqueles que injetem em suas campanhas vultosas quantias financeiras, seja por conta própria, seja por captação de doadores.

(...)

Ocorre que a excessiva penetração do poder econômico no processo político compromete esse estado ideal de coisas na medida em que privilegia alguns poucos candidatos – que possuem ligações com os grandes doadores – em detrimento dos demais. Trata-se de um arranjo que **desequilibra**, no momento da competição eleitoral, **a igualdade política entre os candidatos**, repercutindo, conseqüentemente, na formação dos quadros representativos. O quadro empírico também aqui é decisivo para demonstrar o que se acaba de sustentar (BRASIL, 2015, p.33). (grifo nosso)

⁶ Os ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes foram os únicos que não aderiram inteiramente o voto do relator Luiz Fux, votando no sentido da constitucionalidade da previsão de doação por empresa privada.

O segundo argumento suscitado pelo Supremo partiu da premissa de que as empresas somente contribuem para campanhas eleitorais de maneira pragmática, isto é, quando há interesse envolvido por trás da doação. Até mesmo quando ventilada a ideia de doações por empresas de maneira ideológica, este argumento é desconstruído, uma vez que por trás das pessoas jurídicas estão as pessoas físicas que as controlam, as quais travestem seus interesses por meio das empresas.

Argumento este que o Min. Joaquim Barbosa explanou muito bem em seu voto ao dizer que:

De qualquer forma, 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.

(...)

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 (BRASIL, 2015, p. 64).

Esse argumento, conforme explanado anteriormente, guarda estrita relação com a confusão secular existente na cultura brasileira entre o público e privado. O que remete a uma problemática sociocultural do Brasil, que é não entender a distinção entre o jardim e a praça, em uma analogia à ilustre obra de Nelson Nogueira Saldanha⁷.

Neste sentido, é importante salientar que aqueles detentores do mandato eletivo juntamente com aqueles por trás das grandes corporações financiadoras nada mais são do que o espelho da própria sociedade, refletindo o problema estrutural do patrimonialismo, tanto difundido desde a colonização brasileira, conforme exposto na obra clássica de Raymundo Faoro⁸.

⁷ Para saber mais: SALDANHA, Nelson. **O jardim e a praça: Ensaio sobre o lado privado e o lado público da vida social e histórica**. Porto alegre: Fabris, 1986

⁸ Para saber mais: FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder - Formação do patronato político brasileiro**. 3ª Ed. São Paulo: Globo, 2001.

Por essa razão, o Min. Teori Zavascki, em seu voto citou que a problemática do interesse por trás de doações não seria uma característica isolada e exclusiva às empresas:

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. (BRASIL, 2015, p.144). (grifos nossos)

Desta feita, percebe-se que qualquer doação, seja esta realizada por pessoa física ou jurídica, está condicionada à fruição de um interesse, o que necessariamente não significa uma pretensão ilegal, desde que esta não viole os preceitos fundamentais, como o abuso do poder econômico.

4. CRÍTICAS

O grande argumento utilizado pelo STF para considerar a ilegalidade do modelo de financiamento de campanhas por pessoas jurídicas de direito privado é a corrupção que essa prática gera dentro do ambiente político brasileiro. O STF chegou à conclusão de que a causa maior da corrupção alastrada no corpo político é a doação de empresas e, com a sua proibição, a tendência seria o retorno da integridade ética entre doadores e receptores.

A premissa do STF é calcada sobre a ideia de que as empresas só doam visando aos seus interesses, por meio da facilitação de processos políticos que lhe sejam convenientes. No entanto, a premissa do STF é falha e isso foi demonstrado durante as Eleições municipais de 2016, as primeiras que ocorreram após as alterações trazidas pela ADI 4.650 e a Lei 13.165/2015.

Cumprido salientar que essas eleições foram uma experiência para todos os partidos, assim como para os candidatos e, embora tenha havido a proibição das contribuições financeiras por pessoas jurídicas, este fator não inibiu a prática do chamado Caixa 2. Comportamento este já previsto pelo ex juiz eleitoral do TRE-SP Paulo Henrique Lucon em entrevista:

O grande temor desta eleição é que o caixa 2 aumente. A sociedade precisará pensar numa forma de tentar disciplinar essa questão do financiamento das

eleições. Será que esse modelo vai funcionar? Não acredito. O ideal era dar transparência, era limitar a pessoa jurídica (D'AGOSTINE, 2017).

Nesta linha, depreende-se que o financiamento eleitoral não é o único - nem o principal - fator responsável pela corrupção no Brasil. Alterar o modelo de financiamento de campanha eleitoral proibindo a doação por pessoa jurídica não resolve a questão, uma vez que o financiamento é apenas uma das brechas onde pode haver corrupção, sendo apenas uma das consequências do problema e não a sua causa.

Conforme leciona Fernando Filgueiras (2008), a política contemporânea, em todos os locais do globo, sofre com a grave crise da legitimação da democracia representativa, o que culmina falta de interesse e participação efetiva da sociedade no mundo político e, conseqüentemente, estimula a prática corriqueira e regular da corrupção.

A corrupção no Brasil tem raízes próprias caracterizadas pela forma de colonização do país. Entretanto, conforme aponta Lucas Rocha Furtado (2015), todas as iniciais mazelas corruptivas ligadas ao passado do Brasil não são mais escusas para a prática de corrupção nos dias atuais, visto que hoje a corrupção endêmica é configurada por falhas no sistema jurídico-administrativo e impunidade.

O envolvimento entre dinheiro e política gera possibilidades reais de práticas corruptivas, sendo que, conforme apontam Ackerman e Palifka (2016), a estrutura constitucional e as leis eleitorais são pontos-chaves que podem servir como brechas para a corrupção política. No mesmo sentido, as autoras destacam que:

In democracy, corruption scandals are frequently associated with the financed political campaigns. Some countries have little bureaucratic corruption, but suffer from a corrupt political process. However, money cannot be entirely eliminated from politics. Elections must be financed, and wealthy interest concerned with the legislative outcomes and government policy may be willing to foot the bill. Financial pressures give politicians an incentive to accept payoffs, thus working against the corruption-reducing effects of competitive elections (2016, p. 351).⁹

⁹ Tradução livre: Na democracia, os escândalos de corrupção são frequentemente associados o financiamento de campanhas. Alguns países têm pouca corrupção burocrática, mas sofrem com a corrupção envolvida no processo político. No entanto, o dinheiro não pode ser totalmente eliminado da política. As eleições devem ser financiadas, e uma certa classe endinheirada pode ter interesse nos resultados legislativos e na política do governo e, por isso, podem estar dispostos a pagar a conta. As pressões financeiras conferem aos políticos um incentivo para receber recompensas, trabalhando assim contra os efeitos de redução da corrupção das eleições.

Com relação ao financiamento eleitoral no Brasil, a primeira grande interligação com a corrupção foi no Caso Collor. Durante o governo do então presidente, foi formado um esquema de favorecimento nas práticas de licitações. E, segundo o exposto por Geddes e Neto (2000):

No decurso da investigação sobre os “sete anões”, como ficou popularmente conhecido o grupo que controlava a Comissão de Orçamento, a Polícia Federal encontrou uma série de documentos na casa de Aírton Reis, diretor da Construtora Norberto Odebrecht, uma das maiores empreiteiras do Brasil, arrolando os nomes dos membros da Comissão de orçamento e outros **políticos que haviam recebido propinas ou contribuições ilegais de campanha para se apropriarem de verbas federais destinadas a projetos que interessavam à empreiteira.** (grifo nosso).

O sistema de financiamento político pode chegar às vias corruptivas em qualquer lugar do mundo, sendo que, no Brasil, a corrupção se configura como um problema estrutural. Assim, a pura e simples vedação das pessoas jurídicas nas contribuições aqui estudadas não se mostra suficiente para manter eleições limpas, mais democráticas e com igualdade de chances para todos os candidatos, visto que um resultado assim só será possível com a otimização dos mecanismos de controle e transparência.

A autora Ana Santano (2014) acredita que se deve evitar impor restrições que por si só conduzam à ilegalidade. Isto é, limites que sejam muito estritos - no caso brasileiro houve a vedação, o que é muito mais preocupante - podem provocar transferências ilegais e não registradas, até mesmo porque as eleições continuam tendo seus gastos que precisam ser financiados de alguma forma e, um sistema em que as instituições não cumprem adequadamente seu papel favorece para que a corrupção encontre seu campo de atuação, uma vez que os meios de controle e transparência são ineficazes. No mesmo sentido, Daniel Falcão destaca que:

O fortalecimento de instrumentos de controle que priorizem a transparência da administração financeira dos partidos e das campanhas eleitorais deveria ser um dos fatores fundamentais para o combate às irregularidades no financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos no Brasil. Um melhor controle não só na arrecadação e dos gastos durante a eleição, mas também no momento de prestação de contas possibilitaria melhores informações para que os eleitores soubessem quem apoia financeiramente determinados candidatos (2010, p. 18).

Outra observação que deve ser levantada é o prejuízo que a vedação de doação empresarial causa ao eleitorado, visto que, sem recursos suficientes para se investir em

propagandas, o eleitor não terá pleno acesso às propostas realizadas pelos candidatos e, assim, estará impossibilitado de realizar o cotejo racional necessário para confiar o voto a um candidato.

No mesmo sentido, é importante trazer à baila que a proibição não gera igualdade entre os entes políticos, já que o Fundo Partidário, parcela da verba pública destinada aos partidos, destina apenas 5% (cinco por cento) para divisão igualitária entre as legendas e os outros 95% (noventa e cinco por cento) são distribuídos proporcionalmente ao número de cadeiras obtido na Câmara dos Deputados na última eleição. Sendo que, até 2006, apenas 1% (um por cento) era dividido igualmente entre partidos.

Por conta dessa divisão, o princípio da igualdade de oportunidade é ferido de forma mais direta do que no financiamento por empresas, pois gera a perpetuação de uma classe política dominante no Poder, visto que eles receberão as maiores quantias destinadas pelo Fundo. O problema do Fundo não se relaciona com a própria existência do Fundo, mas com a divisão, como destacou Ana Santano (2014), as desigualdades se reproduzem nos esquemas de financiamento público quando esse está fundado somente em critérios aritméticos que favorecem aos grandes partidos já consolidados.

Antevendo a declaração de inconstitucionalidade por parte do Supremo, o Congresso Nacional aumentou o valor das verbas destinadas ao Fundo Partidário. Em 2014, o valor era de R\$ 308,2 milhões. Ao passo que, em 2015, o valor mais do que dobrou e foi fixado em R\$ 867,5 milhões. Diante destes fatos, o questionamento que se apresenta é o seguinte: O contribuinte está disposto a pagar esta conta?

Portanto, após toda a discussão levantada na ADI 4.650 e, principalmente, após as eleições municipais de 2016, observa-se que, para garantir eleições limpas e com respeito ao princípio da isonomia, seja entre os candidatos, seja entre os próprios eleitores, o foco deve estar direcionado aos mecanismos de controle e de transparência, independentemente do sistema de financiamento eleitoral adotado pelo país, posto que hoje o principal desafio de sistemas democráticos é justamente conciliar a necessidade de financiamento sem que isso signifique a venda de políticas aos doadores.

CONCLUSÃO

Após a análise aprofundada da ADI 4.650, depreende-se que o intuito principal da vedação das contribuições provenientes de pessoas jurídicas para a campanha eleitoral era promover eleições mais justas e democráticas, sem o abuso do poder econômico e com respeito à igualdade de chances durante o pleito.

No entanto, nas eleições de 2016 que ocorreram após as alterações legislativas, percebeu-se que a disputa eleitoral não ocorreu conforme idealizado e foi eivada de práticas corruptivas, como o aluguel de CPF e o caixa 2. A proibição de doação de empresas para as campanhas jurídicas, por si só, não é capaz de acabar com o fenômeno da corrupção no Brasil, fator que se faz presente na dinâmica estatal do país desde a colonização.

Portanto, após toda a reflexão realizada durante a produção deste trabalho, percebe-se que mais importante que alterar a legislação ou o modelo de financiamento, é otimizar os mecanismos de controle, fiscalização e transparência para que seja possível aproximar as eleições daquele modelo idealizado, com respeito aos princípios constitucionais.

REFERÊNCIAS

Ackerman, Susan-Rose; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform**. 2ª edição. New York, NY: Cambridge.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 28.05.2017.

BRASIL. **Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 28.05.2017.

BRASIL. **Lei nº 13165, de 29 de setembro de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 28.05.2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF**. Relator: FUX, Luiz. Data do Julgamento: 17.09.2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 28.05. 2017.

CRUZ, Valdo. Dilma sanciona aumento do fundo partidário para R\$ 868 milhões. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/04/1619126-dilma-sanciona-aumento-do-fundo-partidario-para-r-868-milhoes.shtml>. Acesso em: 12.06. 2017

D'AGOSTINO, Rosanne. Com veto a empresas, saiba como serão as doações eleitorais em 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/07/com-veto-empresas-saiba-como-serao-doacoes-eleitorais-em-2016.html>. Acesso em: 05.06.2017.

DAHL. Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 97-113

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder - Formação do patronato político brasileiro**. 3ª Ed. São Paulo: Globo, 2001.

FILGUEIRAS, FERNANDO. **Corrupção, Democracia e Legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 221 p.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

GARCÍA, Ramón Cotarelo. **Los partidos políticos**. Madrid: Espanha, 1985

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 10ª edição. São Paulo: Atlas, 2014.

Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. **A responsabilidade das empresas no processo eleitoral: Edição 2014**. São Paulo: 2014. Disponível em: https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf . Acesso em: 12.06.2017.

OHMAN, Magnun. Capítulo 2: Entendendo o sistema de financiamento político. IN: **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre o financiamento político**. Editores: Elin Falguera, Samuel Jones, Magnum Ohman; colaboradores Julie Ballington [et. al]. Rio de Janeiro: FGV Editora 2015.

Reis, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da política no Brasil**. 2010. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SALDANHA, Nelson. **O jardim e a praça: Ensaio sobre o lado privado e o lado público da vida social e histórica**. Porto alegre: Fabris, 1986

SANTANO, Ana Claudia. **O financiamento da política: Teoria geral e experiências no direito comparado**. 2. Ed. Curitiba: Íthala, 2014.

SENADO FEDERAL. Eleições no Brasil são as mais caras do mundo. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/15/eiassaes-no-brasil-sapso-as-mais-caras-do-mundo>. Acesso em: 28.05.2017

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Presidente do TSE fala sobre financiamento de campanha eleitoral em evento na República Dominicana. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Janeiro/presidente-do-tse-fala-sobre-financiamento-de-campanha-eleitoral-em-evento-na-republica-dominicana>. Acesso em 28.05.2017.