



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUIZ EDUARDO GUIMARÃES ROMANO PINTO

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL: ANÁLISE DO JULGAMENTO
PELO STF DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4650/DF.
CRÍTICAS À DECISÃO QUE CULMINOU NA PROIBIÇÃO DAS DOAÇÕES ÀS
CAMPANHAS E PARTIDOS POR MEIO DE PESSOAS JURÍDICAS**

SALVADOR

2019

LUIZ EDUARDO GUIMARÃES ROMANO PINTO

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL: ANÁLISE DO
JULGAMENTO PELO STF DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4650/DF. CRÍTICAS À DECISÃO QUE
CULMINOU NA PROIBIÇÃO DAS DOAÇÕES ÀS CAMPANHAS E
PARTIDOS POR MEIO DE PESSOAS JURÍDICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Jaime Barreiros Neto

SALVADOR

2019

LUIZ EDUARDO GUIMARÃES ROMANO PINTO

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL: ANÁLISE DO
JULGAMENTO PELO STF DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4650/DF. CRÍTICAS À DECISÃO QUE
CULMINOU NA PROIBIÇÃO DAS DOAÇÕES ÀS CAMPANHAS E
PARTIDOS POR MEIO DE PESSOAS JURÍDICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Jaime Barreiros Neto

Aprovado em 09 de dezembro de 2019

BANCA EXAMINADORA:

Jaime Barreiros Neto – Orientador: _____

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Universidade Federal da Bahia

Carlos Eduardo Behrmann Rátis Martins – 1º Avaliador _____

Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa/Portugal

Universidade Federal da Bahia

André Luiz Batista Neves – 2º Avaliador _____

Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)

AGRADECIMENTOS

Ao encerrar a cintilante etapa da Graduação, impende explicitar os agradecimentos aos que foram essenciais para chegarmos até aqui e que, de alguma forma, acabaram contribuindo para que esta produção acadêmica pudesse ser tirada da cabeça, reduzida à termo e colocada à disposição do universo científico.

Inicialmente, agradeço a Deus, criador de toda a vida, meu condutor, responsável por potencializar a minha fé e fazer-me mover montanhas para vencer os desafios em riste, bem como sendo o reforço celestial para continuarmos perquirindo exitosos caminhos. Fruto do seu milagre, Senhor, continuastes a fazer de mim instrumento de vossa paz.

Aos meus pais, Cláudia Maria e Luiz Antônio, por serem incentivadores deste fruto do amor de vocês, pelo carinho incansável, a vigilância indelegável e pela formação enquanto ser humano. À minha irmã, Maria Paula, pelo companheirismo e pelos afagos. Aos meus avós, tios, primos e demais parentes, pela representação de vocês na minha história e por fazerem parte de mim.

Aos amigos contemplados nos seguintes grupos: QTOS, ZAPOI, TODO DIA É DIA, ZAPOXE, JUSTRETA, IBIS F.C., FORMANDOS 2019.2, JDEM, PV, dentre tantos outros que devem ser afagados mesmo que não tenha sido feita menção.

À Mariana, pelo amor que insere cotidianamente em meu coração. À sua família, por me contemplar como um membro cativo e repleto de afeição.

À Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, minha casa, grato imensuravelmente pela formação que me conferiu, não apenas enquanto jurista, como também na condição de agente de transformação da vida das pessoas. Aqui aprendi muito, de onde levo incontáveis lições, desfiz uma série de certezas e firmeis outras tantas, a principal delas é que daqui por diante me incumbe a honrar a minha passagem pelas suas dependências, fazendo valer a sua marca, o seu brilhoso legado e a sua respeitadíssima história como formadora de expoentes da vida regional e nacional.

Ao JUSTROTE, melhor instituição da história da Egrégia, pelo amor, pela amizade, pelo carinho, o entretenimento e a responsabilidade. Ao Centro Acadêmico Ruy Barbosa, entidade de representação dos estudantes da qual fui seu Diretor

Administrativo, e ao Grupo de Pesquisa “Direito Eleitoral e Democracia”, mais uma mola propulsora pelo meu encanto para com esse ramo da epistemologia jurídica.

Ao meu orientador, Jaime Barreiros Neto, que desde o princípio me abriu portas ao Direito Eleitoral, bem como os avaliadores deste trabalho, professores Carlos Rátis e André Luiz Batista Neves, referências na epistemologia no direito.

Aos Escritórios Guirra & Magalhães e Ismerim Advogados, por me propiciarem oportunidades enriquecedoras junto ao sacerdócio da advocacia e à Câmara Municipal de Salvador, reveladora com ainda mais clareza acerca do dom da política que me acomete.

Somos fruto das escolhas que fazemos e fadados estamos à colheita do que fora plantado. Agradecido imensamente por estar onde estou e animado por saber onde estou caminhando e aonde irei chegar.

“Ainda que eu fale as línguas dos homens e dos anjos, se não tiver amor, serei como o bronze que soa ou como o címbalo que retine. Ainda que eu tenha o dom de profetizar e conheça todos os mistérios e toda a ciência; ainda que eu tenha tamanha fé, a ponto de transportar montes, se não tiver amor, nada serei...”

(Coríntios 13, 1-2)

PINTO, Luiz Eduardo Guimarães Romano. *Financiamento de Campanha Eleitoral: Análise do julgamento pelo STF da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF. Críticas à decisão que culminou na inconstitucionalidade das doações às campanhas e partidos por meio de pessoas jurídicas*. Monografia. (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão do Curso, elaborado sob os métodos históricos, de revisão bibliográfica e abordagem histórica, versa em sua temática central a respeito do financiamento de campanhas eleitorais. Nesse sentido, coube-nos apresentar as modalidades de custeio das candidaturas e partidos políticos, bem como a realidade brasileira acerca do assunto a partir de premissas teóricas que apontaram o desdobramento histórico das legislações sobre o tema, inclusive quanto às regras normativas em vigor atualmente. Porém o cerne desta monografia se debruça acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF, cujo julgamento culminou na inconstitucionalidade das doações por pessoas jurídicas, de modo que faremos uma abordagem crítica acerca dos posicionamentos encartados no processo e o seu veredicto, bem como discorreremos sobre o fenômeno da judicialização da política e, ao final, traçamos algumas premissas voltadas para uma Reforma Política no Brasil, com o intento de permitir e regulamentar a contribuição empresarial às postulações aos cargos eletivos e as respectivas agremiações partidárias.

Palavras-chave: Direito Eleitoral; Financiamento de Campanha; ADI nº 4650; Pessoa Jurídica; Reforma Política.

PINTO, Luiz Eduardo Guimarães Romano. *Election Campaign Financing. STF's review of the Direct Unconstitutionality Action n° 4650/DF. Criticisms of the decision that culminated in the prohibition of donations to campaigns and parties through legal entities*. Monograph (Law Graduation) – Law school, Federal University of Bahia, Salvador, 2019.

ABSTRACT

The present completion of course work elaborated under historical methods, bibliographical revision and historical approach, deals with its central theme regarding the financing of electoral campaigns. In this sense, it was up to us to present the modalities of funding candidates and political parties, as well as the Brazilian reality on the subject from theoretical assumptions that pointed to the historical unfolding of the laws on the subject, including the normative rules currently in force. However, the core of this monograph focuses on the Direct Action of Unconstitutionality n° 4650/DF, whose judgment culminated in the unconstitutionality of donations by legal entities, so that we will take a critical approach to the positions embedded in the process and their verdict, as well as discourse about the phenomenon of the judicialization of politics and, in the end, we make some premises aimed at a Political Reform in Brazil, with the intention of allowing and regulating the business contribution to the postulations to the elective positions and the respective party associations.

Keywords: Electoral Law; Campaign Financing; ADI No. 4650; Juridical person; Political reform.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- AGU – Advocacia-Geral da União
- AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral
- AIME – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
- CFOAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
- CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
- CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
- DEM - Democratas
- DF – Distrito Federal
- DOU – Diário Oficial da União
- FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha
- IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
- IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LPP – Lei dos Partidos Políticos
- MDB – Movimento Democrático Brasileiro
- MP – Ministério Público
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- ONGs – Organização Não-Governamental
- OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- PDC – Projeto de Decreto Legislativo
- PDT – Partido Democrático Trabalhista

PGR – Procuradoria-Geral da República

PL – Projeto de Lei

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gráfico demonstrativo quanto ao montante de dinheiro a ser recebido pelos partidos políticos em 2020.....	98
--	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	MODALIDADES DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA.....	15
2.1	FINANCIAMENTO PÚBLICO.....	16
2.2	FINANCIAMENTO PRIVADO.....	22
2.3	FINANCIAMENTO MISTO (PÚBLICO + PRIVADO)	25
3	A REALIDADE DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL.....	30
3.1	MODIFICAÇÕES NORMATIVAS AO LONGO DA HISTÓRIA BRASILEIRA.....	32
3.2	RECURSOS ADVINDOS DOS COFRES PÚBLICOS.....	40
3.2.1	Acesso ao Fundo Partidário pelas legendas.....	40
3.2.2	O mito da gratuidade no horário eleitoral do rádio e da televisão.....	47
3.2.3	O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Lei nº 13.487/17)	49
3.3	DINHEIRO PRIVADO PARA O CUSTEIO DE CAMPANHAS.....	52
4	ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4650/DF.....	56
4.1	A TESE ADUZIDA PELO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL.....	57
4.2	O POSICIONAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA POR MEIO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E DA CONSULTORIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA.....	61
4.3	AS ALEGAÇÕES PROLATADAS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS E PELO SENADO FEDERAL.....	62
4.4	O POSICIONAMENTO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA.....	65
4.5	VOTO DO MINISTRO RELATOR E SUAS RAZÕES DE JULGAMENTO.....	68
4.6	A DIVERGÊNCIA ABERTA PELO MINISTRO TEORIA ZAVASCKI E O VOTO-VISTA DO MINISTRO GILMAR FERREIRA MENDES.....	75

4.7	COMENTÁRIOS À DECISÃO ACORDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE CULMINOU NA INCONSTITUCIONALIDADE DAS DOAÇÕES POR MEIO DE PESSOAS JURÍDICAS ÀS CAMPANHAS ELEITORIAS NO BRASIL. O POSICIONAMENTO DOS DEMAIS MINISTROS E O INTEIRO TEOR DO ACÓRDÃO.....	82
5	CRÍTICAS AO ATO DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA A PARTIR DA PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº4650/DF.....	87
6	PROPOSTA DE REFORMA POLÍTICA EM MATÉRIA DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL. COMBATE À TESE FIRMADA NA ADI Nº 4650. DEFESA DO RETORNO DAS DOAÇÕES POR MEIO DE PESSOAS JURÍDICAS.....	94
7	CONCLUSÃO.....	102
	REFERÊNCIAS.....	105
	Sites consultados.....	110

1 INTRODUÇÃO

Um dos temas mais polêmicos no tocante ao Direito Eleitoral sem dúvidas diz respeito ao financiamento das campanhas e dos partidos políticos. Trata-se de um assunto debatido nos quatro cantos do planeta em virtude da sua essencialidade à democracia e com consequências diversas na forma como se exerce a política, não por nada que gera diversas controvérsias e tem dificuldade de formar consenso nos locais em que é discutido, seja nos espaços acadêmicos ou nas esferas de poder.

No Brasil, a matéria voltada para o custeio das atividades relacionadas à corrida pelo voto e aos atos partidários deu uma guinada a partir da análise feita pelo Supremo Tribunal Federal acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF, de autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ente legítimo para propor a referida medida judicial, em face da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República.

A entidade classista da advocacia ingressou junto à Suprema Corte com um pedido para que as contribuições financeiras para aqueles que disputam um cargo eletivo ou às suas respectivas agremiações partidárias advindas de pessoas jurídicas, com destaque para as empresas e grupos societários, viessem a ser declaradas incompatíveis para com a Constituição da República Federativa do Brasil, vez que esses estariam influenciando no resultado apurado nas urnas eletrônicas de modo nocivo mediante a persuasão da força do poder econômico.

Por 8 (oito) votos contra 3 (três), o STF julgou parcialmente procedente a demanda formulada e pugnou como inconciliável em relação ao mandamento constitucional a possibilidade de destinação de recursos pecuniários emanados de agentes com personalidade ficta, sob o fundamento jurídico de que estariam os permissivos legais que regulamentavam tal contingência violando diretamente os princípios da isonomia, do Estado de Direito e do republicanismo.

Em que pese o Pretório Excelso ter firmado o entendimento quanto à temática objeto desta monografia, nada impede que a concepção seja revista a qualquer momento, além da possibilidade do Poder Legislativo, no uso de suas atribuições, estabelecer novas regras acerca do financiamento eleitoral por meio de entes privados, já que os efeitos da coisa julgada não tem o poder de cercear a iniciativa do legislador.

No tocante ao conteúdo fartamente dissecado nesta produção acadêmica, cujo método basilar consiste na revisão de bibliografias e preceitos cogentes do direito

positivo, afirmamos que a tese ora defendida se encontra fragmentada em cinco capítulos, além desta introdução e da parte reservada à conclusão. O primeiro capítulo versa sobre as espécies de financiamento eleitoral, analisando-as perfunctoriamente com o intento de contextualizar com a realidade vivenciada em diversas nações mundo afora.

Já o segundo se debruça a analisar a realidade perpassada no Brasil no que tange ao custeio das despesas provenientes das campanhas eleitorais e das atividades desenvolvidas pelas organizações partidárias, apontando, inclusive, exemplificações práticas para corroborar com o conteúdo alegado e deixando sobressalente as regras em vigor para o próximo pleito.

Abordamos desde os primórdios desse tema no território nacional e suas diretrizes regulamentares ao longo do passar do tempo, o que denota o caráter histórico desta criação, sobre os subsídios relacionados aos programas de Rádio e TV e das outras formas como o Estado participa ao ser fonte de fundos que ajudam na quitação das obrigações anuídas em meio ao processo político-eleitoral e partidário, bem como sobre a possibilidade de pessoas físicas doarem e o instituto do autofinanciamento.

O terceiro detém como abordagem o *leading case* objeto deste trabalho conclusivo, qual seja a ADI nº 4650/DF. No decorrer das páginas adstritas à análise da contenda judicial, nos debruçamos acerca da causa de pedir formulada pelo CFOAB, perante os posicionamentos exarados pelos poderes constituídos da República e da chefia do Ministério Público junto aos autos, e, posteriormente, suscitamos os votos proferidos pelos ministros perante o caso e comentamos a redação final veiculada no acórdão vergastado.

No quarto capítulo nós procedemos à elaboração de um arrazoado crítico em relação ao instituto da judicialização da política, tema também motivador de profundos debates nos ambientes acadêmicos, por meio do ato de acionar a via judiciária para resolver um suposto problema de natureza política, cuja incumbência para solucioná-lo compete aos agentes eleitos pela soberania incontestada do voto popular.

O quinto e último capítulo consiste numa proposta de Reforma Política voltada para o financiamento de campanha eleitoral no Brasil, de modo que reforçamos a competência do Congresso Nacional para analisar e decidir a respeito do assunto, além de sugerirmos a volta da participação das pessoas jurídicas como entes doadores de recursos para as campanhas eleitorais.

De toda a sorte, não pretende este Trabalho de Conclusão do Curso elucubrar a tese ora defendida como um axioma, comprometendo-se o autor que ora o subscreve a

continuar as longas e intermináveis pesquisas sobre o aporte de recursos nas candidaturas e nas legendas, com o fito de debater ainda mais o palpitante objeto aqui analisado e propor alternativas ao modelo vigente no país.

2 MODALIDADES DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

O capítulo em testilha irá tratar sobre as modalidades de financiamento de campanhas eleitorais existentes em todo o mundo. Nas palavras de Elmana Viana Lucena Esmerado, o conceito de financiamento eleitoral pode ser definido como “os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro arrecadados por partidos políticos e candidatos com objetivo de serem aplicados em gastos de campanha eleitoral”.¹

De modo preambular, far-se-á uma diferenciação entre as formas de financiamento, quais sejam público, privado e misto (recursos públicos em conjunto com os recursos privados), e, posteriormente, procederemos à exposição de seus respectivos aspectos favoráveis e contrários, bem como elogios e críticas doutrinárias às modalidades financiadoras, visto que não há nenhum consenso sobre qual é o melhor modelo.

É sabido que o financiamento de campanhas eleitorais tem como pretensão amearhar recursos pecuniários a ser destinados ao investimento nas candidaturas políticas e nas propostas sugeridas pelas agremiações partidárias, no período delimitado por lei concernente à disputa pelo voto, com o fito de divulgá-las para que o eleitorado possa tomar conhecimento de quem está se candidatando aos cargos eletivos e quais são as propostas desses que pretendem tomar assento nas esferas do poderio estatal.

Impende salientar a propícia oportunidade para trazer à tona exemplos de como o ordenamento jurídico de alguns países do planeta estabelecem os comandos normativos voltados para o financiamento das despesas provenientes das postulações aos cargos eletivos, além da manutenção ordinária dos partidos políticos, esses essenciais à democracia e ao Estado de Direito.

Antes de esmiuçarmos a fundo as modalidades acerca do financiamento eleitoral, cumpre-nos alertar que inexistente espécie ideal, perfeita e desprovida de defeitos acerca do custeio das despesas políticas e partidárias, sendo um tema longínquo de qualquer consenso entre os seus estudiosos e analistas, razão pela qual fomenta um inesgotável debate sobre a temática objeto deste trabalho de monografia, cuja missão é

¹ ESMERALDO, Elmana Viera Lucena. *Manual dos candidatos e partidos políticos*. Leme: J.M Mizuno, 2013, p. 307-308.

contribuir ainda mais com a análise do assunto a partir dos raciocínios teorizados nesta oportunidade.

2.1 FINANCIAMENTO PÚBLICO

A modalidade de financiamento público das campanhas eleitorais consiste naquela em que os recursos pecuniários amealhados para fins de destinação às candidaturas em disputa no processo político, bem como captados pelas agremiações partidárias são advindos dos cofres estatais. Ou seja, a fonte matriz e exclusiva desta espécie financiadora é o erário.

Trazendo à lume um contorno histórico sobre a matéria, faz-se necessário rememorar os idos posteriores ao fim da Segunda Guerra Mundial, momento em que as Cartas Magnas passaram a estatuir os partidos políticos como instituições basilares da democracia e do Estado de Direito. Nesse diapasão, as legendas passaram a ter uma conexão umbilical junto às estruturas estatais, sendo essas as principais fiadoras das agremiações partidárias.

Célebre é a definição conceitual da espécie pública de financiamento eleitoral nas palavras ecoadas na doutrina de Sergei Medeiros Araújo:

O financiamento público de campanha consiste na prestação pecuniária direta ou na concessão de alguma vantagem indireta que o Estado, com base em critérios legalmente fixados, transfere a partidos e candidatos como forma de assegurar-lhes os recursos e meios necessários para o desenvolvimento de uma campanha eleitoral²

É possível classificar a espécie em comento como financiamento público direto ou indireto. Sobre isso, cumpre-nos trazer à tona o escólio de Francisco de Assis Vieira Sanseverino, quando pugna o autor que o *“o financiamento público direto consiste no fornecimento aos partidos políticos, de fundos públicos para custeio das despesas de seu funcionamento e/ou as despesas na realização da campanha eleitoral”*.³

Ou seja, depreende-se que o financiamento público direto é aquele em que o Estado, por intermédio de suas reservas pecuniárias, destina parcela da receita pública para os candidatos e partidos políticos, com o escopo de subsidiar os gastos colocados

² ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: *Temas do direito eleitoral no século XXI*. RAMOS, André de Carvalho. (coord.). Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 315-354.

³ SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*. In: RAMOS, A. C. (org.). *Financiamento de campanha eleitoral – entre público e o privado*. Brasília: ESMPU, 2012, p. 260.

em dispêndio através dos custos com as atividades relacionadas aos atos de campanha eleitoral.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, popularmente conhecido como Fundo Partidário, e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os dois a serem fartamente analisados e esmiuçados no decorrer deste trabalho acadêmico, são exemplos brasileiros de financiamento público direto, pelo fato de ambos serem abastecidos unicamente com dinheiro resgatado das receitas públicas, conforme preconização nas legislações orçamentárias.

Também albergado na doutrina de SANSEVERINO, a modalidade indireta do financiamento público está voltada “à permissão de utilização de bens públicos no acesso eleitoral gratuito no rádio e na televisão”⁴

Essa definição conceitual quanto à espécie indireta está relacionada a ausência de direcionamento dos valores monetários às agremiações partidárias ou candidaturas aos cargos eletivos, mas sim na forma de prestações alusivas ao acesso aos meios de comunicação, por exemplo, sem que isso represente um custo a mais para os que estão disputando o prélio eleitoral.

Em virtude da sua importância no processo democrático, concerne ressaltar que o financiamento público indireto “deve realizar-se sob o domínio da igualdade no tratamento entre os concorrentes, da estrita legalidade, moralidade e transparência”.⁵

A França é uma das nações mundiais que adota o financiamento público de campanha eleitoral, sem que haja a possibilidade de contribuição pecuniária por pessoas jurídicas ou sindicatos desde o ano de 1995. O curioso é que, em território francês, o ordenamento prevê que pessoas livres venham a construir estruturas de marketing e propaganda política, sem que seja configurada qualquer vedação, cerceamento ou controle em relação às despesas firmadas pelos cidadãos.

Dentre os argumentos favoráveis à modalidade pública de custeio dos gastos advindos das campanhas eleitorais, assevera-se que tal espécie financiadora afasta da política e dos representantes do povo a incidência de interesses escusos que poderiam ser fomentados através do dinheiro proveniente de corporações, grupos empresariais, agentes econômicos ou até mesmo pessoas físicas, bem como pugna pela mitigação da

⁴ SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Temas de Direito Eleitoral no Século XXI. In: RAMOS, A. C. (org.). *Financiamento de campanha eleitoral – entre público e o privado*. Brasília: ESMPU, 2012, p. 260.

⁵ ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: *Temas do direito eleitoral no século XXI*. RAMOS, André de Carvalho (coord.). Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 322.

possibilidade de ocorrência do famigerado abuso de poder econômico, prejudicial à normalidade e legitimidade essenciais à cruzada pelo voto popular.

De toda a sorte, teriam os eleitos a pressentida independência para o exercício dos seus respectivos mandatos outorgados pelo sufrágio popular, sem precisar realizar qualquer espécie de concessões, acordos, licenças, favores, demandas licitatórias, aos fiadores em potencial, a exemplo de bancos, empreiteiras, operadoras de plano de saúde, redes de comunicação, grandes conglomerados industriais e manejadores do mercado financeiro.

A partir de tal ponto, concebem os especialistas que os vultosos e expressivos custos de campanha eleitoral seriam drasticamente reduzidos a partir da vedação às receitas desinentes de categorias atuantes na seara privada, enaltecendo ainda mais a incumbência estatal na promoção de recursos para a manutenção das candidaturas postas pelos partidos à disposição do eleitorado para a livre escolha por esse dos seus mandatários.

Em consonância com tal pensamento, alguns estudiosos aduzem que o escopo principal do financiamento público é viabilizar condições mais igualitárias de disputa entre os postulantes aos assentos dos cargos eletivos, favorecendo a isonomia entre as candidaturas e fortalecer o papel das agremiações perante o Estado Democrático de Direito, já que essas, não apenas por serem porta de ingresso daqueles que desejam ocupar algum cargo eletivo no país, sem dinheiro privado, dependeriam apenas dos recursos estatais para funcionarem.

Em corroboração com o conteúdo anteriormente dissertado, leciona com excelência a doutrinadora Sídia Maria Porto Lima:

Além do controle legal das receitas privadas e despesas, alguns Estados apontam o financiamento público das campanhas eleitorais como a melhor forma de solucionar o problema, uma vez que o fornecimento dos recursos necessários para que partidos e candidatos custeiem as atividades iminentes ao processo eleitoral, aproximaria, por si só, os concorrentes ao pleito, uma vez que a supremacia financeira gerada por um maior aporte de recursos de origem privada restaria bastante minimizada. Por essa razão, esse é o sistema adotado pela maior parte dos Estados europeus⁶.

Um outro aspecto a ser levado em conta positivamente quanto ao custeio pelo Estado das campanhas eleitorais seria um suposto aumento da transparência quanto aos gastos com os atos políticos, já que o dinheiro a ser destinado para tal finalidade teria como origem apenas os valores monetários derivados do fisco, facilitando-se, por

⁶ LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Curitiba: Juruá Editora, 2008, p. 68.

consequente, a fiscalização desses, das suas respectivas destinações e que, por tais razões, o controle social restaria fortalecido.

Invocando novamente os ensinamentos de Sergei Medeiros Araújo quanto ao objetivo da fonte pública de financiamento, dissecamos o doutrinador:

o objetivo central do intervencionismo estatal, com base em um fluxo regular de recursos públicos destinados tanto para as atividades ordinárias dos partidos quanto para as despesas de campanha, é garantir mais igualdade entre os concorrentes nas eleições, suprir a deficiência financeira e reduzir a dependência dos partidos e candidatos das fontes de financiamento privado, principalmente empresas. Segundo Jean Claude Maslet (1989, p. 249), a legitimidade para um financiamento das campanhas eleitorais dos partidos e dos candidatos, com base em recursos públicos, sustenta-se sobre três fundamentos: a) o reconhecimento constitucional da importância dos partidos políticos para os regimes democráticos; b) o princípio da soberania popular; c) a liberdade de associação.⁷

Nas palavras de David Samuels, o financiamento através de dinheiro público às atividades da seara político-partidária e eleitoral tem seus aspectos positivos nas seguintes diretrizes:

Este financiamento é extremamente democrático no sentido de garantir um nível de financiamento para todos os partidos, independente da renda dos seus eleitores. Além disso, outro argumento forte em favor do financiamento público é que este reduziria (em tese) o impacto direto de interesses econômicos sobre a política. Terceiro, também teoricamente, o financiamento público fortaleceria os partidos brasileiros porque eliminaria candidatos que correm atrás de dinheiro de interesses econômicos privados, forçando os partidos a adotar táticas de campanha que enfatizassem programas nacionais.⁸

Em que pese existam argumentos plausíveis para a defesa do dinheiro estatal nas campanhas, insurge-se contrariamente ao financiamento público o fato dos recursos financeiros partirem dos cofres estatais para abastecer as candidaturas e legendas partidárias de todas as colorações e siglas, colocando em detrimento oportunidades de destinação do dinheiro auferido através dos impostos pagos pelos cidadãos e pessoas fictas para as políticas de responsabilidade do ente federativo.

Num país essencialmente desigual como o Brasil, por exemplo, em que boa parte dos cidadãos sequer dispõem de serviços públicos básicos de qualidade, tais como saúde, educação, habitação, segurança pública, saneamento básico, esporte, cultura e transporte condizente com a ideia de dignidade da pessoa humana preceituada como um

⁷ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: *Temas do direito eleitoral no século XXI*. RAMOS, André de Carvalho. (coord.). Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 318

⁸SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (org.). *Reforma Política: lições da história recente*. São Paulo: FGV, 2006, p. 149.

dos fundamentos da República Brasileira (Art. 1º, III, CF/88), nos parece descabida a destinação de fortunas expressivas sacadas do tesouro nacional para a manutenção ordinária das atividades dos partidos e de campanhas eleitorais.

Além disso, é possível elucubrar, com albergue na realidade prática vivenciada nos prélios mais recentes disputados no território verde e amarelo, que a restrição maciça ao financiamento privado preconizada na legislação vigente desencadeia no uso desenfreado de dinheiro não contabilizado nas prestações de contas eleitorais e partidárias, configurando-se o pernicioso fenômeno do “Caixa Dois”, um ilícito que macula as disputas no seio democrático.

Vale colacionar a este trabalho a lembrança acerca dos acontecimentos fáticos envolvendo o ex-presidente da República Fernando Collor de Mello, atualmente no exercício do mandato de Senador pelo Estado de Alagoas, exemplo bem ilustrativo para sintetizar a argumentação aqui delineada, no caso que envolveu, após longínqua apuração pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) nº 52 de 1992, uma reiterada prática de condutas delitivas por parte de Paulo César Farias, conhecido popularmente como o PC Farias, que fora seu tesoureiro de campanha em 1989, quando, após a posse e já durante o curso do mandato, houve a demonstração de que houvera incidido dinheiro extraoficial na vitoriosa candidatura presidencial.

Foi trazida à tona que PC Farias amealhava dinheiro de diversos setores empresariais e que esse era desviado rumo a uma contabilidade apartada, paralela, distante do crivo e da análise jurisdicional e dos entes fiscalizatórios, cujo valor estima-se que chegou à casa dos 350 milhões de dólares naquela época. O deslinde factual levou à renúncia do então chefe do Palácio do Planalto, que desencadeou num processo de impeachment e, ao final, na decretação da inelegibilidade de Collor de Mello.

Impende comentar que o financiamento público de campanhas eleitorais foi viabilizador de numerosos escândalos nas circunstâncias políticas em países da América Latina, sendo inclusive objeto de pesquisa do cientista Daniel Zovatto, diretor do Instituto para a Democracia e Assistência Eleitoral, em seu artigo acadêmico denominado Financiamento dos Partidos e Campanhas Eleitorais na América Latina (2005), oportunidade em que consubstancia a seguinte e interessante compreensão:

Na América Latina, casos de financiamento público ilícito, por meio de contas confidenciais ou entradas encobertas, geraram numerosas crises que colocaram em situações-limite vários presidentes, com Fernando Collor de Mello, no Brasil, Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, Jamil Mahuad, no Equador, Arnoldo Alemán, na Nicarágua e Alfonso Portillo, na Guatemala. Paralelamente, em um bom número de países, o dinheiro proveniente do

crime organizado e de atividades ilícitas, como o narcotráfico, teve um peso relevante no financiamento das campanhas, como foi o caso da de Ernesto Samper, na Colômbia.⁹

Continuando a ladear a realidade à brasileira, asseveram alguns estudiosos sobre o tema em comento que o financiamento público pode ser o propulsor de mais igualdade entre os nomes colocados à disposição do eleitorado para vaticínio nas urnas eletrônicas a cada dois anos, além de supostamente dirimir a drástica influência do poderio econômico abusivo nas hostes democráticas.

Ocorre que não é esse o resultado deparado na vida real, pois os recursos destinados às legendas são administrados pelas cúpulas que os conduzem, cuja tendência é privilegiar alguns postulantes, em especial os que já são detentores de mandato eletivo ou aqueles vinculados por laços familiares ou mesmo de afinidade, em detrimento de outros que não detém o mesmo trânsito perante os órgãos gerenciais e seus principais expoentes.

Necessário se faz ressaltar que, tomando como base a compreensão de que as candidaturas e legendas partidárias fossem depender apenas e tão somente da transferência de recursos públicos pelo Estado para custear as suas atividades, a tendência é haver uma árdua e nefasta dependência dos atos partidários para com as vontades daqueles que estão ocupando as esferas de poder.

Para exemplificar, é factível elucubrar que uma agremiação partidária ou mesmo um postulante a algum cargo eletivo, se arvorando dos direitos constitucionais à liberdade de crença política e expressão numa ágora venha a proferir questionamentos quanto ao que vem sendo realizado pelos administradores governamentais, em especial se houver a inserção na disputa na condição de opositores, esses tendem a sofrer restrições acerca do acesso ao dinheiro para custear os atos realizados na campanha.

O financiamento exclusivamente público fomenta um cenário de mitigação ao exercício das liberdades fundamentais, essas basilares para o aprimoramento das batalhas democráticas, vez que induz a um cenário de dependência dos partidos e candidatos às volições dominantes de quem esteja acostado aos pilares do poder, o que inibe o surgimento de alternativas para o eleitorado.

Nesta mesma linha de intelecção, a modalidade pública distintiva de subvenções das campanhas eleitorais impulsiona a desigualdade entre os atores políticos

⁹ ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais na América Latina*. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002. Acesso em: 05 de set. 2019.

caso não seja devidamente gestados os elementos normativos que tenham por destino regulamentar tal modelo, sob pena de violar categoricamente a paridade de armas no processo eleitoral, o que dificultaria ainda mais a alternância e a oxigenação do poder na democracia, enfraquecendo, por conseguinte, o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Mesmo com a existência de diversos adeptos pela modalidade pública de financiamento de campanhas eleitorais e dos partidos políticos, tese que ganhou força no território nacional após a proibição de doações pecuniárias por meio de empresas às postulações aos assentos eletivos, calha registrar que é simples encontrar argumentos favoráveis e contrários em relação a essa espécie tão pouco adotada em grau exclusivo pelas nações mundo afora.

Não é incomum vislumbrar profissionais, especialistas e políticos conclamando para que o Brasil adote este modelo, porém é algo que está longe de ser um consenso, quiçá uma unanimidade. Inescusável testificar que qualquer mudança no espectro do financiamento eleitoral deve ser muito bem pensada, analisando prós e contras, positivities e negatividades, sempre em estrita observância aos mandamentos de otimização preconizados no ordenamento pátrio, bem como as diretrizes principiológicas e aos termos cogentes apensados às normas jurídicas, com vistas a tutelar precipuamente os valores democráticos.

2.2 FINANCIAMENTO PRIVADO

A modalidade do financiamento privado de campanha eleitoral, considerada como a maneira mais antiga de capitalizar dinheiro para as campanhas, contempla a possibilidade de qualquer candidato ou partido político auferir recursos financeiros cuja gênese doadora sejam pessoas físicas, associações, sociedades empresariais ou mesmo sindicatos (patronais ou de trabalhadores). Tais numerários são amealhados com o intento de arcar com as despesas advindas da promoção de candidaturas ou programas partidários, bem como os atos relacionados à disputa pelo voto do eleitorado.

Podemos asseverar que o dinheiro privado pode ser decorrente de doações de pessoas físicas ou jurídicas, contribuição de filiados às legendas, comercialização de bens ou prestação de serviços, realização de eventos, congressos, seminários, simpósios e celebrações com o intento arrecadatório para fins de destinação do numerário auferido às campanhas eleitorais.

Ao sondarmos as lições do direito comparado, foi possível perceber que algumas nações proíbem a doação por empresas que tenham contrato junto ao Poder Público, de forma a prestar serviços às estruturas de governo constituídas. Outros países estabelecem limites nominais para fins de doação mediante os critérios da renda auferida pelo cidadão e tributada pelo fisco estatal e o faturamento das matrizes empresariais.

Cumpre-nos ponderar que as doações podem ser realizadas de modo direto através de cheque cruzado e nominal (na pessoa do doador, esse devidamente identificado), por meio de transferência bancária (fundamental a especificação do Cadastro de Pessoa Física - CPF - de quem está doando), depósitos bancários em pecúnia, além de cartão de crédito, dentre outras maneiras.

Da mesma sorte, também é possível destinar a importância a ser doada indiretamente, quando a mesma não é feita por intermédio de dinheiro em espécie, mas sim por vantagens caracterizadas como não pecuniária, a exemplo da doação estimável através de prestação de serviços (advocacia, contador, auxiliares de pessoal) ou fornecimento de bens, tais como imóveis para a instalação de comitês de campanha, automóveis e materiais gráficos, desde que contabilizados em pecúnia para fins de receita e constatação em sede de prestações de contas eleitorais.

Exclusivamente privado é o financiamento que provém os gastos inerentes às campanhas eleitorais travadas em território britânico, sob um regime de monarquia parlamentar, sendo permitido, inclusive, subsídios provenientes de estados estrangeiros e sem que haja qualquer limite nominal acerca do valor das doações. É exigido, todavia, a transparência irrestrita dos números contábeis inerentes às receitas e despesas das contas de campanha e partidárias.

O modelo vigente no Reino Unido é insólito se compararmos com o restante dos países no mundo, malgrado na premissa de que não é da competência estatal prover recursos para serem gastos em campanhas políticas em busca do voto, sendo quimérica a ideia de que o Estado deveria ser um entusiasta da igualdade entre os postulantes aos cargos eletivos.

Em apenas duas ocasiões ocorre a destinação de recursos públicos para quitar as despesas partidárias em solo britânico, conforme condicionante expressa na Lei de Partidos Políticos, Eleições e Referendos, que possibilita seja o tesouro nacional o fiador de atividades atinentes à criação de políticas de interesse coletivo e o provedor das legendas partidárias de oposição aos governantes que ocupam os espaços de poder.

Sob o prisma negativo, argumenta-se que os problemas na esteira privada do financiamento eleitoral residem basicamente em algumas premissas, quais sejam: a) a profunda desigualdade financeira entre postulantes aos cargos e os partidos políticos, já que nem todos possuem a mesma disponibilidade econômica para assumir gastos em sede de campanha; b) a hipossuficiência de boa parte dos candidatos e legendas para conseguir suprir as elevadas despesas auferidas na busca pelo voto; c) o risco de possibilitar aos partidos e candidatos uma maior vulnerabilidade aos interesses considerados escusos, pertencentes aos proprietários de empresas que doam o dinheiro, viabilizando a ocorrência de atos ilícitos e transgressores ao direito positivo.

Ao sustentar o alto índice de desigualdade entre os postulantes a um cargo eletivo, bem como pugnar que o financiamento privado de campanha enseje em diversas distorções no sistema representativo, ácida e incisiva é a crítica de Daniel Sarmento e Aline Osório à modalidade em discussão neste tópico no artigo *Eleições, Dinheiro e Democracia: “A ADI 4650 e o Modelo Brasileiro de Financiamento de Campanhas Eleitorais”*:

o formato atual do financiamento privado de campanhas produz uma série de deturpações do ponto de vista dos eleitores. Se o voto já não é mais a única “ficha” de um cidadão nas eleições, a possibilidade de contribuir com dinheiro para campanhas eleitorais permite que a desigualdade econômica presente na sociedade seja reproduzida na arena política. Como resultado, as pessoas ricas ganham um maior peso na definição dos resultados das eleições e, conseqüentemente, seus interesses são sobre-representados no Parlamento e no Executivo, em detrimento dos cidadãos mais pobres ¹⁰

Carlos Mario da Silva Velloso e Walber de Moura Agra ressaltam na respeitável obra *Elementos de Direito Eleitoral* a grande chance do poderio financeiro interferir no resultado das disputas eleitorais:

A predominância do sistema de financiamento privado fez com que os detentores do poder econômico tenham vantagem nas eleições, tornando o sistema eleitoral extremamente desigual, haja vista privilegiar os cidadãos que dispõem de fontes de financiamento em detrimento daqueles que não possuem condições financeiras suficientes.¹¹

Além do fator relacionado à paridade de armas na disputa eleitoral, especialistas aduzem que pesa negativamente ao mecanismo privado doador a suposta vinculação que os políticos teriam aos seus fiadores, com vistas a favorecê-los em

¹⁰ SARMENTO, D., & Osorio, A. (2014). Eleições, dinheiro e democracia. In: *Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 8, n. 26, p.15-38. Disponível em: <https://doi.org/10.30899/dfj.v8i26.233>. Acesso em: 18 de ago. 2019.

¹¹ VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 223.

licitações, contratações e certames perante a estrutura estatal, além de incentivos fiscais e políticas que venham a trazer rentabilidade a quem destinou a pecúnia para promover as campanhas dos eleitos.

A consequência poderia ensejar num atentado à liberdade de associação, inserindo em condição de risco a autonomia dos partidos enquanto volantes de reverberação do interesse da coletividade numa democracia, da mesma forma os representantes escolhidos pela força vinculante do voto, já que poderiam estar subordinados às vontades daqueles mais bem abastados socialmente.

Noutra linha diretiva, são inúmeros os argumentos favoráveis ao modelo privado de financiamento que são sustentados por diversos estudiosos sobre o assunto, a exemplo do incentivo conferido ao cidadão em participar diretamente do processo de escolha dos seus representantes políticos, razão pela qual reforça a participação das pessoas nas hostes da democracia, no destino da coletividade e nas pautas de interesse coletivo, além do fortalecimento do pluralismo político e da democracia.

Corroborou com esse entendimento Delia Ferreira Rubio, ao ministrar as seguintes considerações:

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.¹²

A partir da perspectiva supracitada, não restam dúvidas que as agremiações partidárias se fortalecem sob a égide desta modalidade financiadora, vez que os eleitores, incluindo os filiados, seriam a pujante das atividades desenvolvidas pelo partido à sociedade, com o escopo de auferir o sentimento do povo naquilo que tem a tendência de ser as volições sociais junto aos legisladores e membros do poder executivo a serem vaticinados por meio do voto popular, fomentando, de tal glória, a disputa democrática e o debate político.

¹² RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas. Fundos públicos versus fundos privados. Novos estud. CEBRAP no.73, São Paulo. Nov. 2005. Encontrado em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300001 – Acessado em 18 de setembro de 2019.

2.3 FINANCIAMENTO MISTO (PÚBLICO + PRIVADO)

Compreende-se por esse modelo de financiamento de campanha como a junção entre a modalidade pública e a modalidade privada, com o escopo de possibilitar aos partidos políticos e candidatos aos cargos eletivos a oportunidade de auferir importâncias financeiras cujas gêneses sejam os numerários provenientes do lucro das empresas, as contribuições ofertadas por pessoas físicas e os recursos extraídos de dotações orçamentárias do tesouro da administração governamental.

Trata-se do modelo vigente em boa parte dos países no mundo, que ganhou força após o término da Segunda Guerra Mundial, positivados nas Cartas Políticas e nas legislações infraconstitucionais, cada qual com suas diretrizes regenciais, a exemplo do Brasil, já que, em território pátrio, atualmente, o Poder Público e os cidadãos podem contribuir financeiramente com candidaturas a cargos eletivos e às agremiações partidárias, desde que seja observado os critérios prelecionados no direito positivo quanto aos limites de gastos para as campanhas e as regras para promover as destinações em dinheiro, estando, no momento, proibidas as doações por pessoas jurídicas aos partidos e candidatos.

Tal proscrição incidiu perante o direito brasileiro após o trânsito em julgado da decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF, *leading case* a ser fartamente dissecado nas próximas páginas e capítulos desta produção acadêmica de conclusão do curso.

Impende compreender que a modalidade mista de financiamento eleitoral, marcada pela conciliação entre recursos de origem pública e privada às postulações e órgãos partidários, tem por escopo assegurar a participação direta dos cidadãos na tomada de posicionamentos perante o cenário político, para que, de tal maneira, possa influir no resultado a ser apurado quando da totalização dos votos nas urnas após a fase de apuração.

Todos os países da América Latina aderiram ao financiamento eleitoral misto, mesclando dinheiro estatal e de particulares para a manutenção da prática dos atos políticos e de campanha, exceto a Venezuela, essa que, no ano de 1999, extirpou do seu ordenamento jurídico a possibilidade destinar importâncias do tesouro estatal às candidaturas e partidos. Nações como Equador e Colômbia também apresentam suas peculiaridades. No primeiro é vedado o acesso dos candidatos e partidos aos meios de

comunicação, já no segundo é permitido e incentivada a busca pelos instrumentos comunicativos.

Podemos asseverar que o principal objetivo dessa espécie financiadora é não sobrecarregar excessivamente os recursos estatais, além de incentivar a participação de toda a sociedade no processo político-eleitoral, sob a premissa de fomento à participação democrática e ao exercício da cidadania. Lado outro, há também a intenção sob a égide desse modelo de buscar uma maior igualdade entre os postulantes, em observância à ideia de investidura legítima aos cargos da estrutura política, bem como do engrandecimento do pluralismo político.

Portugal é um dos países que adota o financiamento misto de campanha, cuja disciplina é versada na Lei Eleitoral da Assembleia da República, comando legal esse que também é o regente quanto ao financiamento dos partidos políticos e a limitação expressa dos gastos com as atividades políticas em busca da confiança do eleitorado.¹³

Nas disputas democráticas ocorridas em solo português é admitido o dinheiro público e privado, desde que esse tenha como fonte doadora as pessoas físicas, pois é vedado pelo ordenamento a disponibilização de valores monetários pelas pessoas jurídicas.

A Espanha também estabelece o modelo misto de financiamento de campanha eleitoral. A Lei Orgânica nº 5, vigente desde 1975, tem a missão de regulamentar os gastos eleitorais e as suas fontes doadoras, admitindo-se o dinheiro decorrente do erário, de pessoas físicas e de empresas, com ressalvas daquelas que sejam de economia mista e que não tenham vínculo contratual com o Estado. Vale salientar, inclusive, o rigoroso controle da prestação de contas eleitorais feito por órgão oficial do governo espanhol.

A Lei Orgânica Espanhola nº 8, tendo iniciado o seu vigor em 2007, teve o condão de enrijecer perante o direito positivo o regime misto, ou seja, dinheiro público em conjunto com o privado para a manutenção financeira das atividades desenvolvidas pelos partidos políticos perante a monarquia parlamentarista, seja na promoção de publicidade, com os gastos usuais ou mesmo no custeio das despesas de seus respectivos membros que disputam as eleições.

Governada sob a forma de Monarquia Parlamentar, a Bélgica, cuja composição nacional é dada a partir de duas comunidades e três regiões administrativas, possuía

¹³ PORTUGAL. Lei nº 14/79, de 16 de maio. *Lei Eleitoral da Assembleia da República*. Diário da República, 1ª série, nº 112, Capítulo II, arts. 12º ao 17º. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacaoconsolidada/lc/34485975/view?consolidacaoTag=Elei%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 21 set. 2019.

comandos normativos regionais que tão somente autorizavam o investimento de recursos públicos nas candidaturas eleitorais.

Ocorre que a legislação nacional belga sobre o assunto apenas fora editada em 1989, estabelecendo um rigoroso limite nominal de gastos a ser observado pelos postulantes, esses que tinham o dever de prestar esclarecimentos à justiça quanto aos valores captados para o custeio dos gastos com as campanhas.

Até 1993 era possível a doação de pessoas jurídicas, cuja consequência, após a proibição de dinheiro originado em empresas, foi o abrupto crescimento das receitas públicas no processo democrático e a restrição às pessoas físicas como entes privados legítimos para promover doações aos candidatos.

Também adepta ao financiamento misto, a Grã-Bretanha se caracteriza pela ínfima e inexpressiva participação dos recursos oriundos do maquinário estatal para quitar despesas de campanha política, o que faz aumentar a dependência pelos candidatos e partidos dos valores pecuniários ofertados por particulares. No prélio eleitoral de 2010, ficou constatado que meros 5% dos recursos auferidos pelos disputantes tiveram como fonte doadora a estrutura do Estado.¹⁴

Ao agregar dinheiro público e de particulares, revela-se que a intenção do financiamento misto de campanhas eleitorais é cercear a potencialidade do dinheiro numa disputa política, com vistas a inibir o abuso de poder econômico por parte das legendas, coligações partidárias e candidatos, além de ceifar os atos de cunho fraudulento ou práticas corruptas.

Nesta toada, importante o escólio doutrinário de Sergei Araújo este que coloca como favorável ao financiamento misto a partir do lastro argumentativo quanto à necessidade de união dos aspectos positivos de cada modalidade financiadora:

[...] somente o financiamento misto é compatível com o modelo pluripartidário e os princípios da democracia e igualdade de chances que devem reger as campanhas eleitorais. Um modelo de financiamento misto deve prever, necessariamente, a contribuição financeira das pessoas físicas como forma de participação dos cidadãos na vida política e partidária, bem como de aproximação entre os partidos e a sociedade.¹⁵

Na mesma esteira acadêmica, pensou com maestria singular:

¹⁴ CORRÊA, Alessandra. Financiamento de campanhas: modelos nos EUA, França e Grã-Bretanha geram polêmica. *BBC Brasil*. Nova York, 15 jul. 2013. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/07/130710_financiamento_eleicoes_dg. Acesso em: 20 ago. 2019.

¹⁵ ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: *Temas do direito eleitoral no século XXI*. RAMOS, André de Carvalho. (coord.). Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 350.

aproveitando o que os dois modelos apresentam de melhor frente ao regime democrático e buscando encontrar adequada solução no tocante aos pontos vulneráveis que afetam o regime democrático, principalmente aprimoramento do sistema de controle e de eficácia quanto às punições, com vista a desestimular a prática do abuso do poder econômico, da fraude e da corrupção, preservando-se assim a liberdade e a igualdade que vêm fincadas na postura ética dos partidos políticos e participantes do processo eleitoral¹⁶.

Ana Claudia Santano, em seu escólio doutrinário, pondera que a forma mista de financiamento consiste na melhor alternativa a ser implementada pelos países enquanto diretriz legal para custear os atos e ações dos partidos e candidatos em meio ao processo eleitoral. Pondera a professora o seguinte relato:

Não poderia ser de outra maneira, já que em quase todos os contextos políticos existentes, o equilíbrio entre o financiamento privado e público é essencial na atualidade, e que também a aplicação de modelos puros parece desfrutar de escassos defensores¹⁷

Tratando-se da modalidade mista financiadora, inevitável não abordar o modelo de financiamento por intermédio de contrapartidas ou *matchingfunds*. Adotado na Alemanha a partir do ano de 1994, sendo hoje visto nos Estados Unidos, os moldes desse sistema vedam que os recursos estatais sejam superiores ao dinheiro proveniente de origem privada.

Nesse estalão, o postulante arrecada recursos públicos de modo proporcional ao quantum auferido através de procedência privada, recebido como um acréscimo a tais doações, essas que podem ser restringidas por meio de limites mínimo e máximo, para que a finalidade de propiciar a primazia das pequenas doações e em grande quantidade, em oposição às poucas e vultosas contribuições pecuniárias.

A pretensão desse sistema visa incentivar as legendas partidárias a se congregarem junto aos setores da sociedade civil para correr atrás do dinheiro fazendário estatal. Dessa forma, a importância pecuniária a ser auferida estaria diretamente relacionada às contribuições amealhadas através dos recursos arrecadados provenientes de pessoas físicas, concatenando a interlocução da sociedade junto aos partidos políticos.

Sobre esse modelo, discorreu com maestria singular Alice Kaanan:

¹⁶ 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.

¹⁷SANTANO, Ana Cláudia. *O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 136.

O modelo alemão considera que as doações são fontes legítimas de financiamento, que devem inclusive ser incentivadas pelo Estado, razão porque prevê um sistema de benefícios fiscais no IRPF em relação às doações privadas (art. 25 da Lei dos Partidos Políticos). Institui um sistema de isenção fiscal, utilizando-se de um percentual decrescente em razão do valor da doação, com o objetivo de desestimular a doação privada volumosa e, ao mesmo tempo, incentivar a prática de pequenas doações, reduzindo, com isso, a influência e o abuso do poder econômico¹⁸.

Criticam tal modalidade pelo fato da maior influência que teriam os poucos doadores em face dos candidatos e partidos, já que esses seriam os fiadores dos atos de campanha durante a corrida pelo voto. Em consonância com tal fundamento, estariam os eleitos ligados umbilicalmente aos seus provedores, razão pela qual seria facilitado o escambo de favores escusos e a potencialização do poder econômico perante a esfera política.

Em compasso com o conteúdo dissecado neste subtópico, primoroso deixar claro que o financiamento misto de campanha propicia o enrijecimento da militância partidária e social junto ao destino das agremiações partidárias perante as diretrizes da democracia. Munido de tal argumento, proclamamos que tal espécie engrandece a independência dos partidos perante o Estado, conferindo a esses à autonomia fundamental para a participação no processo político, sem, contudo, descaracterizar o ânimo público de ser a voz dos anseios da população, até mesmo por granjear dinheiro público.

É sabido que boa parte das democracias vigentes pelo mundo afora adota a modalidade mista de financiamento eleitoral, inclusive o Brasil, cujos moldes serão analisados a seguir, justamente pela capacidade de tal espécie em contemplar as diretrizes positivas do modelo público e do privado, em que pese também catalisar as negatividades inerentes a cada casta financiadora.

3 A REALIDADE DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL

A temática relacionada ao financiamento das campanhas eleitorais no Brasil é motivadora de inúmeras e profícuas discussões nas cátedras políticas, jurisdicionais e acadêmicas. Trata-se de um debate que se protraí ao longo da história, dotado de

¹⁸ 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.

diversos aspectos que estão permeados por controvérsias palpitantes e inesgotáveis para os estudiosos, analistas e interessados na pauta.

Atualmente, contudo, está instalado no país a modalidade mista de financiamento, tanto nas formas escrutinadoras proporcionais quanto majoritárias, conforme disciplinamento coligido perante a legislação pátria vigente, em especial quanto ao disposto nas Leis nº 9.096/95 e 9.504/97, além de preceitos veiculados no Código Eleitoral e da própria Lei Magna.

O sistema normativo pátrio oportuniza que o financiamento das eleições gerais e municipais tenham natureza híbrida, com a possibilidade de emprego, em campanhas eleitorais, de fundos abastecidos com recursos públicos, bem como de dinheiro gestados na seara privada, desde que sejam apenas valores monetários dos próprios postulantes e recursos provenientes de doações de pessoas físicas, desde que respeitados os limites taxativamente descritos na legislação.

Após o ato de promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que culminou no fortalecimento dos preceitos democráticos, principalmente quanto à retomada dos prélios eleitorais diretos para os cargos da esfera política, houve significativas mudanças no ramo do direito positivo eleitoral.

Tomando como base as premissas supracitadas, impende dissecar neste capítulo acerca da forma modelar em que é disciplinado o financiamento de campanhas eleitorais no território pátrio, fazendo alusões às normas jurídicas que vigoram em períodos antepassados, bem como proceder à discussão das vertentes ideológicas perpassadas em relação ao tema em testilha, além de pincelar com elementos práticos e dados estatísticos para robustecer as alegações ofertadas neste trabalho monográfico, com esboço, por conseguinte, no regramento vigente sobre a matéria em comento nos dias atuais.

Vale ressaltar que o compêndio de regras jurídicas disciplinadoras do financiamento político no Brasil, seja no âmbito do investimento no bojo das agremiações partidárias ou mesmo nas candidaturas colocadas à disposição do eleitor nos prélios eleitorais, tem a pretensão de assegurar a normalidade e a legitimidade das disputas pelo voto, fazendo com que essas se distanciem dos efeitos detratores por parte do abuso de poder econômico, para que, assim, o escrutínio seja marcado pela igualdade entre os postulantes, tendo, ao final, um resultado legítimo e emancipado.

Nesta linha de intelecção, precioso é o raciocínio de José Jairo Gomes acerca da legitimidade das opções eleitorais:

A legitimidade das eleições é princípio inscrito no artigo 14, §9º, da Constituição Federal. Por igual, legítimos devem ser os mandatos delas resultantes. Legítimo é o que está de acordo com a verdade, com a ideia de justiça e com os valores predominantes, é o que observou o procedimento legal adrede traçado, enfim, é o que resulta da soberania popular¹⁹

Um dos principais desafios da democracia é promover eleições marcadas pela lisura, pela lhanza na rivalidade eleitoral, fazendo com que a competição vise contemplar os interesses comuns dos setores de representação da sociedade, sob pena de violação crassa à soberania popular.

Nos subtópicos adiante delineados, teremos a oportunidade de expor algumas modificações no que tange a matéria normativa que guerreou o financiamento eleitoral no Brasil ao longo dos seus mais de quinhentos anos de história, além de explicar a realidade que nos acomete nos dias correntes, com o escopo de viabilizar ainda mais contribuições para este infundável debate.

3.1 MODIFICAÇÕES NORMATIVAS AO LONGO DA HISTÓRIA BRASILEIRA

Desde o período colonial, quando da deflagração do primeiro prélio eleitoral no Brasil, na Vila de São Vicente, no ano de 1532, para a escolha dos nove integrantes que ocupariam o conselho do referido vilarejo, sendo três vereadores, três procuradores e três juizes, até o finalzinho dos anos da década de 1920, mais precisamente ao final do período da República Velha, as disputas eleitorais mantiveram-se bem distante de qualquer regramento ou controle fiscalizatório.

A Constituição Brasileira de 1824, primeiro Lei Magna que vigeu no território nacional, preconizava que o preenchimento dos cargos eletivos se daria sob escrutínio indireto, o que desencadeou na restrição das espécies de fontes de financiamento eleitoral. Depreende-se que o direito positivo em vigor à época pode ser caracterizado como altamente seletivo e cerceador, pois estabelecia como pré-requisito para o direito a voto nas eleições assembleares uma renda anual superior a 100 mil reis, em atenção ao conteúdo normativo do artigo 92, inciso V, da CF/1824, 200 mil reis para escolher os deputados, senadores e membros da província, de acordo com a lição do artigo 94, inciso I, da CF/1824 e 400 mil reis para ter a possibilidade de exercer a capacidade eleitoral passiva, nos termos do artigo 95, inciso I, da CF/1824.

¹⁹ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 76.

Nesse diapasão, a inevitável consequência foi a elitização profícua dos espaços inerentes ao poder político, oportunizando a um irrisório fragmento da sociedade a possibilidade de efetivamente participar da construção dos destinos da nação e de ser a voz dos interesses da coletividade nos foros constituídos para a tomada de decisões no celeiro estatal.

Durante os idos da República Velha, época concernente aos anos de 1889, após a proclamação da famosa Primeira República sob a liderança do Marechal Deodoro da Fonseca, a 1930, inexistiam composições de cunho normativo para guerrear o financiamento das campanhas eleitorais, essas ainda bem circunscritas a poucos mesmo após a extirpação do voto censitário através do Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889, editado pelo Governo Provisório.

O movimento de 1930, que culminou na ascensão do gaúcho Getúlio Dornelles Vargas ao cargo de chefe do Poder Executivo Federal, teve como uma das suas principais bandeiras a moralidade das eleições no país. Albergado nesse contexto histórico, a Justiça Eleitoral foi criada em 1932 após a edição da pioneira legislação eleitoral codificada, essa gestada através do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro daquele ano corrente, ganhando status constitucional após a promulgação da Lei Magna de 1934.

A inédita jurisdição especializada era dotada de inúmeras atribuições de caráter institucional, tais como alistamento, apuração dos votos, proclamação dos candidatos eleitos, organização do processo eleitoral, fiscalização das eleições e das candidaturas em disputa, além da competência de processar e julgar casos que versavam sobre matéria eleitoral.

A atenção voltada para elaboração de comandos regenciais quanto ao financiamento de campanha se deu a partir do processo de industrialização perpassado no país nos idos de 1930, realçando ainda mais a importância do poder econômico para o desenvolvimento da sociedade, com o intento de inibir a influência dos recursos monetários ao processo de escolha dos representantes políticos pelo povo.

O primeiro diploma normativo que teve o condão de disciplinar a matéria voltada para o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil foi o Decreto-Lei 9.258, de 14 de maio de 1946, tendo a sua vigência estreada logo após as eleições gerais de 1945, cuja dissertação legal preconizou, dentre outras coisas, a proibição de aporte financeiros para as legendas partidárias cuja gênese doadora fosse de fontes estrangeiras (Artigo 26 do Decreto-Lei). Tal restrição se deu num contexto que visava o

fortalecimento da soberania nacional, sob a perspectiva de alijar a ascensão do partido comunista no país.

O Código Eleitoral de 1950 – Lei nº 1.154, de 24 de julho de 1950, sancionado pelo então Presidente Eurico Gaspar Dutra, conferiu autonomia aos partidos para organizarem suas respectivas matérias contábeis e financeiras. O artigo 12 da legislação eleitoral codificada da década de cinquenta estabelecia a competência do Tribunal Superior Eleitoral para apreciar os pedidos de reclamações que dissessem respeito às obrigações e responsabilidades de ordem cogente direcionadas às legendas partidárias, tanto no aspecto da apuração das fontes de dinheiro que sustentavam as suas respectivas atividades, bem como na contabilidade relacionada às legendas.

O artigo 144 da mesma lei trouxe a vedação expressa ao recebimento de dinheiro advindo do exterior, proveniente de autoridade pública recursos de origem ilícita, oriundo de sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público. As legendas passaram a ter seus ativos e passivos devidamente fiscalizados pelos órgãos da Justiça Eleitoral.

Os artigos 143 e 145 da norma compendiada tratavam, de modo respectivo, dos gastos eleitorais, da arrecadação de recursos e do sistema de controle assuntos relativos ao financiamento eleitoral, e considerava ilícitos os recursos e auxílios em espécie de origem desconhecida, com o intento de proteger a disputa eleitoral das escusas influências do poder econômico, para que, de tal forma, fossem resguardadas as diretrizes guadoras do sistema democrático.

Quase quinze anos depois, foi originada a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, substantivada de Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), tendo a sua criação emanada nos primórdios do período militar, assim como o Código Eleitoral (Lei nº 4.737), sancionado na mesma data ora referida e vigente até os dias atuais. A codificação legislativa proibia, à época, as doações de grupos societários com fins lucrativos às candidaturas e às legendas, com vistas a cessar a influência do capital privado nas disputas eleitorais.²⁰

A legislação regente quanto às agremiações partidárias somente fora revogada nos idos de 1971, quando entrou em vigência, no dia 21 de julho daquele ano, após publicação no Diário Oficial da União, a Lei nº 5.682, sancionada pelo então Presidente

²⁰ BRASIL. Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm Acesso em: 14 de set. 2019.

Emílio Garrastazu Médici, que passou a nortear juridicamente a atividade das legendas no país.²¹

Ao analisarmos o teor da legislação que começou a vigor em 1971, em consonância com o momento histórico vivenciado pela nação brasileira, qual seja o período de consolidação institucional dos militares à frente do poder político do Estado Nacional, restou-se impregnado naquele mandamento legal diversas características do regime marcado pela militarização institucional, principalmente no que tange ao fortíssimo aparelhamento dos partidos pelo governo.

Essa lei, muito além de alijar a influência das benesses estatais em meio à disputa eleitoral, tinha o condão de elanguescer as correntes abarcadas pelo Movimento Democrático Brasileiro, o MDB, que tinha forte ligação com os setores sindicais e era a agremiação partidária opositora ao ajuntamento governista.

De modo contrário ao que está atualmente em vigor, as agremiações partidárias detinham natureza jurídica de direito público, cuja personalidade para a sua existência ficta no universo jurídico era condicionada à aprovação de seus atos constitutivos pelos membros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para fins de registro oficial, com vistas a ter as suas atividades iniciadas.

A legislação da década de 70 cerceou a possibilidade de arrecadação, pelos partidos, de qualquer recurso pecuniário oriundo de entes privados, tais como sociedades empresariais, entidades de classe ou organizações sindicais. A consequência do referido impeditivo legal foi a criação do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, semelhante à ideia do que hoje é o Fundo Partidário, abastecido com dinheiro público para prover o custeio das despesas advindas das legendas.

Sobre tal assunto, preciso é o escrito de Antônio Roque Citadini, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

O Fundo Partidário, previsto no Título XIII da LOPP, constitui-se em criação auspiciosa da legislação partidária brasileira e comprovado instrumento da viabilização dos partidos. O Fundo - chamado de órgão de assistência financeira aos partidos - é constituído de multas aplicadas através de normas do Colégio Eleitoral, recursos destinados por lei, dotações da União e doações de pessoas físicas. Ao criar o Fundo Partidário, o legislador brasileiro visou dar sustentação financeira legal aos partidos, livrando-os de arrecadar dinheiro em fontes inidôneas - fato tão comum na vida partidária brasileira ("caixinha", "banqueiros de bicho", etc.) ou então de se submeterem a "lideranças ricas" (que se tornam verdadeiros "donos" do partido). A ideia de um Fundo legal, comum a todos os partidos, é, sem dúvida, uma medida que contribui para a consolidação de um sistema

²¹ BRASIL. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5682.htm. Acesso em: 24 de set. de 2019.

partidário democrático e forma, assim, agremiações livres para lutarem por suas ideias e programas. O ideal seria empenhar-mo-nos para o aumento nas dotações do Fundo, o que viria possibilitar aos partidos uma completa autonomia financeira.²²

Vale assinalar uma importante ressalva. Mesmo não havendo um processo eleitoral verdadeiramente democrático quando da égide do regime militarizado, que viesse a transparecer o sentimento real da população no que tange à escolha de seus representantes, impende consolidar a preocupação que tinha os armados acerca do financiamento de campanha eleitoral, conferindo modificações legais importantes ao longo do passar dos anos.

A partir do encerramento do período militar, em 1985, o país passou por um momento de abertura política, em especial após a edição da Lei da Anistia e da volta do pluripartidarismo. Tal contexto histórico de revigoramento acabou sendo potencializado com o advento da redemocratização e, em seguida, consolidado após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

Passado o momento pós-constituente, o legislador pátrio editou dois comandos normativos de suma importância para a disciplina do custeio das candidaturas aos cargos eletivos, quais sejam a Lei nº 9.096²³, de 19 de setembro de 1995 e a Lei nº 9.504²⁴, de 30 de setembro de 1997, ambos vigentes até os dias correntes. O primeiro deles diz respeito à Lei Geral dos Partidos Políticos, atualizada após vinte e quatro anos de vigência da Lei nº 5.682/71, e o segundo está relacionado à Lei Geral das Eleições, trazendo esse, em seu corpo, os percentuais e limites para as doações às postulações eleitorais.

Vale lembrar a legislação edificada pelo parlamento para guerrear a disputa eleitoral ocorrida em 1994, a Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, que estabeleceu, a partir do artigo 35 e seguintes, a faculdade aos candidatos e partidos em amealhar recursos provenientes de pessoas físicas e jurídicas para o financiamento dos dispêndios feitos a partir da realização dos atos de campanhas eleitorais.²⁵

Importa trazer à tona, contudo, as ressalvas guerreadas por Araújo com relação às ferramentas normativas que conduziram o processo de escolha dos representantes

²² CITADINI, Antonio Roque. *A mudança na legislação partidária*. Disponível em: <http://www.citadini.com.br/atuacao/outros/dci850214.htm>. Acesso em: 28 de ago. 2019.

²³ BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm. Acesso em: 24 de set. de 2019.

²⁴ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Lei Geral das Eleições*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 24 de set. 2019.

²⁵BRASIL. Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993. *Lei Geral das Eleições*. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8713.htm. Acesso em 24 de set. 2019.

políticos antes da edição dos referidos comandos legais, mais especificamente entre os anos de 1965 e 1993, momento em que, segundo o doutrinador, havia um descompasso entre o direito positivo condutor das disputas eleitorais e a maratona política travada em busca do voto do eleitorado.

Cientificou o acadêmico supracitado o seguinte:

Em síntese, o modelo de financiamento público vigente no Brasil entre 1965 e 1993 não teve relevante eficácia social por que: a) os candidatos realizavam diretamente seus gastos eleitorais, inclusive recebendo recursos de pessoas jurídicas; b) os limites de gastos fixados pelos próprios partidos eram meramente fictícios, de modo que o custo da eleição era muito superior ao registrado nas prestações de contas, que, portanto, não correspondiam à realidade; c) o sistema de controle exercido pela Justiça Eleitoral e pelos comitês interpartidários não se encontrava institucionalmente organizado, razão pela qual era meramente formal; d) os recursos do fundo partidário eram insuficientes, inviabilizando o sistema de financiamento público.²⁶

Imperioso fazer uma ressalva de que os congressistas não promoveram a liberação desenfreada de efetuar doações em caráter ilimitado, já que estabeleceram de modo literal os refreamentos, quais sejam: as pessoas jurídicas apenas poderiam destinar até 2% de seu numerário total auferido no ano antecedente às eleições, enquanto as pessoas físicas somente tinham a possibilidade de doar até o limite de 10% de seus rendimentos brutos, contabilizados no ano anterior ao eleitoral.

Tal iniciativa do legislador fora promovida após o advento das acirradas disputas pelo voto do eleitor, bem como a partir da chegada de novas formas dos candidatos e partidos se apresentarem ao público votante, com vistas a amealhar a respectiva confiança a ser ratificada nas urnas, aumentando-se significativamente, por conseguinte, o custo das campanhas eleitorais.

Os parlamentares federais promoveram diversas alterações na legislação após o início de sua vigência, chegando ao ponto de termos mais mudanças no direito positivo do que eleições propriamente ditas. Em 2006, foi sancionada a Lei nº 11.300, cujo texto redigiu que, a partir daquele momento, não seria mais permitida as doações provenientes de entidades beneficentes e de cunho religioso, grupos esportivos que fossem patrocinados por meio de recursos públicos, organizações não-governamentais

²⁶ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: *Temas do direito eleitoral no século XXI*. RAMOS, André de Carvalho. (coord.). Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 342.

(ONGs) que auferem dinheiro advindo das reservas estatais e dos grupos organizados da sociedade civil de interesse público (OSCIPs).²⁷

Leis como a nº 12.034²⁸, de 29 de setembro de 2009 e nº 12.891²⁹, de 11 de dezembro de 2013, não protagonizaram inovações representativas no que diz respeito ao financiamento das campanhas eleitorais e as formas anteriormente preconizadas perante o ordenamento.

As modificações que mais ensejaram aprimoramentos ao texto positivo-eleitoral foram as Leis nº 13.165³⁰, de 29 de setembro de 2015, nº 13.487³¹ e nº 13.488³², as duas de 06 de outubro de 2017, essas que moldaram uma disciplina novel para o abastecimento das contas vinculadas às candidaturas ao prélio eleitoral, estando proibida a doação de recursos pecuniários através de pessoas jurídicas aos partidos e candidatos, a instituição de um teto de gastos para as campanhas e a criação de um fundo eleitoral voltado para o custeio das candidaturas, porém abarcado em sua totalidade com dinheiro proveniente da fazenda pública.

Oportuna é a observação de que a Lei nº 13.165/2015 foi sancionada para adaptar a matéria de financiamento para com os termos da decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, essa objeto deste trabalho e que será fartamente dissecada a seguir, cujo veredicto, seguido pela referida legislação, culminou no entendimento de que as doações em dinheiro provenientes de empresas às campanhas e legendas partidárias eram incompatíveis com o texto dissertado na Carta Política 1988.

No dia 02 de outubro de 2019, o Plenário do Senado Federal, após deliberação da Câmara dos Deputados, aprovou o Projeto de Lei nº 4.121/2019, encaminhado à sanção pelo Chefe do Poder Executivo Federal, cujo teor estabelece o teto de gastos para as campanhas eleitorais de 2020 nos moldes exatos do regramento adotado no pleito municipal de 2016.

²⁷ BRASIL. *Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2016*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm. Acesso em: 24 de set. 2019.

²⁸ BRASIL. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em 20 de set. 2019.

²⁹ BRASIL. *Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm. Acesso em: 20 de set. 2019.

³⁰ BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm. Acesso em: 20 de set. 2019.

³¹ BRASIL. *Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm. Acesso em: 20 de set. 2019.

³² BRASIL. *Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm. Acesso em: 20 de set. 2019.

Com base na referida proposta, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral, no uso de suas atribuições, tornar público o limite para as despesas a ser realizadas pelos candidatos. Os valores de 2016 deverão ser atualizados com base nos números inerentes ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Saliente-se que nos municípios onde tiver a possibilidade de segundo turno na eleição para prefeito, a estremadura de gastos será de 40% daquilo que tiver sido permitido na primeira etapa da disputa.

O texto aprovado pelos congressistas incorporou também uma limitação para o investimento dos postulantes em suas próprias candidaturas nas suas próprias candidaturas. Nessa senda intelectual, disciplinou o legislador que o autofinanciamento ficará limitado a 10% do teto estabelecido para o cargo ao qual o candidato concorre. As doações por meio de pessoas jurídicas, contudo, continuam expressamente proibidas pela legislação eleitoral, sem que tenha havido qualquer alteração nesse sentido.

Percebe-se que a finalidade desse comando normativo é cercear a incidência do abuso de poder econômico, esse que tende a desencadear em nefastas consequências à arena democrática e a corrida pelo voto, tendo o potencial de, muitas vezes, desequilibrar a disputa e macular os anseios da vontade popular.

Para o processo eleitoral de 2020, quando os brasileiros se dirigirão às urnas para escolher seus novos representantes políticos municipais, os legisladores pátrios emanaram dois novos comandos legislativos a ser utilizados para fins de regência para a próxima eleição, quais sejam as Leis nº 13.877 e 13.878.

O primeiro diploma normativo, sancionado em 27 de setembro de 2019, incrementou algumas modificações na Lei das Eleições, na Lei dos Partidos, no Código Eleitoral e até na Consolidação das Leis do Trabalho. Uma das mais significativas foi o afastamento dos gastos com advogados e contadores do limite do teto de gastos nominal, desde que a contratação desses prestadores de serviço de consultoria e assessoria esteja voltada para o prélio eleitoral, além de estar autorizado o pagamento de multa mediante recursos disponibilizados ao Fundo Partidário, bem como adquirir, alugar ou reformar imóveis relacionados à sede das agremiações.

Também restou autorizado a utilização dos recursos destinados aos partidos para o impulsionamento nas redes sociais ou em sites de livre pesquisa e a compra de passagens aéreas para pessoas, filiadas ou não, de interesse da legenda a se responsabilizar pela quitação do custo. Destarte, também foi coligido ao texto da lei a exigência aos partidos a investir o mínimo de 5% dos recursos no fomento à

participação das mulheres na política.

Já a segunda alteração legal, sancionada na data de 03 de outubro de 2019, em respeito à ao princípio da anualidade, preconizado no artigo 16 da Constituição Federal, inseriu na Lei nº 9.504 o critério para aferição dos valores pecuniários a ser objetos de limite máximo pelos postulantes aos cargos eletivos de prefeito, vice-prefeito e vereador na próxima eleição, qual seja o mesmo número das eleições de 2016, desde que atualizado com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a ser devidamente aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que vier a substituir.

Restou também definido pelo legislador reformista o estabelecimento disciplinar quanto à possibilidade dos candidatos doarem para suas próprias candidaturas a importância de até 10% do valor máximo a ser utilizado no custeio dos gastos relacionados à candidatura.

Encerrado este breve esboço fático-histórico, passaremos agora, neste exato momento, a esmiuçar a maneira como atualmente é disciplinado o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, tendo o cuidado de detalhar as fontes pecuniárias e de que forma elas se colmatam no ordenamento, com vistas a satisfazer as necessidades do processo democrático, bem como de todos os seus atores.

3.2 RECURSOS ADVINDOS DOS COFRES PÚBLICOS

O dinheiro proveniente do erário consiste, atualmente, na principal fonte de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil. Após a proibição dos recursos pecuniários advindos das pessoas jurídicas, a modalidade pública de custeio das atividades político-partidárias e dos atos inerentes à busca pelo voto popular tornou-se protagonista no país, com cada vez mais orçamento destinado a tal finalidade. A redação adiante esmiuçada se debruçará acerca das espécies atinentes ao investimento estatal à democracia e aos prélios escrutinadores a partir de expressivas quantias em dinheiro.

3.2.1 Acesso ao fundo partidário pelas legendas

Emanada com o escopo de regulamentar o artigo 17, §3º, da Constituição da República Federativa do Brasil, a Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) preleciona, em seu artigo 38, o conteúdo normativo que disciplina o Fundo Especial de

Assistência Financeira aos Partidos Políticos, conhecido na prática apenas como Fundo Partidário.

O dinheiro que abastece o Fundo Partidário faz com que esse consista em uma das ferramentas de financiamento dos atos políticos com pecúnia advinda diretamente do erário. Nesse diapasão, a lei pátria autoriza que tal numerário seja destinado de maneira proporcional às contas bancárias das legendas, para que essas possam administrá-las em consonância com as balizas legais.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) libera o dinheiro advindo do fundo mensalmente através de duodécimos, cujas parcelas são fixas para fins de repasse a cada trinta dias às legendas, somado aos instáveis valores decorrentes da arrecadação por força de aplicação de multa em face dos agentes políticos que porventura acabem cometendo atos transgressores à norma jurídica.

Importante abordar as gêneses dos recursos repartidos entre as agremiações partidárias, cuja composição se delinea da seguinte forma, observando-se o rol de incisos do artigo 38 da Lei n 9.096/95:

- a) multas e aplicação de penalidades em dinheiro observando-se as regras redigidas no Código Eleitoral e em outros comandos legislativos acoplados à legislação eleitoral (Inciso I);
- b) recursos pecuniários conferidos mediante destinação a partir de lei emanada pelo Congresso Nacional, seja provisoriamente ou de maneira definitiva (Inciso II);
- c) doações de pessoas físicas, sejam filiados aos partidos ou não, mediante efetivação através de depósitos bancários realizados diretamente na conta voltada para o Fundo Partidário (Inciso III);
- d) dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, a cada ano, ao número total de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta de orçamento federal, multiplicados por R\$ 0,35 – em valores de agosto de 1995, conforme disposição expressa do artigo 38 da Lei nº 9.096/95. (Inciso IV)

A partir da totalização acerca do volume financeiro disponível, o artigo 41-A, I, da Lei nº 9.096/95, exige que 5% dos recursos sejam distribuídos de modo igualitário perante as agremiações partidárias que tenham registro perante o Tribunal Superior Eleitoral.

Já o inciso II do mesmo preceito legal determina que 95% do dinheiro venha a ser partilhado entre as legendas a partir do número proporcional de votos recebidos por cada uma na eleição de parlamentares para a ocupação dos assentos na Câmara dos Deputados.

Oportuno esmiuçar que o disposto no art. 41-A fora acrescentado à LPP pela Lei nº 11.459, de 2007, após a decretação, pela Suprema Corte Jurisdicional, de

inconstitucionalidade da cláusula de desempenho preconizada no artigo 13 da própria LPP.

Em caráter unânime, o órgão plenário do STF, ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1351-3 e 1354-8, pugnou pela incompatibilidade dos incisos I e II do artigo 41 para com o texto constitucional, porque supostamente estariam desacatando as diretrizes do pluralismo político e da igualdade.

Em 18 de dezembro de 2017, o TSE publicou a Resolução de nº 23.553, que possibilitou aos partidos políticos, a partir da transcrição do artigo 21³³, a utilização do numerário depositado no Fundo Partidário durante o período eleitoral, cujo efeito imediato foi uma enxurrada de críticas, em especial aquelas provenientes de legendas mais expressivas eleitoralmente, essas que sustentaram que os partidos menores poderiam contingenciar recursos ao longo do ano para destinarem unicamente às candidaturas de seus convencionais.

O próprio plenário do TSE, em resposta à consulta de número 060024793, formulada pelo deputado Augusto Carvalho (Solidariedade – Distrito Federal), decidiu, à unanimidade de seus doutos membros, em sessão administrativa, sob a relatoria do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, cujo voto condutor tinha o objetivo de afirmar que era perfeitamente possível a utilização de dinheiro originado em decorrência da acumulação do Fundo Partidário em consonância com o numerário disponibilizado junto ao Fundo Eleitoral.³⁴

No ano passado, o valor a ser distribuído pelo Fundo Partidário chegou ao exorbitante número de R\$ 888,7 milhões de reais, lastreado na previsão expressa contida na Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano de 2018, cujo relator foi o deputado Cacá Leão (Progressistas – Bahia), conforme dados oficiais extraídos do sítio eletrônico da Corte Jurisdicional Superior.

Os três partidos que mais receberam recursos foram o Partido dos Trabalhadores - PT (R\$ 118 milhões), o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB (R\$ 97 milhões) e o Movimento Democrático Brasileiro - MDB (R\$ 95 milhões), perfazendo cerca de 35% do total de dinheiro auferido nos haveres.

³³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.553, de 18 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>. Acesso em: 15 de out. 2019. “Art. 21. Os partidos políticos podem aplicar nas campanhas eleitorais os recursos do Fundo Partidário, inclusive aqueles recebidos em exercícios anteriores”.

³⁴BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. TSE confirma que recursos dos fundos Eleitoral e Partidário podem ser utilizados em campanhas. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/tse-confirma-que-recursos-dos-fundos-eleitoral-e-partidario-podem-ser-utilizados-em-campanhas>. Acesso em: 25 de set. de 2019.

Ressaltemos que o importe definido na LOA será repassado às legendas de forma dividida em doze parcelas mensais, cuja responsabilidade para a realização do depósito bancário em conta vinculada ao Banco do Brasil com a pretensão de capitalizar os recursos é da Secretaria do Tesouro Nacional.

Da mesma forma, o dinheiro referente às multas ou demais penalidades aplicadas pela Justiça Eleitoral decorrentes de transgressões legais por parte dos setores políticos também é aportado na própria conta de cada legenda.

Explica José Bispo Sobrinho o procedimento de depósitos do dinheiro advindo do orçamento estatal nas contas dos partidos:

Mensalmente, o Tesouro Nacional depositará, no Banco do Brasil, os duodécimos do Fundo Partidário, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral. Além dos duodécimos previstos na lei orçamentária, o Tesouro Nacional depositará na conta especial as quantias arrecadadas em virtude da aplicação de multas ou outras penalidades pecuniárias previstas na legislação eleitoral.³⁵

Ao abordamos a temática relacionada ao fundo de manutenção das agremiações partidárias, é cabível a menção a duas situações específicas: a destinação de parte do dinheiro às candidaturas de cada sexo e as consequências decorrentes dos efeitos da cláusula de desempenho, pejorativamente conhecida como cláusula de “barreira”, disciplinada após a promulgação da Emenda Constitucional nº 97/2017.

A partir da redação conferida pela Lei nº 12.034, de 2009, ao conteúdo normativo prelecionado no artigo 10, § 3º, da Lei Geral das Eleições, a Justiça Eleitoral, albergada na dissertação legal, passou a exigir dos partidos que destinassem no mínimo 30% das vagas para a disputa pelo voto e o máximo de 70% para postulantes de cada gênero.³⁶

Com o intento de assegurar o depósito de recursos financeiros às candidaturas femininas em meio ao prélio escrutinador, a Lei nº 13.165/2015, que desencadeou em algumas mudanças no direito positivo eleitoral, erigiu, em seu artigo 9º, que ao menos 5% e no máximo 15% do numerário armazenado junto ao Fundo Partidário fossem

³⁵ BISPO SOBRINHO, José. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos: (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995)*. Brasília, DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

³⁶ BRASIL. Lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 - *Lei dos Partidos Políticos*, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 26 set. 2019. “Art. 3º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.”

designados ao custeio das despesas relacionadas aos atos estipulados campanhas eleitorais.³⁷

Em que pese o novel comando legal aprovado pelos congressistas à época, a Procuradoria-Geral da República, nos idos de 2016, após o encerramento do primeiro turno das eleições municipais, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de nº 5.617/DF, vislumbrando que o Pretório Excelso, órgão competente para processar e julgar a referida demanda em sede de controle concentrado, se pronunciasse pela contrariedade do preceito regulamentar veiculado no artigo 9º da Lei da Minirreforma Eleitoral.

A tese invocada à época pelo chefe do Ministério Público da União era de que a norma objurgada desrespeitava o princípio fundamental da igualdade perante a lei (Artigo 5º, I, CFRB/88), descoberta, mesmo que parcialmente, a ideia do pluralismo político, da cidadania e das diretrizes axiológicas da democracia, tutelados no artigo 1º, II, V e parágrafo único, da Lei Magna, além de frustrar a busca pela edificação de uma sociedade livre, justa e igualitária (Artigo 3º, I, CFRB/88).

Alegou o então PGR que os princípios da eficiência e da finalidade na administração pública, conforme redação do artigo 37 da Carta Magna, seriam ulcerados e haveria a deturpação da autonomia das agremiações partidárias, transgredindo, portando, o conteúdo normativo preconizado no artigo 17, §1º, CFRB/88.

Sobre a autonomia dos partidos políticos e a importância dessa para a democracia, perfunctório e erudito é o estudo de José Afonso da Silva que expressa os seguintes ensinamentos:

Outra importante regra da organização e do funcionamento dos partidos encontra-se no art. 17, § 1º [...]. Destaque-se aí o princípio da autonomia partidária, que é uma conquista sem precedente, de tal sorte que a lei tem muito pouco a fazer em matéria de estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos. Estes podem estabelecer os órgãos internos que lhe aprouverem. Podem estabelecer as regras que quiserem sobre seu funcionamento. Podem escolher o sistema que melhor lhes parecer para a designação de seus candidatos: convenção mediante delegados eleitos apenas para o ato, ou com mandatos, escolha de candidatos mediante votação da militância. Podem estabelecer os requisitos que entenderem sobre filiação e militância. Podem disciplinar do melhor modo, a seu juízo, seus órgãos dirigentes.

³⁷ BRASIL. *Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Op. cit. “ Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. (Vide ADIN Nº 5.617)”.

[...]

A ideia que sai do texto constitucional é a de que os partidos não que se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e que sua estrutura interna também fica sujeita ao mesmo princípio. A autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática.³⁸

Em sua famosa obra “Fidelidade Partidária”, o recentíssimo Procurador-Geral da República Antônio Augusto Brandão de Aras, respeitado jurista baiano, discorre com maestria e lhanza sobre a natureza autônoma dos partidos conferido pelo mandamento constitucional, cuja observância é obrigatória pelos aplicadores da epistemologia jurídica ao ponto de esses terem o dever de lhe conferir máxima efetividade:

A regra da autonomia partidária, que se soma à liberdade de criação dos partidos políticos, tem o sentido teleológico do fortalecimento da democracia, repelindo a interferência estatal na atuação, criação e extinção dos partidos políticos, com exceção daqueles de caráter paramilitar, expressamente vedado pela Carta Magna.

[...]

O Pretório Excelso já assentou posicionamento no sentido de que a autonomia partidária é o postulado constitucional que garante aos partidos políticos, no que concerne à sua estrutura, organização e disciplina, total liberdade de atuação, tratando-se de reserva estatutária absolutamente indevassável pela atuação normativa do Poder Público.³⁹

No dia 15 de março de 2018, o Supremo Tribunal Federal, por maioria dos votos dentre os membros com assento na casa, atinou que a distribuição do dinheiro cingido ao Fundo Partidário destinado à manutenção das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas femininas deveria ser feita na semelhante e precisa proporção das postulações de ambos os sexos, exigindo-se a obediência ao patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres pressagiado no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).⁴⁰

O relator do caso, Ministro Luiz Edson Fachin, delineou o seu posicionamento a partir da apresentação de estatísticas que comprovavam a baixíssima participação das mulheres nos cargos políticos, ao recordar que, em 2018, mesmo as figuras fêmeas serem mais da metade da população e do eleitorado pátrio, apenas meros 9,9% do Poder

³⁸SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 404-405.

³⁹ARAS, Antônio Augusto Brandão de. *Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016, p. 143 e 147.

⁴⁰BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485>. Acesso em: 27 de set. 2019. Neste sentido, Fundo partidário deve seguir cota feminina de partidos, decide Supremo. *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-15/fundo-partidario-seguir-cota-feminina-partidos-decide-stf>. Acesso em: 27 de set. 2019.

Legislativo Federal é constituído por mulheres e apenas 11% das prefeituras municipais é por elas conduzidas.

Em relação ao mandamento disciplinar acostado ao ordenamento pátrio a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 97/2017, trata-se de um ato inovador por parte das casas congressuais ao exigirem das legendas um percentual mínimo de votos para que essas possam auferir os recursos decorrentes do Fundo Partidário, irrigado por meio dos cofres públicos, bem como o precioso tempo de propaganda gratuita no rádio e nas emissoras televisivas para a promoção das candidaturas em prélios posteriores.

As modificações advindas da referida alteração à Carta Política são marcadas pela condição de progressivas, vez que a cada ano será exigido às associações partidárias o alcance diminuto para amealhar o dinheiro, exigindo-se o cumprimento estrito da preconização votante na Lei Ápice.

Em 2018, por exemplo, foi exigido que cada partido viesse a ter nas urnas 1,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades federativas, com pelo menos 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas, ou que tivessem eleito representantes políticos para a Câmara dos Deputados distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Depois que foram apuradas 100% das mesas escrutinadoras subsequentemente ao término do primeiro turno das últimas eleições presidenciais, nada menos que 14 (catorze) partidos acabaram se delimitando nas balizas cogentes da cláusula de barreira, segundo dados oficiais do TSE.⁴¹

Para terem acesso as polpudas importâncias pecuniárias do famigerado Fundo Partidário, as legendas terão que atingir o percentual de 2%, 2,5% e 3%, respectivamente, nas eleições de 2022, 2026 e 2030, quando as legendas necessitarão de que os votos recebidos pelo poder de sufrágio popular estejam espalhados em pelo menos um terço dos Estados-Membros da República, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas, ou devem eleger pelo menos 15 parlamentares para a Câmara Federal, desde que estejam espanejados em 33%, por baixo, dentre o total de Unidades componentes da Federação.

⁴¹ Partidos devem ser enquadrados na cláusula de barreira e ficar sem fundo partidário e tempo de tv. *Política G1*. Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/09/14-partidos-devem-ser-enquadrados-na-clausula-de-barreira-e-ficar-sem-fundo-partidario-e-tempo-de-tv.ghtml>. Acesso em: 01 de out. 2019.

No dia 27 de setembro de 2019, foi publicada no Diário Oficial da União (D.O.U.) a Lei nº 13.877, essa decorrente do Projeto de nº 11.021/2018, de autoria do Deputado Federal Domingos Neto (PSD-CE), que proveu alterações na Lei nº 9.096/95, principalmente no que tange ao ponto disciplinador do Fundo Partidário. Em observância ao princípio da anualidade eleitoral, o novel comando normativo começou a vigor imediatamente, com vistas a aplicá-lo no prélio municipal de 2020.

A partir do parecer lavrado pelo Senador Weverton Rocha (PDT-MA), ratificado na íntegra pelo Chefe do Poder Executivo Federal ao sancionar a redação final da proposta legislativa, a Casa dos Estados acrescentou hipóteses inéditas para a utilização dos recursos financeiros que financiam e custeiam as agremiações, nos termos do artigo 44 da Lei Geral dos Partidos Políticos, a exemplo de promover a contratação de serviços advocatícios e contábeis de interesse das legendas, inclusive quando relacionados ao processo eleitoral (inciso VIII); compra, locação, edificação ou manutenção de bens móveis e imóveis, bem como reformas estruturantes (inciso X); e ainda no custeio de impulsionamento de conteúdos pela rede mundial de computadores, a internet, exceto nos 180 dias anteriores à data da eleição (inciso XI).⁴²

O inciso V do artigo 44, sancionado pelo Presidente da República, asseverou que as legendas deverão investir ao menos 5% (cinco por cento) do total amealhado na feitura de programas promoventes e difusores da participação feminina na política, desde que sejam criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria conduzido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será alicerçado pelo diretório nacional de direção partidária.

Depreende-se que a realidade das campanhas eleitorais disputadas em solo brasileiro está diretamente interligada à dependência das legendas e candidaturas aos recursos do Fundo Partidário, não por nada é recorrente a discussão nas dependências do parlamento nacional sobre a possibilidade de elevar os valores aportados, alegando-se principalmente a falta de fontes alternativas, argumento potencializado após a proibição do financiamento empresarial pela Suprema Corte.

3.2.2.O mito da gratuidade do horário eleitoral no rádio e na televisão

⁴² BRASIL. Senado Federal. *Parecer SF n. 126/2019*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8011470&ts=1570212003142&disposition=inline>. Acesso em: 05 de out. 2019.

O artigo 17, §3º, da Constituição da República devotou aos partidos políticos o direito de ingresso à televisão e ao rádio (direito de antena), desde que observados os ditames redigidos na legislação pátria, em especial no que tange ao direito positivo eleitoral, já que a Lei Geral das Eleições regulamenta toda a propaganda a ser veiculada nos referidos meios de comunicação.

O artigo 48, veiculado no título IV, da Lei nº 9.096/1995 disciplinava o acesso gratuito das legendas aos canais comunicativos, porém tal preceito foi revogado a partir do início da vigência da Lei nº 13.487/2017, que extinguiu a propaganda de cunho ideológico e partidário das legendas a partir da data de 01 de janeiro de 2018. Sobre essa modalidade publicitária não mais existente, Olivar Coneglian assim a caracterizou:

A propaganda político-partidária busca discutir temas sociais, programas ou metas do partido e tem o objetivo de conquistar simpatias para as cores partidárias ou para posições tomadas pelo partido em relação a questões sociais, políticas, filosóficas, econômicas, trabalhistas⁴³

Restou-se transparente e cristalino que o objetivo de extirpar a possibilidade dos partidos realizarem propaganda institucional foi promover o encaminhamento das importâncias pecuniárias auferidas por intermédio de sopesamento compensatório fiscal que as redes comerciais de televisão e rádio recebem pela exposição das mídias relacionadas à propaganda partidária para o FEFC.

Não mais existindo o horário partidário, passamos a analisar a temática relacionada ao programa eleitoral nas emissoras de rádio e televisivas. Popularmente – e legalmente - identificada como gratuita, mister se faz necessário afirmar, com o intento de deixar flagrantemente claro, que o tempo concernente à exposição dos candidatos nos meios de comunicação nada tem de graça, mesmo com a expressa vedação na lei quanto à impossibilidade de promoção de propaganda paga.⁴⁴

Aqui nesse contexto cabe a famosa frase que intitula uma das obras literárias do economista e pensador Milton Friedman, um dos principais expoentes da corrente ideológica liberal, ao afirmar que inexistente almoço grátis, já que tudo teria um custo ou necessitaria de contrapartida para a obtenção de algo.

Como fora dito anteriormente, por não ser gratuito o horário eleitoral, compete à União Federal subsidiar de modo integral os custos com a destinação do período temporal relacionado à exibição dos postulantes aos cargos eletivos, nos termos

⁴³ CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda Eleitoral: eleições 2014*. 12. ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 195.

⁴⁴ BRASIL. *Lei nº 9.504/97, de 30 de setembro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 09 de out. 2019. “Art. 44. A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta Lei, vedada a veiculação de propaganda paga”.

colmatados no artigo 99 da Lei Geral das Eleições, a partir da concessão de medidas compensatórias fiscais pela cessão do espaço, cuja consequência é uma redução no valor a ser pago pelas empresas no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ).⁴⁵

A hipótese em análise nesta oportunidade trata-se de modalidade de financiamento público de campanha e das atividades de cunho político, porém de forma indireta, já que o maquinário estatal é o responsável pela abdicção de receitas em prol do custeio do horário televisivo e no rádio para a exibição de publicidade eleitoral, sem que haja qualquer dispêndio pelos partidos ou candidatos, que irão usufruir do precioso tempo às custas do erário em busca da confiança do eleitor.⁴⁶

3.2.3 O fundo especial de financiamento de campanha (FEFC – Lei nº 13.487/2017)

A Lei n.º 13.487/17, de 06 de outubro de 2017, sancionada por Michel Temer, então Chefe do Poder Executivo Federal, promoveu a criação e acabou por instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, o FEFC, vulgarmente conhecido como “fundão” eleitoral, cuja gênese se deu após o debate acerca dos termos preconizados no Projeto de Lei do Senado nº 206/2017, de autoria do ex-senador Ronaldo Caiado, atualmente Governador do Estado de Goiás.

A referida proposta legislativa fora apresentada, albergada na ideia de opção diversa, com o intento de viabilizar financeiramente às candidaturas ao prélio eleitoral, vez que as campanhas promovem inúmeros atos que desencadeiam em altíssimos custos para os concorrentes ao escrutínio, principalmente após a proibição de doações empresariais, e da inexistência de hábito cultural, de cidadania e de participação popular na tomada de decisões políticas que viessem a fomentar a doação por pessoas físicas às postulações ou associações partidárias.

O FEFC consiste numa espécie de reserva esteada em recursos provenientes de dotações orçamentárias da União em ano de ocorrência de disputa eleitoral no importe de 30% das emendas parlamentares de bancada, cujo montante total, invocando como base o ano de 2018, cerca de R\$ 1,7 bilhão de reais para o custeio das despesas de campanha, disponibilizado ao Tesouro Nacional até o primeiro dia útil do mês de junho do ano da eleição, deve ser observado pelo TSE para definir a pecúnia a ser

⁴⁵ Idem, *ibidem*. “Art. 99. As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei”.

⁴⁶ É inconstitucional o fim da propaganda partidária gratuita no rádio e na TV. *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-17/anna-mendes-fim-propaganda-eleitoral-gratuita-inconstitucional>. Acesso em: 04 out. 2019.

encaminhada nos pleitos subsequentes, desde que vislumbrada as exigências redigidas no direito positivo.⁴⁷

Importante salientar que é da competência do TSE promover a fiscalização do dinheiro originado no FEFC, bem como promover a regulamentação do seu uso pelos partidos políticos através de resolução eivada de idiosincrasias próprias para disciplinar o manejo da verba do referido fundo.

A Lei nº 13.488, em seu artigo 16-D e incisos, elenca a forma como serão fracionados os recursos financeiros amealhados para a destinação ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, qual seja:

- I - 2% (dois por cento), divididos igualmente 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.

Revela-se importante trazer à baila a ressalva feita pelo artigo 16-C, §7º, da Lei nº 9.504/97, ao dispor que o dinheiro obtido através dos repasses do FEFC somente estarão disponíveis à agremiação partidária para saque em momento posterior a definição de critérios para a sua partilha entre os candidatos, exigindo-se a deliberação da maioria absoluta dos membros do diretório nacional de cada partido, para que, após a aprovação, os parâmetros sejam devidamente divulgados, em observância à transparência e a supremacia do interesse público, já que é um direito – e um dever – do cidadão acompanhar o caminho percorrido pelo dinheiro público.⁴⁸

Albergadas no julgamento da ADI nº 5617/DF pela Corte Suprema, deputadas e senadoras provocaram o Tribunal Superior Eleitoral por via de uma arguição consultiva (Consulta nº 060025218.2018.6.00.0000), de sorte que o sodalício foi questionado quanto à distribuição do dinheiro do Fundo Partidário às candidaturas femininas de cada legenda partidária e, na mesma esteira, interpelou a Casa Jurisdicional no sentido de que

⁴⁷ BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 02 de out. de 2019.

⁴⁸ BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 02 de out. de 2019.

o ato decisório também teria seus efeitos estendidos ao aquinhoamento dos recursos vinculados ao FEFC.⁴⁹

A exordial consulente prelecionou os seguintes questionamentos ao TSE, *in verbis*:

- a) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de recursos destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97?;
- b) Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?;
- c) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º da Lei 9.504/97?;
- d) Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção. (grifos no original)⁵⁰

Sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, atual Presidente do TSE, e na esteira do parecer ministerial, os questionamentos formulados pelas legisladoras consulentes foram retorquidos sob vertentes afirmativas, de modo que foi acompanhada por todos os membros do plenário, razão pela qual a decisão foi tomada de forma unânime pelos apreciadores do caso no dia 22 de maio de 2018, conforme ementa do ato decisório transcrita no rodapé.⁵¹

⁴⁹ Parlamentares vão ao TSE por mais tempo e verba para candidaturas femininas. *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-20/parlamentares-tse-tempo-verba-candidatas>. Acesso em: 02 de out. de 2019.

⁵⁰ Parlamentares consultam TSE sobre cota do fundo eleitoral para candidaturas femininas. *TSE*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/parlamentares-consultam-tse-sobre-cota-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-femininas>. Acesso em: 02 de out. de 2019.

⁵¹BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 03 de out. de 2019. CONSULTA. SENADORAS E DEPUTADAS FEDERAIS. INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) E DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TV. PROPORCIONALIDADE. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. MÍNIMO LEGAL DE 30% DE CANDIDATURAS POR GÊNERO. APLICABILIDADE. FUNDAMENTOS. ADI 5617. STF. EFICÁCIA TRANSCENDENTE. PAPEL INSTITUCIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL. PROTAGONISMO. PRÁTICAS AFIRMATIVAS. FORTALECIMENTO. DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS. QUESITOS RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE.

Conclui-se este subtópico sustentando que o Fundo Especial de Financiamento de Campanha foi gestado pelo Poder Legislativo para ser uma fonte de custeio às candidaturas, vez que houve a proscrição dos recursos advindos de pessoas jurídicas para quitação de despesas eleitorais.

A iniciativa que fora analisada nesta oportunidade consolidou a predominância do dinheiro público como fonte primaz para pagamento de desembolsos com atos políticos, em conjunto com a importância vultosa aportada ao Fundo Partidário anualmente. O valor dessa conta aos cidadãos chega a proeminentes R\$ 2,6 bilhões de reais, devendo os gastos serem devidamente comprovados através de Prestação de Contas.⁵²

3.3 DINHEIRO DE ORIGEM PRIVADA PARA O CUSTEIO DE CAMPANHAS

Desde o momento em que fora declarada inconstitucional as doações pecuniárias advindas de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais disputadas em toda a continentalidade nacional, as únicas fontes de recursos financeiros privados possíveis à destinação para o custeio das candidaturas ao processo político, bem como as despesas ordenadas pelas agremiações partidárias, são as doações por pessoa física, o financiamento coletivo (*crowdfunding*) e o chamado autofinanciamento.

A inteligência da Lei Geral das Eleições estatui que as pessoas físicas podem realizar doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, desde que sejam observados os limites preconizados na própria Lei nº 9.504/97, quais sejam 10% dos rendimentos auferidos pelo doador no ano que antecede o pleito eleitoral e o valor nominal de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) nos casos de doações mensuráveis de cunho pecuniário.

O patrimônio estimável em moeda corrente diz respeito à cessão de bens, sejam eles móveis ou imóveis, aos candidatos para fins de utilização nas atividades políticas realizadas no âmbito da corrida eleitoral, com o intento de estruturar melhor a candidatura do postulante beneficiário da oblação.

⁵²BRASIL. *Lei nº. 13.488, de 6 de outubro de 2017.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm. Acesso em: 02 de out. 2019. Neste sentido: Montante total do fundo especial de financiamento de campanha. *Justiça Eleitoral.* Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/montante-total-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha>. Acesso em: 02 de out. 2019. TSE libera mais R\$ 888 mi para campanhas de 2018. *Estadão.* Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tse-libera-mais-r-888-mi-para-campanhas-de-2018,70002188570>. Acesso em: 02 de out. de 2019.

Sobre as possibilidades supracitadas, leciona categoricamente José Jairo Gomes acerca da liberalidade do eleitor em poder investir no candidato de sua preferência:

Ademais, a qualquer eleitor é permitido realizar “gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR” (LE, art. 27). Tais despesas não estão sujeitas a contabilização, a menos, é claro, que sejam reembolsadas pelo candidato. Essa possibilidade só se aplica a eleitor, pessoa física, sendo, pois, vedada a qualquer outra entidade.⁵³

A Reforma Eleitoral instituída em 2017 (Lei nº 13.488) trouxe ao ordenamento uma nova e estreante modalidade de financiamento privado, que é o financiamento coletivo, antevisto e devidamente regulamentado no artigo 23, §4º, inciso IV, da Lei nº 9.504/97, conhecida no dialeto popular como “vaquinha”.

Trata-se de hodierna hipótese de arrecadação de dinheiro para as campanhas eleitorais pelos partidos e candidatos, por meio de plataforma peculiar na rede mundial de computadores e formalmente registrada junto ao TSE, além de ser exigido pelo referido órgão jurisdicional a identificação dos autores das doações.⁵⁴

A legislação brasileira também estabelece que os próprios candidatos utilizem de seu patrimônio financeiro para custear os atos de campanha promovidos por suas respectivas candidaturas, desde que sejam constatados os limites legais para cada cargo em disputa nas urnas.

No dia 03 de outubro do ano em curso, foi publicada em edição extra no Diário Oficial da União a Lei nº 13.878/2019, sancionada pelo Presidente Jair Bolsonaro, que culminou na estipulação de teto de gastos de campanha para as eleições de 2020, oportunidade em que a população haverá de ir às urnas para escolher os próximos prefeitos, vice-prefeitos e legisladores municipais.

As limitações quanto ao valor a ser manejado para quitação dos gastos com as candidaturas e atividades políticas promovidas pelas legendas partidárias serão definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, esse que promoverá a atualização dos números utilizados no prélio de 2016 de acordo com os índices inflacionários auferidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

⁵³ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 479-480.

⁵⁴ BRASIL. *Lei nº 9.504/97, de 30 de setembro de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 09 de out. 2019. “Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. [...]§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de: [...]IV - instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, que deverão atender aos seguintes requisitos”.

Por intermédio de uma emenda à redação original, a novel legislação passou a estatuir uma limitação para o chamado autofinanciamento, esse que ficará limitado ao percentual de 10% do total estabelecido como valor máximo a ser investido para o cargo ao qual o candidato esteja concorrendo.

Nas últimas eleições presidenciais e regionais, ao contrário do que prevê a lei recentemente publicada, a Corte Eleitoral Superior possibilitou, através de ato resolutivo publicado para fins de regência do pleito de 2018, o autofinanciamento dos candidatos até o limite estabelecido para o gasto a ser realizado perante o cargo que disputam. Ou seja, cada postulante poderia gastar de modo desenfreado, desde que fosse observado o teto máximo a ser investido.

Ao olharmos de maneira percuciente o Sistema de Divulgação de Candidaturas e de Prestação de Contas Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, foi possível perceber que inúmeros políticos, eivados de fortunas polpudas e de patrimônio vasto, investiram altas importâncias pecuniárias extraídas de suas respectivas contas bancárias, em virtude do termo permissivo veiculado no artigo 29, §1º, da Resolução de nº 23.553/2017, com redação dada pela Resolução nº 23.575/2018, do TSE.⁵⁵

A autorização do autofinanciamento até o teto de gastos estipulado pelo próprio TSE fez alusão ao artigo 23, §1º-A, da Lei nº 9.504/97, com redação definida pela Lei 13.165/2015 e devidamente revogada a partir da sanção da Lei nº 13.488/2017, aplicável às eleições municipais de 2016, quando foi permitida a possibilidade de cada candidato doar o quanto quisesse para suas postulações, desde que fosse respeitada a estremadura de gastos.

Nessa diretriz, uma enxurrada de postulantes enriqueceu com recursos pessoais os cofres de suas candidaturas, fazendo valer a prodigiosa força econômica personalíssima no âmbito da corrida ao voto. Albergado em tal premissa, caso como o do atual prefeito de Betim, interior de Minas Gerais, chamou a atenção.

Vittorio Mediolì, então neófito na arena política, elegeu-se no primeiro turno para a chefia do executivo municipal betinense, tendo investido abruptos R\$

⁵⁵ BRASIL. TSE. *Divulgação de candidaturas e contas eleitorais*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/divulgacandcontas>. Acesso em: 08 de out. de 2019. Neste sentido, BRASIL. *Resolução n. 25.554, de 18 de dezembro de 2017*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>. Acesso em: 08 de out. 2019.

4.480.000,00 (quatro milhões quatrocentos e oitenta mil reais), atingindo a colossal porcentagem de 99,94% do numerário arrecadado em sua campanha.⁵⁶

Voltando a tratar das Eleições Gerais de 2018, a título de exemplificação, impende trazer à baila o caso de João Doria Jr., Governador do Estado de São Paulo, eleito pelo PSDB, que direcionou R\$ 3.400.000,00 (três milhões e quatrocentos mil reais) para a sua candidatura rumo ao Palácio dos Bandeirantes, correspondendo a 18,17% do total investido.⁵⁷

Em situação semelhante, o candidato derrotado ao Senado Federal pelo Estado de Goiás, Wilder Pedro de Moraes, gastou valiosos R\$ 2.341.542,97 (dois milhões trezentos e quarenta e um mil quinhentos e quarenta e dois reais e noventa e sete centavos) em sua postulação à Câmara Alta, totalizando 87,03% das receitas por ele amealhadas em toda corrida eleitoral para custear os seus gastos de campanha.⁵⁸

O professor Oriovisto Guimarães, ao disputar o seu primeiro cargo eletivo, foi unguido à Casa das Federações como o candidato mais votado pelo Estado do Paraná. Estreante na política, o empresário manejou a expressiva quantia de R\$ 3.377.000,00 (três milhões trezentos e trinta e sete mil reais), que representou 98,08% do total auferido em sua candidatura⁵⁹.

Porém o acontecimento mais expressivo no que tange ao autofinanciamento nas eleições de 2018 foi do então presidenciável Henrique Meirelles. Dono de um patrimônio multimilionário, o ex-ministro da fazenda subvencionou sua candidatura na totalidade dos gastos realizados, promovendo o importe de R\$ 57.030.000,00 (cinquenta e sete milhões e trinta mil reais) à sua postulação ao Palácio do Planalto.⁶⁰

Nos referidos moldes supracitados e embasados em exemplos concretos, parecia-nos que, após a proibição do financiamento empresarial, a força do poder

⁵⁶ BRASIL. TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes2018/divulgacandcontas#/candidato/2016/2/41335/130000080259>. Acesso em: 08 de out. de 2019.

⁵⁷ BRASIL. TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes2018/divulgacandcontas#/candidato/2018/2022802018/SP/250000612596>. Acesso em: 08 de out. 2019.

⁵⁸ BRASIL. TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes2018/divulgacandcontas#/candidato/2018/2022802018/GO/90000613469>. Acesso em: 08 de out. 2019.

⁵⁹ BRASIL. TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/divulgacandcontas#/candidato/2018/2022802018/PR/160000609227>. Acesso em: 08 de out. 2019.

⁶⁰ BRASIL. TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes2018/divulgacandcontas#/candidato/2018/2022802018/BR/280000622281>. Acesso em: 08 de out. 2019.

econômico acabou sendo potencializada nas mãos dos endinheirados que desejassem colocar o seu nome à disposição do eleitorado, desequilibrando verdadeiramente a disputa democrática, essa que deve ser norteadada pelo princípio da paridade de armas e da isonomia entre os postulantes aos cargos políticos.

Depreende-se, de forma inaugural, que a primeira consequência gestada em meio à disputa eleitoral a partir da declaração de inconstitucionalidade das doações às campanhas e partidos políticos por pessoas jurídicas foi o agigantamento do potencial inerente aos muito ricos para poder disputar os postos eletivos do estado, razão pela qual ensejou num profundo desequilíbrio entre aqueles que se dispuseram a encarar a disputa pela confiança do eleitorado.

A mais recente alteração no direito positivo eleitoral já nos parece interessante, pois mitiga a força financeira dos bem abastados economicamente, pois esses estarão submetidos, como todo e qualquer candidato, à porcentagem de 10% do teto de gastos que podem ser destinados aos cofres de campanha por meio do autofinanciamento.

4 ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4650/DF

O arcabouço normativo voltado para o financiamento das campanhas eleitorais brasileiras foi acometido com profundas modificações relevantes após o findar do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650/DF, cuja autoria partiu do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) perante o Supremo Tribunal Federal.

A referida Corte Jurisdicional, em 2015, decidiu, por 8 (oito) votos favoráveis e 3 (três) contrários, nos termos do voto do relator, Ministro Luiz Fux, pela inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas às candidaturas aos cargos políticos e às agremiações partidárias, julgando de maneira parcialmente procedente o pleito formulado pela entidade maior da advocacia brasileira.

No capítulo em comento, iremos dissecar de modo bem esmerado a tese redigida na peça exordial, traremos à baila o posicionamento dos órgãos e poderes constituídos que se manifestaram nos autos do processo, bem como os termos redigidos nas vertentes argumentativas trazidas pelos ministros em plenário.

De toda sorte, faremos, ainda, alguns comentários acerca da decisão acordada pelos membros do Pretório Excelso, de modo a fazer um juízo valorativo e axiológico

do *decisium* que tanto impactou na matéria relacionada ao financiamento dos atos de campanha política no país.

4.1 A TESE ADUZIDA PELO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Com o intento de mitigar o pretense vínculo negativo entre o poder econômico e a seara política, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por intermédio de seu Conselho Federal, albergada no artigo 103, VII, da Constituição Federal de 1988, utilizou de sua legitimidade conferida pela Carta Política para propor, no dia 05 de setembro do ano de 2011, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF⁶¹.

Após a formulação de um pedido de concessão de liminar, pleiteava à época o CFOAB no mérito da peça exordial pela declaração de incompatibilidade de alguns dispositivos legais para com o mandamento constitucional⁶², quais sejam:

- a) Seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24 da Lei 9.504/97, na parte em que autoriza, a *contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do Parágrafo único do mesmo dispositivo e do art. 81, caput e § 1º do referido diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia *ex nunc* à decisão;
- b) Seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei 9.096/95, na parte em que autoriza, a *contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos; e a inconstitucionalidade das expressões ‘ou pessoa jurídica’, constante no art. 38, inciso III, da mesma lei, ‘e jurídicas’, inserida no art. 39, caput e § 5º do citado diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia *ex nunc* da decisão;
- c) Seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 9.504/97, autorizando-se que tais preceitos mantenham a eficácia por mais 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações de campanhas realizadas por pessoas naturais e ao uso de recursos próprios pelos candidatos nessas campanhas;
- d) Seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 39, § 5º, da Lei 9.096/95 - com exceção da expressão “e jurídicas”, contemplada no pedido “b”, supra – autorizando-se que tal preceito mantenha a eficácia por até 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações a partido político realizadas por pessoas naturais;
- e) Seja instado o Congresso Nacional a editar legislação que estabeleça (1) limite per capita uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por

⁶¹ BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. OAB pede inconstitucionalidade da doação de empresas a candidatos e partidos. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=188444&caixaBusca=N>. Acesso em: 23 de out. 2019.

⁶² BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. ADI 4650. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>. Acesso em: 23 de out. 2019.

pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, bem como (2) limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral, no prazo de 18 meses, sob pena de, em não o fazendo, atribuir-se ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para regular provisoriamente tal questão.

A exordial diretiva tinha o condão de provocar o Pretório Excelso para que esse pudesse declarar inconstitucionais os preceitos legais encartados na Lei Geral das Eleições (Lei nº 9.504/97) e na Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) que estabeleciam a possibilidade de pessoas jurídicas efetivarem doações pecuniárias às candidaturas aos cargos eletivos e às agremiações partidárias.

Sob o mesmo prisma, solicitou o CFOAB que fosse instituído pelo Poder Legislativo um limite máximo de valor nominal para que pessoas físicas pudessem destinar dinheiro aos concorrentes em sede de disputas eleitorais, exigir limites para o autofinanciamento, além da proibição total do permissivo quanto à possibilidade de agentes com personalidade ficta pudessem ceder recursos financeiros aos postulantes.

Os pleitos formulados na Petição Inicial da ação em comento tiveram como *causa petendia* argumentação voltada para três diretrizes principiológicas: o princípio da isonomia, o princípio republicano e o princípio democrático. Trata-se de diretrizes normativas lacunosas e imprecisas, dotadas de altíssima margem de interpretação, que motivaram o CFOAB a pleitear a tutela jurisdicional, com o suposto intento de conferir aos dispositivos impugnados guarida à redação constitucional.

Acerca da igualdade, asseverou o demandante que o direito positivo, ao autorizar a participação de pessoas jurídicas no processo de financiamento eleitoral, enrijeceria o descompasso entre os concorrentes aos assentos políticos, potencializando a força do dinheiro perante a disputa pelo voto, conferindo a alguns expoentes maiores chances de alçar as estruturas do poder estatal em razão da capacidade econômica mais abastada, o que denotaria a ausência de paridade.

No que tange à aplicação da isonomia perante a disputa eleitoral, valoroso é o escólio de José Jairo Gomes, *in verbis*:

O princípio em tela [da igualdade/isonomia] adquire especial relevo nos domínios do Direito Eleitoral, já que rege diversas situações. Basta lembrar que os concorrentes a cargos político-eletivos devem contar com as mesmas oportunidades, ressalvadas as situações previstas em lei – que têm em vista o resguardo de outros valores – e as naturais desigualdades que entre eles se verificam⁶³

⁶³ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 73.

Nesta linha de raciocínio, Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra compreenderam da seguinte forma ao afirmarem que o manejo de recursos privados rompe significativamente com a igualdade na briga pelo voto:

A predominância do sistema de financiamento privado fez com que os detentores do poder econômico tenham vantagem nas eleições, tornando o sistema eleitoral extremamente desigual, haja vista privilegiar os cidadãos que dispõem de fontes de financiamento em detrimento daqueles que não possuem condições financeiras suficientes⁶⁴

Alegou o demandante, em sede de controle concentrado, que o sistema político estaria escancaradamente apto a sofrer influência por parte do poder econômico, alijando-se a ideia de igualdade perante aqueles que anseiam em disputar e ocupar um cargo na esfera política, o que seria incompatível com o modelo constitucional insculpido na democracia brasileira.

A consequência de um ordenamento normativo vago e pouco rígido em matéria de financiamento eleitoral implicaria, segundo o CFOAB na peça vestibular, nos seguintes efeitos:

A ampla possibilidade de realização de doações eleitorais, diretas ou indiretas, por pessoas jurídicas ou naturais, confere aos detentores do poder econômico a capacidade de converter este poder, de forma praticamente automática, em poder político, o que tende a perpetuar o quadro de desigualdade sócioeconômica, favorecendo as mesmas elites de sempre. A elite econômica se mantém como tal não pela via da concorrência legítima no mercado econômico, mas através da conversão dos governos em instrumento de realização de seus interesses.⁶⁵

Em compasso com a tese supracitada, vislumbrou o ingressante da ADI nº 4650/DF que o desrespeito à ideia de igualdade teria inúmeras vertentes e desdobramentos, dentre eles o aspecto do eleitor, quando os mais bem abastados financeiramente teriam vantagens em relação ao processo político do que os mais pobres, tendo maiores perspectivas de serem alçados às estruturas de poder.

Na perspectiva do candidato, argumentou o CFOAB que os candidatos mais endinheirados seriam consagrados com maior possibilidade de realizar dispêndios em suas próprias campanhas, além de ter mais facilidade em acessar potenciais fiadores econômicos de suas postulações, comprometendo, nessa toada, a igualdade de oportunidades no prélio.

⁶⁴ VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 223.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4650*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 24 de out. 2019.

A exordial diretiva de inconstitucionalidade também esmiuçou que o princípio democrático estaria sendo desrespeitado a partir da possibilidade de empresas doarem dinheiro a candidatos e legendas partidárias, sob o argumento de que a democracia não seria compatível com a ideia de conferir maior poder a um grupo de cidadãos em agravo a outros.

Nessa toada, foi defendido que, para a democracia funcionar, seria necessária a elaboração de mecanismos que viessem a estabelecer uma distância significativa entre a força do poder econômico e as estruturas do poder político das esferas estatais, sem que haja uma relação de domínio do primeiro para com o segundo.

Inferiu-se também como contrário aos postulados democráticos à impossibilidade de organizações sindicais, entidades classistas e boa parte dos segmentos componentes do terceiro setor não poderem realizar destinações pecuniárias aos candidatos e legendas de sua preferência, enquanto havia a possibilidade de empresas geradoras de lucro poderem doar dinheiro aos nomes e partidos de sua preferência, o que resultaria numa discriminação e na suposta prevalência de interesses dos grupos societários.

No que tange à transgressão ao princípio republicano, disciplinado no artigo 1º da Lei Magna, que classificou a Federação Brasileira como uma República, sustentou o CFOAB que as doações advindas de celeiros empresariais seriam condicionadas a pretensos benefícios sorrateiros, torpes e ardilosos perante os meios inerentes ao Estado, o que ensejaria na prática de atos de corrupção e de apodrecimento das estruturas democráticas e da soberania popular em favor dos interesses de setores econômicos dominantes.

Segundo a redação inserta na peça inaugural, o financiamento de campanha eleitoral por meio de pessoas jurídicas fomentaria um *modus operandi* antirrepublicano entre político e empresário mediante a facilidade de incentivar a prática de malfeitos e ilicitudes diversas, traduzindo-se numa relação pretensamente marcada pela promiscuidade entre seus agentes envolvidos.

Neste aspecto específico, incumbe-nos fazer uma ressalva. Se voltarmos para os idos da primeira eleição presidencial após a redemocratização do país, quando, em 1989 Fernando Collor de Mello foi eleito para o Palácio do Planalto, as empresas eram proibidas expressamente pela lei de doarem para as campanhas eleitorais, mas isso não impediu que os grupos societários participassem financeiramente do pleito, por detrás

da inexistência de uma norma que viesse a permiti-los licitamente de atuarem na disputa.

Tal argumento que fora apresentado pelo órgão postulante da ADI nº 4650 revelou-se, *data máxima vênia*, como impreciso e amador para com a realidade, mascarando-a em todos os seus desdobramentos e cometendo o gravame da generalização, sem que houvesse uma apurada análise técnica e histórica, apenas pirotecnias argumentativas e confabulações permeadas por sofismas.

Em suma, elucubra-se que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil se colocou como preocupada com a legitimidade e normalidade das disputas eleitorais, de modo a buscar que as eleições brasileiras fossem mais igualitárias e livres, devendo a sua respectiva matéria regencial ser hermeneuticamente interpretada em conformidade com a Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Em concepção semelhante, doutrinou de maneira penetrante o Ministro Alexandre de Moraes:

A supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico e a presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelo poder público competente exigem que, na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja sempre concedida preferência ao sentido da norma que seja adequado à Constituição Federal⁶⁶.

Posteriormente a esta breve análise acerca das considerações redigidas pelo CFOAB na petição incipiente do processo, passamos a esmiuçar o que fora ponderado pelos demais poderes constituídos da República sobre a matéria discutida no caderno processual objeto desta produção acadêmica.

4.2 O POSICIONAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA POR MEIO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E DA CONSULTORIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

A Presidência da República Federativa do Brasil fora intimada para se manifestar formalmente nos autos da ADI nº 4650/DF, acabando por apresentar as suas considerações sobre a matéria discutida na demanda judicial, subscritas pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pela Consultoria-Geral do Ministério da Justiça, que fez o papel de auxiliar, cuja missão institucional é tutelar o princípio da constitucionalidade das leis e atos normativos federais, defendendo-lhes no âmbito dos órgãos jurisdicionais.

⁶⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 16.

Proclamou a AGU sobre a essencialidade dos partidos políticos na seara democrática, sendo esses o canal expressivo das volições políticas emanadas de toda a sociedade e das suas exiguidades, assim como reverbera a força do pensamento ideológico existentes entre os cidadãos e os seus respectivos grupos.

Ressaltou o representante judicial do Chefe do Palácio do Planalto, sede do Governo Federal, que as pessoas jurídicas, leiam-se empresas, titularizam vozes ecoadas de segmentos sociais que possuem total legitimidade de serem representados politicamente nos espaços do legislativo e da máquina executiva.

Da mesma sorte, foi defendido pela União que não necessariamente seria configurado um desequilíbrio entre as candidaturas em disputa numa eleição apenas por conta da possibilidade de agentes com personalidade ficta pudessem dar suas contribuições financeiras, até porque essas deveriam estar subordinadas ao comando legal específico, sem que houvesse qualquer margem para se realizar açodadamente as doações.

Trouxe à baila, também, o manifesto preconceito existente na nação brasileira quanto à ideia de pessoas jurídicas destinarem dinheiro para os candidatos aos cargos eletivos e as respectivas agremiações as quais os postulantes são filiados, sob o vago e impreciso argumento de que a pecúnia seria necessariamente ilícita ou dotada de finalidade para busca de contrapartida posterior.

Sob a perspectiva positiva, declarou a AGU que o financiamento eleitoral por meio de entes privados seria a garantia do pluralismo político, além de alijar a tese de que tal modalidade contribuiria de modo indubitável com a ocorrência de desmandos e transgressões extrajurídicas. Defendeu, pois, uma maior regulamentação legal sobre o fornecimento de dinheiro particular, de modo a fortalecer os órgãos de controle e fiscalização.

Assim como houve a exteriorização do pensamento do Poder Executivo Federal sobre o assunto vergastado, o Legislativo, por intermédio das duas casas do Congresso Nacional, quais sejam a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, também acostou ao feito judicante os seus posicionamentos, todos objeto do próximo subtópico.

4.3 AS ALEGAÇÕES PROLATADAS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS E PELO SENADO FEDERAL

Sob a lavratura do seu então Presidente Marco Maia, a Câmara dos Deputados pronunciou-se acerca da pretensão gestada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Em apertadíssima síntese, a Casa do Povo afirmou que os temas relacionados à Reforma Política, notadamente o financiamento de campanha eleitoral, nunca deixaram de ser motivadores de debates nas dependências do parlamento através de propostas sugeridas pelos legisladores.

Sustentaram que as leis são fruto de decisões políticas tomadas sob a observância do seu respectivo rito de elaboração, sob pena de violação crassa ao devido processo legislativo, e acordadas entre os representantes políticos e os diversos setores componentes da sociedade civil.

Destarte, a Câmara Federal não vislumbrou qualquer preceito constitucional para embasar o pleito requerido pela entidade classista dos advogados, ratificando a tese de que a instituição de qualquer modalidade de custeio das campanhas e contribuições aos partidos diz respeito a uma decisão do legislativo, poder esse dotado de legitimidade para promover modificações nos textos normativos, não de supostos hermeneutas.

Ao final da peça, propugnaram pela independência da instituição e a sua responsabilidade para com o futuro da política, deixando claro e evidente a missão dos parlamentares em aprimorar o sistema eleitoral e os mecanismos de sustentação financeira daqueles que desejam disputar um cargo eletivo, sem que haja interferência de outros poderes constituídos, sob pena de extrapolação das funções institucionais.

Já o Senado Federal, à época presidido por José Sarney, representado por sua Advocacia-Geral, também colacionou às páginas do processo as suas concepções sobre o deslinde da matéria fática e jurídica analisada no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650-DF, tendo o arrazoado a seguinte proposta de ementa, *in verbis*:

Direito Eleitoral. Doações para campanhas eleitorais e para partidos políticos. Proibição de doação por pessoas jurídicas. Lei nº 9.504/1997. Lei nº 9.096/1995. Estabelecimento de limites para doações de pessoas físicas. Constitucionalidade das normas atualmente em vigor. Âmbito de discussão adequado é o Poder Legislativo. Pela ausência dos pressupostos para deferimento de liminar. Pela improcedência dos pedidos⁶⁷.

De maneira preambular, a Casa da Federação acusou o CFOAB de querer realizar modificações consideradas essencialmente radicais no que tange ao regramento

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4650*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 26 out. 2019. Neste sentido, BRASIL. Senado Federal. *Ofício n. 344/2011*. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1410_ADI_4650_-_Informacoes_Senado_Federal.pdf. Acesso em: 26 out. 2019.

voltado para o financiamento de campanha eleitoral e na manutenção das atividades desenvolvidas pelos partidos políticos, suscitando, erroneamente, o Poder Judiciário como a suposta instituição para prover a mudança pleiteada pelo próprio autor da ADI nº 4650/DF.

Nesta diretriz, o Senado Federal reconheceu a veracidade do conteúdo alegado pelo demandante, ressaltando a possibilidade de haver violações aos princípios discorridos na exordial. Para robustecer tal afirmação, fora dito que o ordenamento jurídico estabelecia instrumentos diversos para conferir paridade à corrida pelo voto numa eleição, a exemplo da fiscalização de contas, a limitação dos gastos, e da distribuição de recursos advindos do tesouro estatal às legendas e candidatos.

A Câmara Alta do Congresso Nacional criticou a iniciativa acerca da declaração de inconstitucionalidade quanto às doações por empresas às campanhas, albergada na premissa de que o desejo de se criar uma nova matéria normativa sobre o custeio das candidaturas não iria conferir ao modelo vigente à definição como contrário às regras da Constituição Federal, com enfoque na regular tramitação das matérias no seio do Poder Legislativo e a sua aplicação no universo prático sem que fosse formalmente classificada ou declarada como inconstitucional.

Relatou-se, em diretriz semelhante, que o ambiente propício para eventuais e necessários aperfeiçoamentos na legislação eleitoral, principalmente no tocante ao financiamento de campanha política e nos atos partidários, era do Poder Legislativo, por via de seu sistema bicameral, de forma democrática, escutando os mais diversos segmentos políticos e as representações advindas da sociedade civil.

Tomando como base tal premissa, o Senado Federal procedeu à apresentação de algumas propostas de mudanças no inteiro teor da lei quanto ao custeio das campanhas que naquele momento tramitavam nas dependências do Poder Legislativo, inclusive destacando o então Projeto de Decreto Legislativo (PDC nº 307/2007) que visava a consulta à população sobre qual deveria ser a modalidade de subsidiar as despesas das candidaturas e agremiações no Brasil, bem como a minuta de uma nova legislação eleitoral codificada.

Ao final do pronunciamento, ratificou o Senado Federal que a temática relacionada ao financiamento dos atos de campanha eleitoral e da manutenção dos partidos políticos é analisada pelo Congresso Nacional em escala avançada, e, de toda sorte, necessita de discussões bem aprofundadas em razão da complexidade do assunto

e da sua repercussão em toda a sociedade, no exercício da atividade política e na democracia.

Pugnou, ainda, pela defesa da tripartição dos poderes, ao afirmar que a Constituição da República Federativa do Brasil delimitou as respectivas competências e os espaços de atuação institucional de cada esfera do aparelho estatal, de modo a reiterar a prerrogativa que o legislativo detém em decidir sobre qual o regramento normativo terá o financiamento de campanha eleitoral e das ações realizadas pelos partidos, sem que a órbita jurisdicional venha a interferir nessas atribuições.

Nesse diapasão, houve uma crítica contundente ao ativismo judicial, sendo feita a ressalva de que o Poder Judiciário somente pode intrometer-se nas deliberações e afazeres do Poder Legislativo em casos flagrantemente excepcionais e que estejam previstos de modo expresse na Lei Magna de 1988.

Essa admoestação, inclusive, também foi direcionada à OAB, essa que, segundo o Senado Federal, mesmo reconhecendo o objetivo da classe da advocacia em querer solucionar os problemas inerentes à matéria, se equivocou ao invocar o Supremo Tribunal Federal para decidir e deliberar sobre a matéria discutida na própria ADI, sem que tenha provocado os deputados e senadores para analisar de modo minudente o tema com quem tem competência para estabelecer tomada de decisões quanto a ele.

Finalmente, no mérito processual, demandou a Casa de Representação dos Estados pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF, com vistas a manter às disposições normativas vigentes à época, ensejando-se na manutenção da possibilidade de empresas contribuírem a partidos e candidaturas, bem como assegurar as prerrogativas institucionais do Poder Legislativo para conduzir as reformas no direito positivo, em especial no que tange à disciplina do financiamento eleitoral.

Após esmiuçarmos as manifestações lavradas pelas duas casas congressuais, passamos, neste exato momento, a compartilhar, de maneira breve e sucinta, a concepção da Procuradoria-Geral da República sobre a discussão debruçada no caderno processual em análise, destrinchando o opinativo apresentado pelo órgão fiscal da lei.

4.4 O POSICIONAMENTO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ao ser instada para prolatar as suas considerações perante o caso debatido na ADI nº 4.650, a Procuradoria-Geral da República (PGR), órgão maior do Ministério

Público da União, apresentou parecer favorável⁶⁸ ao pedido formulado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, com o escopo de vislumbrar a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal dos permissivos legais quanto ao financiamento de campanha e das ações partidárias por meio de pessoas jurídicas.

O arrazoado opinante da PGR, cuja tese foi pela procedência total da ação, assinado pela então Subprocuradora-Geral Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira e ratificado por Roberto Gurgel, à época representante maior do *parquet*, defendeu a união dos poderes para concentrar esforços visando a ampliação da normatividade do direito e a eficácia dos dizeres cogentes disciplinados na Constituição Federal de 1988.

Nessa diretriz, em consonância com a doutrina brasileira e a jurisprudência firmada no Pretório Excelso, compreendeu a PGR que era plenamente possível a declaração parcial de inconstitucionalidade sem que a redação legal tivesse algum ponto suprimido expressamente, como fora pleiteado pelo autor do feito quanto aos dispositivos que propiciavam as doações de pessoas jurídicas a candidatos e agremiações.

De tal modo, agiria a Corte Suprema como uma instância legislativa a partir da inovação interpretativa quanto ao que diz a lei, adequando essa ao mandamento constitucional, além de extirpar do ordenamento jurídico as disposições legais que venham a colidir com a Carta Política e os princípios nela trazidos e dotados de força normativa.

O órgão ministerial posicionou-se de modo favorável à ideia de modulação de efeitos dos atos decisórios pleiteados pelo CFOAB, com o intento de oportunizar ao Poder Legislativo um interregno razoável de tempo para a elaboração de novel disciplina legal em baliza aos ditames constitucionais, para que, por conseguinte, a vagueza normativa viesse a ser alijada.

Em suas considerações teorizadas perante o caso, o *parquet* elaborou uma série de contextualizações entre a história social e política brasileira, apontando os seus desdobramentos ao longo do tempo e realizando comparações com outros países mundo afora, a exemplo dos Estados Unidos e do México. Foi criticado pelo MP alguns episódios inerentes à realidade do Brasil, a exemplo da força do sistema oligárquico, coronelista e patrimonialista, esse que teria impedido a efetivação da cidadania entre os nacionais.

⁶⁸ BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *Parecer 7994 na ADI 4650*. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20121022-03.pdf. Acesso em: 26 out. 2019.

Posteriormente, analisou a importância do cidadão como um elemento basilar na atividade política, seja qual for o espectro social. Foi salientada a importância da liberdade de manifestação na democracia, sem que essa participação ativa da sociedade se resume apenas aos políticos, aos partidos e ao mero ato de votar, de exercer a capacidade eleitoral ativa.

Deixou claro a Procuradoria-Geral, de todo modo, quanto à importância das agremiações partidárias em meio às participações no processo de escolha dos representantes políticos pelo povo, sendo pessoas jurídicas privadas de participação imprescindível nos prélios eleitorais, já que a Lei Maior exige a filiação a uma das legendas para que o interessado possa concorrer a um cargo eletivo.

Na concepção da PGR, contudo, indo ao encontro da tese sugerida pelo Conselho da Ordem dos Advogados, as pessoas jurídicas que desenvolvam atividades voltadas pela busca do lucro financeiro deveriam ser extirpadas do processo eleitoral, para que não possam participar sequer indiretamente desse, em razão da necessidade de prevalência da participação dos cidadãos na festa da democracia, garantindo, inclusive, a lisura e a isenção do escrutínio.

Ao pontuar que o escopo do parecer não era de promover uma iniciativa quanto à elaboração de proposta de Reforma Política junto ao Poder Judiciário, o Ministério Público, após reconhecer a competência do Congresso Nacional para se debruçar sobre a temática, asseverou que a matéria de fundo no bojo da ADI ora analisada seria a compatibilidade, ou não, de permissivos legais quanto ao financiamento de campanha por meio de empresas à Constituição Federal, utilizando-se dos métodos hermenêuticos sistemáticos e interpretativos.

Pugnou o fiscal da lei que fossem observados, dentre outros princípios, a cidadania (CF, art. 1º, II), o Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, *caput*) e o pluralismo político (CF, art. 1º, V) enquanto vetores para disciplinar o custeio das campanhas eleitorais e das atividades partidárias no Brasil, ressaltando a importância dos mandamentos de otimização no que tange à aplicação perante o processo eleitoral.

Na compreensão do MP, o financiamento das atividades partidárias e das campanhas eleitorais por um número restrito e bem abastado de doadores, geralmente expressivos grupos empresariais que destinam altíssimas cifras pecuniárias para fins de doações, reitera a tese de que se estaria configurada a desmotivação social quanto à política, além da deturpação da ideia da proporcionalidade em meio à celebração democrática.

Ao pleitear uma disputa político-eleitoral mais isonômica, a Procuradoria-Geral da República, em consonância com a tese destrinchada na exordial, apresentou suas considerações no sentido de que o STF julgasse a ADI nº 4.650/DF totalmente procedente, exigindo, ainda, na cobrança para que o estado pudesse atuar de modo vigilante no resguardo dos bens jurídicos constitucionalmente tutelados.

Depois de ter realizado detalhadamente a exposição quanto aos posicionamentos firmados pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e pela PGR, cabe-nos dar continuidade à presente produção acadêmica, passando, na oportunidade em riste, a elucidar as considerações lavradas pelos Doutos Ministros do Supremo Tribunal Federal perante o caderno processual motivador deste trabalho.

4.5 VOTO DO MINISTRO RELATOR E SUAS RAZÕES DE JULGAMENTO

A relatoria da ADI nº 4650/DF no Supremo Tribunal Federal foi designada ao Ministro Luiz Fux, responsável pelo proferimento das 34 laudas que se materializaram no voto vencedor do julgamento, que acabou sendo acompanhado por mais sete membros da Corte Constitucional.

Antes, destaque-se, o relator decidiu monocraticamente em negar a concessão de medida liminar formulada na exordial apresentada pelo Conselho Federal da OAB, sob o argumento de que o mérito do caso deveria ser decidido pelo plenário da Corte Suprema, em observância aos cânones da segurança jurídica e à presunção de constitucionalidade dos comandos normativos. Posteriormente, convocou audiência pública para discutir a temática anteriormente à deflagração do julgamento pela Corte Excelsa⁶⁹.

No seu posicionamento final, em caráter preambular, o presidente do feito ora analisado procedeu à exposição de algumas considerações acerca dos desdobramentos da história política do país, apontando alguns episódios que marcaram profundamente a evolução da República Federativa do Brasil. Apontou-se o encerramento da hiperinflação e a estabilização dos índices econômicos, bem como a redução nas desigualdades entre regiões e o avanço nos indicadores sociais.

Mesmo trazendo à baila temáticas positivas e valorosas, o douto relator também expressou algumas ressalvas no que tange à patologias encrostadas na

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4650*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>. Acesso em: 31 out. 2019.

democracia brasileira, de modo que clamou pela necessidade urgente de realização de uma Reforma Política, pauta essa potencializada, segundo ele, destaque-se, pelo distanciamento da classe política para com os setores inerentes à sociedade civil, malgrado na crise de representação vivenciada pela nação.

Segundo Fux, estariam em pleno conflito as volições clamadas pelos cidadãos e os interesses abarcados pelos representantes políticos, esses últimos responsáveis por priorizar os objetivos particulares em detrimento das necessidades públicas, cuja consequência inevitável seria no estremecimento da confiança do povo para com os eleitos à representação política.

O relator fez um alerta de que enquanto governo “*do povo, pelo povo e para o povo*”, a democracia é necessitada de movimentação política intensa de seus protagonistas e na defesa dos valores e postulados republicanos, se fazendo necessária a reconstrução do elo entre político e cidadão, com vistas a assegurar a confiança do tecido social perante os escolhidos para representa-los no bojo do poder estatal.

Caminhando para o ponto que toca ao tema debatido nos autos em análise, Luiz Fux afirmou que o financiamento de campanhas eleitorais é um dos temas centrais da pauta voltada à Reforma Política, principalmente em razão de uma pretensa influência do poder financeiro em face do processo político-eleitoral, que teria culminado, por tal razão, no substancial aumento no custo das candidaturas e das agremiações partidárias país afora. Nesse sentido, proferiu o Ministro os seguintes dizeres:

De acordo com informações apresentadas na Audiência Pública, nas eleições de 2002, os candidatos gastaram, no total, R\$ 798 milhões, ao passo que em 2012, dez anos depois, os valores arrecadados superaram R\$ 4,5 bilhões, um aumento de 471%. Para que se tenha uma magnitude desse crescimento, basta compará-lo com outros indicadores importantes. No mesmo período, o PIB brasileiro cresceu 41%, a inflação acumulada foi de 78%. Não há justificativa razoável para essa expansão volumosa dos gastos com campanhas⁷⁰.

Com o intento de revelar o alto custo das campanhas eleitorais no Brasil, o relator, albergado em dados das Eleições Gerais de 2010, fez questão de ressaltar a grandiosa média de gastos assumida pelos postulantes e partidos para alçar os seus respectivos nomes aos cargos públicos eletivos disputados no prélio, conforme os termos a seguir:

Nas eleições gerais de 2010, a vitória de um deputado federal custou, em média, de R\$ 1,1 milhão, ao passo que a de um senador R\$ 4,5 milhões. Para

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4650*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

se tornar Governador, em média se gastaram R\$ 23,1 milhões. Uma campanha presidencial pode amearhar mais de R\$ 300 milhões (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoesanteriores/eleicoes-2010/eleicoes-2010/estatisticas>)⁷¹

Prosseguindo em seu posicionamento judicante, o Ministro Luiz Fux, ao se debruçar sobre a matéria preliminar incidente no processo, posicionou-se pela legitimidade *ad causam* do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil para ajuizar a ADI nº 4650/DF em sede de controle concentrado de constitucionalidade quanto a dispositivos da legislação eleitoral brasileira como causa de pedir (Leis nº 9.504/97 e 9.096/95), ressaltando que a peça vestibular poderia ter todos os seus pedidos apreciados no mérito pela Suprema Corte.

Após ter sido conhecida em sua completude, o mérito da ação passou a ser analisado pelo relator, que procedeu à delimitação da controvérsia cingida aos autos da demanda, qual seja os comandos normativos voltados para a disciplina do financiamento de campanha eleitoral no Brasil e a validade desses perante o ordenamento jurídico-constitucional.

Dessa sorte, o *meritum causae* necessitaria do enfrentamento, pelo Pretório Excelso, de três premissas basilares:

1º) saber se o Poder Judiciário, mais especificamente o Supremo Tribunal Federal, possui algum espaço legítimo para apreciar temas que atingem o núcleo do processo democrático, como é o caso do financiamento de campanhas eleitorais; se houver tal campo de atuação, 2º) delimitar a exata extensão desse controle jurisdicional para não restar caracterizada indevida (e, portanto, inconstitucional) interferência judicial no âmbito de atribuições conferidas precipuamente aos poderes políticos; 3º) definir se eventual pronunciamento da Corte é em si definitivo, interditando a rediscussão da matéria nas instâncias políticas e na sociedade em geral⁷².

Mesmo reconhecendo o dever do Congresso Nacional enquanto instituição dotada do papel institucional de discutir as alterações inerentes à legislação, principalmente no tocante à Reforma Política, pois os seus ocupantes são devidamente sufragados pelo voto popular, o relator fez a ressalva de que a esfera jurisdicional não estaria interdita para promover o exercício da judicatura perante as opções feitas pelos congressistas, ratificando tais termos posteriormente no voto.

No mesmo viés de pensamento, sustentou a insigne relatoria que é dever obrigacional da Suprema Corte se insurgir em defesa das ramificações principiológicas do regime democrático, com o fito de aperfeiçoá-lo e assegurar o fiel cumprimento das

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4650. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf> Acesso em: 01 nov. 2019.

⁷² Idem, Ibidem.

atribuições institucionais de cada poder constituído ou mesmo órgão autônomo para o exercício das incumbências estatais.

Fux pugnou pela importância da atividade jurisdicional no combate às disfunções partidas das escolhas feitas pelo legislador ao afirmar que a matéria de ordem político-eleitoral, por conta da sua em discussão nos autos da ADI nº 4650/DF, também pode ser objeto de escrutínio pelos togados em prol da higidez da democracia, mesmo realizando coro à prerrogativa do Poder Legislativo em deliberar sobre o tema.

No que tange à competência do órgão responsável por tutelar o mandamento constitucional, conferindo-lhe máxima efetividade, Luiz Fux alegou que a Carta Política não trouxe em seus termos um modelo específico de financiamento de campanha eleitoral, o que ensejou, por conseguinte, numa ampla discricionariedade aos congressistas, de modo que restaria ao Supremo Tribunal Federal a averiguação dos diplomas normativos sobre o custeio das atividades políticas e se esses eram compatíveis com a Lei Magna ou se feriam os princípios nela encartados e relacionados ao tema, tais como o pluralismo político, a democracia e a isonomia entre os postulantes à seara política.

Mesmo reconhecendo a força do Poder Judiciário neste processo, o próprio relator contrapôs parcialmente a sua tese ao afirmar que, qualquer que fosse o veredicto do STF sobre o caso debruçado na ADI nº 4650/DF, esse que deveria ser promovido sob o prisma da prudência, não seria pacificado como definitivo perante o ordenamento, já que as Casas Legislativas se mobilizariam para promover alterações no direito positivo e redigiria um novo regramento voltado para o financiamento das campanhas eleitorais no país.

Depois de ter fartamente esmiuçado às questões supracitadas, o condutor do processo passou à análise dos dispositivos impugnados na petição inicial, todos encartados na Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), com vistas a, supostamente, realizar uma interpretação desses para com a Lei Magna.

O ponto de partida foi a revelação de que a Constituição Federal de 1988 não preconizou especificamente nenhuma proibição ou regras próprias de um modelo de financiamento eleitoral, em que pese a ideia da própria CF/88 ter trazido uma pretensa delimitação quanto à discricionariedade legislativa para a estipulação das diretrizes normativas quanto ao custeio dos atos políticos, partidários e eleitorais no país.

Luiz Fux asseverou que os princípios da isonomia política, do pluralismo político e o democrático seriam norteadores da disputa pelo voto e pelos espaços de poder, e que, por tais razões, estariam os congressistas cerceados no que tange à construção de dispositivos legais para regulamentar o recebimento de dinheiro para custear as despesas advindas do processo eleitoral.

No mérito do assunto em discussão nos autos, o Ministro, ao dar início à parte dispositiva do seu voto, aclarou seu pensamento sobre o caso ao afirmar que não seria inerente à democracia e a cidadania a participação política das pessoas jurídicas, alegando, com arrimo nos ensinamentos de José Afonso da Silva, que o exercício cidadão estaria relacionado ao direito de votar (*ius suffragii*), ao direito de ser votado pelos eleitores (*jus honorum*) e à participação nos instrumentos democráticos de natureza direta, tais como o plebiscito, o referendo e a sugestão de propostas legislativas emanadas da iniciativa popular.

Na mesma esteira pensante, afirmou o douto relator que pessoas com personalidade ficta não podem propor ação popular, conforme dispõe o enunciado de Súmula nº 365 do Superior Tribunal de Justiça, justamente por essas não serem caracterizadas como cidadãs⁷³.

Em razão da impossibilidade das pessoas jurídicas poderem titularizar o exercício dos direitos políticos, estariam elas inviabilizadas de participar do prélio democrático, podendo apenas, conduto, encampar bandeiras de ordem política, a exemplo da pauta ambiental e dos direitos humanos, porém sem que houvesse o emprego de pecúnia nas campanhas eleitorais e nas agremiações partidárias.

A vertente argumentativa supracitada deu o condão necessário para que o Ministro Luiz Fux asseverasse que “*a participação de pessoas jurídicas tão só encarece o processo eleitoral, sem oferecer, como contrapartida, a melhora e o aperfeiçoamento do debate*”⁷⁴.

Com esse viés, o intento do Ministro foi combater a premissa de que o expressivo aumento dos custos das campanhas eleitorais não representava necessariamente num aprimoramento do processo político e da escolha dos

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Aplicação das Súmulas no STF*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2667>. Acesso em: 04 nov. 2019.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4650*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2019, p. 24.

representantes pelo eleitorado, já que não estariam necessariamente condizendo com a profusão de ideias dos candidatos e das suas propostas à população.

A abrupta elevação nos gastos eleitorais teria um escopo pragmático, segundo o magistrado, pois aqueles que mais investissem dinheiro em suas campanhas teriam maiores chances de vencer a disputa nas urnas e, por conseguinte, poderiam ser alcunhados com mais facilidade aos cargos da estrutura política, com destaque à observância ao fato de que grupos societários eram os principais doadores às legendas e candidaturas, posicionando-se numa condição de protagonistas enquanto fiadores das despesas adstritas às campanhas eleitorais.

Para corroborar com a sua tese aviltada em sede de relatoria da ADI nº 4650/DF, o Ministro Luiz Fux exportou alguns dados numéricos trazidos aos autos através da petição subscrita pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ Direitos, um dos *amicus curiae* que ingressou no feito.

A entidade anteriormente mencionada veiculou que as pessoas físicas doaram menos de 5% do total de recursos financeiros arrecadados nas Eleições Municipais de 2012, conforme dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral, o que denota a prevalência quase que absoluta das empresas naquela disputa eleitoral quando da destinação de pecúnia aos candidatos e partidos políticos.

Além da expressiva participação das pessoas jurídicas, os mesmos dados coletados trouxeram à tona a informação de que pouquíssimas empresas concentravam boa parte das doações. O Instituto Ethos de Empresa e Responsabilidade Social e Transparency Internacional elaborou um estudo acerca, cujas informações, relacionadas ao ano de 2010, diziam:

No pleito de 2010, por exemplo, apenas 1% dos doadores, o equivalente a 191 empresas, foi responsável por 61% do montante doado. Não bastasse, os dez principais financiadores – em geral construtoras, bancos e indústria – contribuíram com aproximadamente 22% do total arrecadado⁷⁵

Depreende-se da clareza com a qual foi delineada a redação do voto do Ministro Fux qual seria o seu veredicto. O relator sustentou as doações eleitorais por meio de pessoas jurídicas consubstanciariam em desequilíbrio nas disputas pelos cargos eletivos, em quaisquer das esferas, afirmando, ainda, que haveria a captura do poder

⁷⁵ Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Transparency International. In: *A responsabilidade das empresas no processo eleitoral*, 2012, p. 34.

político pelos detentores do poderio econômico, o que poderia induzir à denominada “plutocratização” da política no Brasil.

Ao combater a tese de que a declaração de inconstitucionalidade do financiamento de campanhas e partidos por segmentos empresariais, sustentou o relator em uma passagem de seu posicionamento:

O que se verifica, assim, é que uma mesma empresa contribui para a campanha dos principais candidatos em disputa e para mais de um partido político, razão pela qual a doação por pessoas jurídicas não pode ser concebida, ao menos em termos gerais, como um corolário da liberdade de expressão⁷⁶.

Essa argumentação indigitada estaria relacionada a uma suposta – e não comprovada – estratégia de potenciais doadores em distribuir recursos aos mais diversos candidatos e agremiações, sem que haja uma reflexão quanto ao espectro ideológico, para enrijecerem laços afetivos e de proximidade para com os representantes políticos a ser escrutinados, com o intento de resgatar proveitos de tal relacionamento.

Com o intuito de robustecer tal concepção firmada, o relator colacionou ao seu voto o seguinte entendimento, de autoria dos juristas Aline Osório e Daniel Sarmiento, ao afirmarem “*que mais de 25% das empresas entrevistadas alegaram terem sido coagidas a fazerem doações a campanhas e, destas, a metade relatou terem sido prometidos favores em troca da contribuição*”⁷⁷.

Compassado à ideia supramencionada, a relatoria defendeu não apenas a incompatibilidade das doações privadas para com a Constituição da República, mas, também, o aprofundamento dos mecanismos de controle dos gastos eleitorais e das prestações de contas, de modo a evitar o fenômeno do “caixa dois”, denominação popularmente aplicada ao dinheiro não registrado ou contabilizado para fins de abastecimento das candidaturas.

Ao final, dissecou rapidamente sobre isonomia entre pessoas jurídicas, combatendo o texto legal que permitia as doações por meio de empresas, porém vedava para os sindicatos e associações de classe, além das entidades pertencentes ao terceiro

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4650*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>. Acesso em 04 nov. 2019, p. 28.

⁷⁷ SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais In: *Revista Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 8, n. 26, 2013, p. 5; ABRAMO, Claudio Weber. *Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*. Disponível em: http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_a0bb51af67ac5fbd795e0e8f24555ea8corrupcaoBrasilperspectivadosectorprivado2003.pdf, Acesso em: 04 de nov. 2019.

setor, critério esse, segundo o relator, ensejador de desequiparação entre os entes personalistas fictos, desrespeitando o artigo 5º da Carta Política.

Determinou Fux, ao concluir seu voto, após um longínquo debate em plenário, pela declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da legislação que possibilitavam a participação de pessoas jurídicas a partir de doações aos candidatos e agremiações partidárias, porém reconheceu as doações estimáveis em dinheiro o uso de recursos financeiros próprios pelos postulantes como compatíveis à Constituição, sendo acompanhado pelos Ministros Joaquim Barbosa, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso, que fizeram suas ponderações.

Após a análise do voto condutor do acórdão vergastado na ADI nº 4650/DF, cuja completude será objeto de críticas mais adiante, passaremos, agora, a dissecar todo o conteúdo julgador veiculado no posicionamento do Ministro Gilmar Mendes, esse que pediu vistas dos autos processuais após a divergência inaugural lavrada pelo então Ministro Teori Zavascki, atualmente falecido e *in memorian*, que terá a sua concepção sobre o caso registrada neste trabalho.

Ambos defensores da constitucionalidade do financiamento privado de campanha, a opinião judicante de Mendes, em consonância com a de Zavascki, servirá de lastro para a defesa a ser realizada ao final desta produção acadêmica, que pugnará pela compatibilidade para com o mandamento constitucional das doações empresariais às postulações aos cargos eletivos, bem como aos partidos políticos, desde que sejam estabelecidos os critérios objetivos a ser destrinchados mais adiante.

4.6 A DIVERGÊNCIA ABERTA PELO MINISTRO TEORI ZAVASCKI E O VOTO-VISTA DO MINISTRO GILMAR MENDES

No dia 16 de setembro de 2015, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes retornou ao plenário do Supremo Tribunal Federal o caderno processual relacionado à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF depois de mais de um ano sob sua vista pleiteada em momento subsequente ao voto do Ministro Teori Albino Zavascki, apresentado à Corte no dia 02 de abril de 2014.

O voto de Mendes perante o caso acompanhou a divergência aberta pelo finado magistrado. Calha expressar neste trabalho, inicialmente, alguns argumentos aduzidos no primeiro voto que culminou na dissonância para com a compreensão do relator, antes de deduzirmos a farta argumentação lecionada através do posicionamento apresentado

pelo segundo dissenso perante a relatoria, cuja posição ensejou em polêmicas diversas no celeiro jurídico e político do país.

O saudoso membro da Corte Excelsa, ao inaugurar o dissentimento perante as compreensões direcionadas à procedência, ainda que parcial, do rol de pedidos contidos na peça vestibular da ADI nº 4650/DF, trouxe importantes ponderações ao extenso debate versado em sede de julgamento dos autos em comentário pelo STF, a começar da ideia de que o mandamento constitucional tem por escopo o combate ao abuso do poder econômico, não o uso de dinheiro nas campanhas. Com essa intelecção, asseverou Zavascki com maestria:

O que essas normas visam a combater não é, propriamente, o concurso do poder econômico em campanhas eleitorais, até porque, como já afirmado, não se pode promover campanhas sem suporte financeiro. O que a Constituição combate é a influência econômica abusiva, ou seja, a que compromete a “normalidade e legitimidade das eleições” (§ 9º). É o abuso, e não o uso, que enseja a perda do mandato eletivo (§ 10)⁷⁸

Depreende-se do fragmento colacionado a valorosa ponderação no que tange à necessidade do emprego de recursos financeiros nas disputas eleitorais, não sendo esse proibido pela Carta Magna, essa que preconiza apenas a intenção de lutar contra a utilização abusiva das cifras monetárias e a sua influência perante a escolha dos representantes políticos pela população.

É sabido que a democracia tem um custo e necessita ser subsidiada por dinheiro, até mesmo para que a vitalidade do sistema democrático se mantenha aguerrida, segura e independente. Dessa forma, não apenas as pessoas físicas, leiam-se os cidadãos, seriam os únicos dotados de aptidão para custear as atividades inerentes ao desdobramento das disputas eleitorais.

Ao rechaçar o principal argumento quanto à inconstitucionalidade da previsão legal voltada para a possibilidade de doações às campanhas eleitorais por empresas, na concepção de Teori, mesmo desprovidas de cidadania e não sendo dotadas do poder de votar, as pessoas jurídicas não foram proibidas pela Constituição Federal e nem ela encartou a exigência de que para doar teria que poder exercer a capacidade eleitoral passiva, justamente pelo fato de pessoas naturais poderem fazer destinações de dinheiro às postulações aos cargos eletivos e nem por isso estão aptas a ser sufragadas nas urnas eletrônicas.

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4650*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650TZ.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2019.

Sobressai o fortíssimo argumento que reverencia a importância dos grupos empresariais nas decisões políticas da democracia, já que esses, mesmo não existindo fisicamente e, por conseguinte, sem a possibilidade de votar num candidato, são fundamentais à democracia e ao desenvolvimento da sociedade, principalmente no que tange à produção de bens, desenvolvimento de serviços, circulação de riquezas, geração de emprego e viabilização de renda para o povo.

Em relação à tese ofertada quanto ao objetivo prévio de empresários ao realizarem contribuições às campanhas, o divergente preambular não contestou o referido fato, porém alertou que as pessoas físicas ao realizarem dispêndios de recursos para os partidos ou candidatos também seriam motivadas por pretensões específicas, apontando, ainda, que nem sempre o interesse carreado ao processo eleitoral, seja de cidadão ou empresa, é ilegítimo.

Apontou o togado que não se revela escuso o objetivo de uma pessoa jurídica amealhar dinheiro para um candidato que venha a engendrar as bandeiras e teses defendidas pela entidade doadora, a exemplo de reformas na legislação e no alavancar do desenvolvimento em determinados setores no país, com o fito de torná-lo menos burocrático.

Tomando como base o argumento da motivação do ato de doar dinheiro, o Ministro Zavascki acertadamente pontuou:

Como demonstrado, sob o aspecto da motivação que impulsiona as contribuições, as mesmas razões que determinariam uma proibição constitucional às pessoas jurídicas se aplicariam, igualmente, as pessoas naturais, a significar que, por esse ângulo, apenas o financiamento exclusivamente público seria compatível com a Constituição, tese que a própria inicial se encarrega de afastar.

Ao salientar que o financiamento totalmente público já fora adotado no Brasil e não trouxe um resultado satisfatório, o Ministro Teori defendeu que o uso abusivo do manejo de doações pecuniárias em excesso, seja de pessoa física ou jurídica, deve ser combatido pelos operadores do direito, razão pela qual deve ser estabelecido um maior controle das contas eleitorais e dos valores gastos pelos atores políticos nas campanhas, bem como o estabelecimento de punições aos infratores dos critérios legais a ser criados pelo legislador quanto às limitações do financiamento.

Em seu arrazoado, Teori Zavascki alertou para a eventual declaração de inconstitucionalidade das doações empresariais, ao passo que o modelo em análise na ADI foi concebido como forma de cercear a incidência de descaminhos e abusividades

na destinação de dinheiro às candidaturas e partidos existentes antes da sua regulamentação em lei.

Citado no voto em análise, bem como na dissertação julgadora do Eminentíssimo Ministro Gilmar, valoroso foi o escólio do eterno Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence, quando do julgamento da ADI nº 1076, ao criticar com clareza a tentativa de extirpar do ordenamento brasileiro a possibilidade de empresas contribuírem financeiramente com as organizações partidárias e os nomes que concorrem aos pleitos eleitorais:

9. Dispensa comentários o rotundo fracasso dessa tentativa ingênua de expungir o financiamento das campanhas eleitorais do dinheiro da empresa privada: além da ineficácia notória, a vedação gerou o efeito perverso do acumplicamento generalizado dos atores da vida política com a prática das contribuições empresariais clandestinas, fruto, na melhor das hipóteses, da sonegação fiscal.

10. Assim como ocorrera na América, sob o estrépito de Watergate, era previsível que, também no Brasil, os escândalos dos últimos anos, universalizando a consciência da sua hipocrisia, sepultariam o velho modelo proibitivo.

11. Não é que seja desejável que empresas de finalidade lucrativa custeiem a disputa do poder político. Mas é inevitável que o façam. Desse modo, a alternativa real não é permitir ou proibir simplesmente. É proibir nominalmente, fingindo ignorar a inoperância fatal da vedação utópica, ou render-se à realidade inevitável da interferência do poder econômico nas campanhas eleitorais, a fim de tentar discipliná-la, limitá-la e fazê-la transparente.⁷⁹

Já no desfecho de suas ponderações perante o julgamento, Zavascki afirmou que o cerne da questão não era ceifar do ordenamento o permissivo quanto às doações privadas, mas sim estabelecer na norma jurídica nacional a possibilidade de controlar o numerário por meio de limite de gastos a ser destinado aos partidos e aos candidatos e assegurar as penas para os transgressores.

Ao pugnar pela respeitabilidade da Constituição Federal e seus princípios regentes e aplicáveis ao processo democrático e eleitoral e reverberar a aplicação das sanções relacionadas ao abuso de poder econômico, o Ministro Teori Zavascki concluiu seu voto pela improcedência total dos pleitos formulados na ADI nº 4650/DF, por considerar as doações eleitorais por pessoas jurídicas plenamente compatível para com a Carta Magna, de modo que os excessos devem ser combatidos conforme os rigores da lei que seria da incumbência do Poder Judiciário preservar o modelo em comento.

Depois de ter trazido minuciosamente os direcionamentos argumentativos sustentados pelo primeiro voto divergente, passamos, neste exato instante, a esmiuçar as

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 1.076/DF (Acórdão)*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346810>. Acesso em: 04 nov. 2019.

razões decisórias acometidas à tese redigida pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes, insculpidas em 71 (setenta e uma) laudas, que serão trazidas para reflexões e comentários na oportunidade em riste.

Ao iniciar o seu veredicto, Gilmar Mendes expressa a complexa relação entre política e dinheiro e que inexistente em qualquer lugar do mundo a fórmula ideal e única para disciplinar a matéria voltada para o custeio das campanhas eleitorais e da manutenção das atividades encampadas pelos partidos políticos, de modo que cada nação deve considerar as circunstâncias históricas e culturais para definir o seu próprio regramento.

Superada as considerações iniciais, o magistrado trouxe à tona algumas experiências perpassadas internacionalmente no que tange à disciplina regencial do aporte de recursos nas legendas e candidaturas para a guerra eleitoral, deixando clarividente que, nos sistemas presidencialistas, a participação do dinheiro privado nas eleições em conjunto com o dinheiro público seria o mais ideal e adequado.

Para fins de exemplificação, mencionou a França, os Estados Unidos da América e a Alemanha, além de deixar registrado a amplitude conferida pelo constituinte brasileiro ao legislador infraconstitucional para traçar as normas jurídicas disciplinadoras dos instrumentos de financiamento de campanha.

Quando se atém à realidade do Brasil, Mendes faz questão de mencionar episódios que ficaram cravados nos painéis da história política da nação, tais como a queda por meio do *impeachment* de Fernando Collor de Mello em 1992, fazendo o mister de comentar o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que analisou o caso do “PC Farias”, esse que pugnou pela regulamentação das doações empresariais ao processo eleitoral, sob pena de converter em plena ilegalidade todo o sistema político.

O episódio relacionado à queda do ex-presidente desencadeou em um profundo debate sobre as regras eleitorais quanto ao financiamento de campanha, e acabou desencadeando na permissão legal expressa para que as organizações societárias pudessem efetivamente doar para candidatos e partidos. Quanto a esse ponto, afirmou com precisão o Ministro Gilmar:

Ante o fracasso da vedação e da óbvia impossibilidade de se impedir o fluxo de recursos de empresas para campanhas, consoante constatado pela CPI, sua sugestão, que contou com o apoio da sociedade e que logrou ser aprovada pelo Congresso Nacional, foi a de permitir as doações de pessoas jurídicas,

impondo-lhes limites nítidos e fiscalizando, via Justiça Eleitoral, as entradas de recursos nas campanhas e os respectivos gastos.⁸⁰

Compreendeu o julgador que de nada adiantaria proibir a participação das empresas nas disputas pelo voto através do pagamento de despesas provenientes de atos políticos, pois essas acabariam participando de qualquer jeito, conforme visto nos desdobramentos da CPI em questão e nos acontecimentos circunvizinhos.

Na concepção de Gilmar Mendes, o Poder Legislativo brasileiro foi feliz ao traçar delimitações para que as pessoas jurídicas pudessem regularmente proporcionar o encaminhamento de dinheiro aos postulantes eletivos e ao defender irrestritamente o papel da Justiça Eleitoral em fiscalizar os balaços contábeis apresentados por aqueles que participaram da corrida pelo voto.

Após fazer menção e narrativas quanto ao caso supramencionado, o Ministro continuou a contextualizar os seus aspectos argumentativos para com outros capítulos da vida política nacional. Para tanto, discorreu sobre a famosíssima “Operação Lava Jato”, tão atual nos dias correntes. Ao tratar da operação policial digna de seriados imperdíveis, Gilmar Mendes concluiu que o conjunto de atos investigativos estaria supostamente revelando o saque do patrimônio público por setores da política, com o intento de financiar ilicitamente as campanhas eleitorais e assegurar a manutenção das benesses em prol de mandatários.

Ao se debruçar sobre a realidade do custeio das candidaturas e agremiações partidárias, principalmente se adentrarmos nos gastos advindos com as atividades de campanha, Gilmar Mendes destacou em seu voto a pesquisa realizada em relação às Eleições Presidenciais de 2014, oportunidade em que os dois principais candidatos, Dilma Rousseff e Aécio Neves, respectivamente, em ambos os turnos da disputa, gastaram vultuosos R\$ 350.232.163,64 (trezentos e cinquenta milhões, duzentos e trinta e dois mil, cento e sessenta e três reais e sessenta e quatro centavos) e R\$ 227.408.200,77 (duzentos e vinte e sete milhões, quatrocentos e oito mil, duzentos reais e setenta e sete centavos).

Vislumbrando desde então as possíveis problemáticas decorrentes da proibição das empresas de destinarem recursos aos atos político-eleitorais, bem como da concentração do ato de doar nas mãos de pessoas físicas, em consonância com o

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4.650/DF (Voto Min. Gilmar Mendes)*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-gilmar-mendes.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2019.

altíssimo custo das candidaturas, ressaltou a partir das seguintes palavras o Ministro Gilmar:

Tendo em vista que o barateamento do custo de campanhas parece ser ideia ainda longe de ser implementada com alguma efetividade, é possível dizer que a restrição das doações às pessoas físicas acarretará, sem nenhuma dúvida: i) a clandestinidade de doações de pessoas jurídicas, por meio de caixa 2; e ii) estímulo à prática sistemática de crimes de falsidade, com o uso de CPFs de “laranjas”⁸¹

Nesse diapasão, o problema principal da realidade brasileira, segundo o togado no seu posicionamento divergente do relator, seria a ausência de mecanismos institucionais que viessem a efetivar o real controle do dinheiro auferido e objeto de dispêndio em sede de campanha pelos candidatos e organizações partidárias.

Em suma, a tese de Gilmar Mendes aponta no sentido de que, ao proibir as doações por meio de grupos societários, o desvio e a lavagem de recursos não seriam reduzidos, pelo contrário, já que poderiam haver a denominada caça aos Cadastros de Pessoa Física, para que os naturais, sob a aparência de legalidade, pudessem utilizar de seus dados para acobertar proveitos financeiros ilícitos ou não contabilizados para destinarem aos setores políticos.

Como se não bastasse tantas mazelas, destacou o Ministro do STF, ainda, que a o dinheiro privado poderia conferir maior equilíbrio na disputa eleitoral, em observância ao postulado da isonomia e albergado nos postulados da democracia e do republicanismo, já que os mandatários da situação tendem a possuir maior vantagem em face daqueles que não compõem o governo, tendo maior espaço na mídia, restando aos opositores a captação de recursos da iniciativa privada, o que por si só alijaria a tese da disparidade e evitaria a perpetuação do governo situacionista.

Seguindo adiante, Mendes teceu duríssimas críticas à iniciativa do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ao querer declarar inconstitucional por meio de uma ação de controle concentrado os permissivos legais quanto às doações por meio de pessoas dotadas de personalidade ficta, denominando a referida postulação de autoritária e feita sob manipulação da entidade demandante, o que estaria subvertendo o papel da jurisdição constitucional.

Por fim, o Ministro Gilmar Mendes acompanhou a divergência exarada a partir do posicionamento de Teori Zavascki e votou pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF, afirmando que os pedidos guarnecidos na exordial

⁸¹ Idem, Ibidem.

não encontram acolhimento na dissertação constitucional e que seria uma irresponsabilidade pugnar pela procedência dos pleitos formulados.

Depois de expormos de modo farto, detalhado e percuciente os principais votos divergentes do julgamento do *leading case* em apreço, o próximo subtópico versará sobre alguns comentários a respeito da redação final contida no acórdão exarado pelo Supremo Tribunal Federal, ao ponto de trazermos as ponderações inferidas pelos demais membros da Corte Excelsa.

4.7 COMENTÁRIOS À DECISÃO ACORDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE CULMINOU NA INCONSTITUCIONALIDADE DAS DOAÇÕES POR MEIO DE PESSOAS JURÍDICAS ÀS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL. POSICIONAMENTO DOS DEMAIS MINISTROS E O INTEIRO TEOR DO ACÓRDÃO.

A Suprema Corte Jurisdicional decidiu, por 8 votos contra 3, ou seja, por maioria de seus membros, vencidos os Ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes e Celso de Mello, julgar procedente em parte os pedidos obsecrados na petição inicial pela OAB, nos termos descritos no voto do relator, Ministro Luiz Fux, para declarar a inconstitucionalidade dos comandos normativos que outrora estabeleciam a possibilidade de pessoas jurídicas poderem doar recursos financeiros às campanhas eleitorais e aos partidos políticos.

Associaram-se à relatoria os Ministros Joaquim Barbosa, José Antônio Dias Toffoli, Luís Roberto Barroso, Marco Aurélio Mello, Ricardo Lewandoski, Rosa Weber e Cármen Lúcia, aderindo-os, portanto, à tese apresentada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em sede de provocação jurisdicional por meio do controle concentrado.

O STF concluiu a apreciação da ADI nº 4650/DF no dia 17 de setembro de 2015 e os seus efeitos teriam incidência imediata após a Sessão de Julgamento, antes mesmo da publicação do ato decisório nos meios oficiais. Não por nada que nas eleições subsequentes, ocorridas em 2016, o entendimento exarado já estava em vigor, de modo que produziu eficazmente os seus efeitos ao banir das campanhas a possibilidade de arrecadar recursos financeiros provenientes de pessoas jurídicas.

Agigantado em razão das 355 laudas contendo os votos reduzidos à termo, bem como as demais considerações judicantes relacionadas à análise dos autos em comento, o acórdão prolatado pela Corte Guardiã do texto constitucional teve a proposta de ementa delineada nos termos veiculados no rodapé desta página.⁸²

Depreende-se da detida análise da redação decisória que o Pretório Excelso, por maioria do órgão colegiado, assegurou a manutenção dos dispositivos legais condutores do autofinanciamento pelos próprios candidatos e das contribuições advindas de pessoas físicas.

Tal decisão, inclusive, acabou sendo acatada pelo relator após a oitiva das ponderações guerreadas por outros magistrados, já que o voto condutor havia acolhido de modo integral o pleito do CFOAB pela declaração de incompatibilidade para com a Carta Magna dos preceitos relacionados às doações por pessoas naturais.

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4.650/DF (Acórdão)*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 05 nov. 2019. EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MODELO NORMATIVO VIGENTE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. LEI DAS ELEIÇÕES, ARTS. 23, §1º, INCISOS I e II, 24 E 81, CAPUT E § 1º. LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS, ARTS. 31, 38, INCISO III, E 39, CAPUT E §5º. CRITÉRIOS DE DOAÇÕES PARA PESSOAS JURÍDICAS E NATURAIS E PARA O USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. PRELIMINARES. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. PEDIDOS DE DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO (ITENS E.1.e E.2). SENTENÇA DE PERFIL ADITIVO (ITEM E.5). TÉCNICA DE DECISÃO AMPLAMENTE UTILIZADA POR CORTES CONSTITUCIONAIS. ATUAÇÃO NORMATIVA SUBSIDIÁRIA E EXCEPCIONAL DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, SOMENTE SE LEGITIMANDO EM CASO DE INERTIA DELIBERANDI DO CONGRESSO NACIONAL PARA REGULAR A MATÉRIA APÓS O TRANSCURSO DE PRAZO RAZOÁVEL (IN CASU, DE DEZOITO MESES). INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IMPROCEDÊNCIA. PRETENSÕES QUE VEICULAM ULTRAJE À LEI FUNDAMENTAL POR AÇÃO, E NÃO POR OMISSÃO. MÉRITO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS DE ADI E DE ADI POR OMISSÃO EM UMA ÚNICA DEMANDA DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. VIABILIDADE PROCESSUAL. PREMISSAS TEÓRICAS. POSTURA PARTICULARISTA E EXPANSIVA DA SUPREMA CORTE NA SALVAGUARDA DOS PRESSUPOSTOS DEMOCRÁTICOS. SENSIBILIDADE DA MATÉRIA, AFETA QUE É AO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL. AUTOINTERESSE DOS AGENTES POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE MODELO CONSTITUCIONAL CERRADO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS. CONSTITUIÇÃO-MOLDURA. NORMAS FUNDAMENTAIS LIMITADORAS DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA. PRONUNCIAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE NÃO ENCERRA O DEBATE CONSTITUCIONAL EM SENTIDO AMPLO. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS. ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA. MÉRITO. DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. “PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

É sabido que o pronunciamento do Ministro Luiz Fux foi acompanhado de modo incontestado por sete dentre os oito ministros que lhe acompanharam, com exceção de Marco Aurélio Mello, responsável pela ponderação supracitada quanto às pessoas físicas, entendimento que acabou prevalecendo na parte dispositiva da decisão acordada pelo plenário da Corte Constitucional após longínqua controvérsia quanto à gestão dos efeitos decisórios.

Nessa toada, apegamo-nos à proclamação do resultado e ao conteúdo dogmático do acórdão, cuja eficácia delineada restou-se *ex nunc*, mesmo o STF tendo desencadeado em grave incorreção ao não estabelecer de modo clarividente a modulação das consequências provenientes do posicionamento da própria Corte por ausência de número suficiente de votos, mesmo com a importante ressalva feita pelo Ministro Ricardo Lewandowski quanto ao resguardo às situações fáticas delimitadas até a lavratura da decisão, em estrita observância aos princípios da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, ditames encartados no mandamento constitucional e de respeitabilidade obrigatória pelos operadores da epistemologia jurídica.

Destarte, restou-se facilmente perceptível alguns pontos esquizofrênicos no debate travado entre os julgadores e veiculado na decisão, pois os togados foram responsáveis por distorcer o real significado de financiamento privado, resumindo esse, equivocadamente, às doações feitas por meio de pessoas jurídicas, sem que houvesse a menção, ou ao menos a mesma importância, ao autofinanciamento pelo candidato e os recursos de pessoas físicas, ambos classificados como espécies de custeio das campanhas por dinheiro de particulares.

A tese vencedora propalou que as doações empresariais aos partidos políticos e candidatos violariam os postulados do Estado de Direito, da igualdade e do republicanismo, pois enrijeceriam a força do poder econômico perante os desdobramentos do processo eleitoral no que tange à escolha dos representantes políticos pelo povo, ao ponto ter a possibilidade de prejudicar a normalidade e legitimidade do prélio, não existindo outra decisão a não ser pela inconstitucionalidade do permissivo legal.

Corroborou com tal argumento o Ministro Joaquim Barbosa:

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 representantes⁸³.

E mais especificamente quanto à suposta proteção à igualdade na disputa eleitoral, asseverou Luís Roberto Barroso em seu voto:

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 desequilibrar as pessoas, eu acho que este modelo apresenta um problema.⁸⁴

Albergado nessa premissa, discorreu o Ministro Dias Toffoli, atual Presidente do STF, quando da prolação de seu voto perante o julgamento da ADI nº 4650/DF, *in verbis*:

Em síntese, revelada a influência do poder econômico no processo político, os articulistas apontam que a disciplina jurídica atual do financiamento eleitoral transgredir princípios fundamentais da ordem constitucional, os da democracia, da igualdade, da República e da proporcionalidade – artigos 1º, cabeça e parágrafo único, 3º, incisos I e IV, e 5º, cabeça, da Carta. Partindo de idênticas premissas teóricas, filosóficas e fáticas, entendo que importa em ofensa aos mencionados princípios constitucionais a disciplina legal a autorizar o financiamento eleitoral e de partidos políticos por pessoas jurídicas privadas. A participação política no Brasil, considerado o estágio atual de desigualdade de forças socioeconômicas, apenas pode ser elevada, do ponto de vista tanto quantitativo como qualitativo, se for limitada acentuadamente a participação daqueles que buscam cooptar o processo eleitoral por meio do “dinheiro”.⁸⁵

Guardou similitude com o referido posicionamento colacionado alhures a interpretação extraída do voto de Rosa Weber, em que pese a própria reconheça que apenas de modo abusivo o dinheiro é prejudicial ao processo político, a saber:

Contudo, na vertente jurídica - precisamente do direito eleitoral -, à luz do art. 14, § 9º, da Constituição da República, não se está a tratar do poder econômico pelo prisma das relações de mercado ou de consumo em geral, porquanto de tal preceito constitucional deflui que é “a normalidade e legitimidade das eleições” o bem maior a ser protegido “contra a influência do poder econômico”.

Em voga está o comando constitucional no sentido de impedir que a força do capital - do poder econômico, que na presente ação direta de inconstitucionalidade se traduz nas doações de pessoas jurídicas a partidos e candidatos nos moldes contidos nos preceitos impugnados – desequilibre abusivamente o jogo político, a ponto de tornar a disputa eleitoral ilegítima⁸⁶.

Ocorre que tal fundamento – leia-se de meramente proibir-se as doações por empresas - nos pareceu incompleto se considerarmos a opção pela constitucionalidade tomada pela Corte Suprema acerca do financiamento ilimitado do postulante para a sua

⁸³ Idem, Ibidem.

⁸⁴ Idem, Ibidem.

⁸⁵ Idem, Ibidem.

⁸⁶ Idem, Ibidem.

própria candidatura, o que restaria no incentivo à elitização da representatividade política, já que, nessa toada, os mais bem abastados financeiramente teriam maiores perspectivas de ascender ao poder estatal, deturpando qualquer premissa basilar quanto à paridade de armas na corrida eleitoral.

A maioria dos membros do STF também difundiu a ideia de que pessoa jurídica estaria impedida de participar diretamente dos atos inerentes à democracia, ao processo político e à escolha dos representantes por meio do voto em razão de não ostentarem a natureza condicional de cidadãs, conforme pontuação da Ministra Carmen Lúcia:

Mas o processo eleitoral, na democracia representativa ou semidireta, privilegia aquele que elege e pode ser eleito, aquele que vota e pode ser votado, aquele, portanto, que participa do processo no sentido de formar a vontade que haverá de ser tida como a vontade da sociedade, expressa pelo Estado e a ser desempenhada pelo Estado.

[...]

É o cidadão que participa do processo, em qualquer condição, de candidato ou eleitor, de eleito ou de militante de uma determinada ideologia, ou agremiação. A participação no processo depende dessa condição de cidadania que é própria da pessoa física⁸⁷.

De toda a sorte, entendemos que o acórdão não confluiu diretamente com a ideia de dar máxima efetividade à Lei Magna, essa que apenas faz vedação e repulsa ao uso abusivo e deturpado do poder econômico, sem que o dinheiro fosse terminantemente proibido de ser manejado nas eleições. Nesse diapasão, singular foi o discernimento do Ministro Decano Celso de Mello sobre essa temática:

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.⁸⁸

O subtópico em comento oportunizou a reflexão acerca dos posicionamentos lavrados pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal quanto ao assunto objeto da ADI nº 4650, de modo a viabilizar, ainda que de maneira bem objetiva, a compreensão dos togados perante o caso que levou, por maioria, destaque-se, à declaração de inconstitucionalidade dos artigos outrora existentes no direito positivo que autorizavam

⁸⁷ Idem, *Ibidem*.

⁸⁸ Idem, *Ibidem*.

o financiamento privado através de pessoas jurídicas às agremiações partidárias e candidatos aos cargos eletivos.

Calha afirmar que o debate foi caloroso em virtude da complexidade do assunto, além das suas consequências diversas nas disputas eleitorais, restando claro que, para o STF, há influência negativa do poder econômico nos prélios democráticos se permitidas a participação de empresas enquanto contribuintes pecuniárias às campanhas, tese a qual, *data máxima vênia*, não concordamos, conforme fundamentos críticos e propositivos delineados no último capítulo desta produção acadêmica.

Antes, contudo, faremos logo a seguir uma contextualização acerca do tema da judicialização da política, com o intento de criticar o ato emanado pelo CFOAB ao levar às dependências do Poder Judiciário um assunto de total incumbência do Congresso Nacional, esse que, por meio de seus membros, outorgados como representantes eleitos pela força do voto popular, consiste na esfera de poder competente para apreciar e deliberar sobre os assuntos atinentes ao financiamento de campanha eleitoral.

5 CRÍTICAS AO ATO DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA A PARTIR DA PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4650/DF.

O objeto deste trabalho tem como foco a análise da insurgência perpetrada pela entidade classista dos advogados em face das disposições normativas que à época permitiram o financiamento de campanha eleitoral e o custeio dos atos partidários por meio de pessoas jurídicas.

Vislumbrando a declaração de incompatibilidade dos referidos preceitos legais para com os princípios preconizados na Lei Magna, o CFOAB, invocando a sua legitimidade, provocou o Supremo Tribunal Federal, instância ápice do Poder Judiciário, através do manejo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) com vistas a alcançar o objetivo pretendido.

Trata-se a ADI de uma das espécies dentre as ações de controle concentrado de constitucionalidade existentes perante o ordenamento jurídico brasileiro, cuja finalidade primordial não é a instauração de uma pólos processuais litigantes, mas sim o estabelecimento de um processo objetivo, dotado unicamente da incumbência de

assegurar a supremacia do mandamento constitucional, de modo a alijar o comando normativo que colide com os dizeres da Constituição.

Calha trazer à superfície desta monografia o escólio doutrinário de Dirley da Cunha Júnior acerca das ADIs, seus contornos procedimentais e seus objetivos perante o direito nacional:

Não há lide, nem partes confrontantes. Por meio dela não se compõem conflitos de interesses. O seu fim é resolver a suposta incompatibilidade vertical entre uma lei ou ato normativo e uma norma da Constituição, sempre em benefício da supremacia constitucional. Com a propositura da ação direta de inconstitucionalidade se inicia um processo objetivo destinado a eliminar do sistema jurídico a lei ou ato normativo impugnado que contraria uma norma constitucional⁸⁹.

Ocorre que, lamentavelmente, incorreu a OAB, ao incitar à jurisdição, sob o prisma de querer defender a Constituição da República, num dos fenômenos mais nocivos à democracia contemporânea, qual seja o da judicialização da política, principalmente se considerarmos que a provocação jurisdicional serviu-se como um artifício para modificar a previsão expressa da lei por um poder incompetente para a realização de tal ato.

Tal iniciativa acabou desencadeando em lesão ao próprio mandamento constitucional, mais especificamente no desrespeito à redação prevista no artigo 2º da Lei Magna⁹⁰, de modo que a instância judiciária se debruçou nas competências estabelecidas pelo ordenamento ao Poder Legislativo, razão pela qual ensejou-se na transgressão ao princípio da tripartição dos poderes, na linha clássica pensada por Charles Montesquieu, insculpido no rol de cláusulas pétreas da Lei Maior.

Em sua clássica obra “O Espírito das Leis”, o filósofo francês, referência para incontáveis ordenamentos constitucionais mundo afora, assevera que todos os poderes constituídos devem atuar de modo harmônico, em conjunto, com vistas a satisfazer as suas obrigações, sem que um interfira nas competências do outro. Nessa diretriz, valoroso é o ensinamento adiante colacionado:

para formar um Governo Moderado, precisa combinar os Poderes, regá-los, temperá-los, fazê-los agir: dar a um Poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a um outro. É uma obra-prima de legislação, que raramente o acaso produz, e raramente se deixa a jurisprudência produzir. [...] Eis aqui pois a Constituição fundamental do Governo de que falamos. Sendo o seu corpo legislativo composto de duas partes, uma acorrentará a outra pela mútua faculdade de impedir. Ambas serão amarradas pelo Poder Executivo, o qual o será, por seu turno, pelo Legislativo. Esses três Poderes deveriam

⁸⁹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 334.

⁹⁰ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

originar um impasse, uma inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, são compelidos a caminhar, eles haverão de caminhar em concerto.⁹¹

Sob a égide democrática, os poderes tripartidos possuem suas atribuições próprias e caracterizadoras de suas missões, devendo todos terem autonomia e liberdade para estabelecer a tomada de decisões essenciais para nortear as suas atividades enquanto órgão estatal constituído. Sobre isso, vale trazer à baila as sábias palavras de Michel Temer, em sua clássica doutrina:

O objetivo constitucional é evidente: quer-se preservar a independência de cada órgão do Poder. De fato, a vantagem da tripartição do poder reside na circunstância de os integrantes de cada qual deles se investirem, funcional e psicologicamente, nas suas atribuições próprias. Só assim se garante desempenho desenvolvido e livre.⁹²

Impende salientar que o objetivo aqui não é menosprezar a importância que o Poder Judiciário detém no filtro da constitucionalidade das legislações e demais atos normativos, bem como na sua incumbência de efetivar os direitos do cidadão, mas sim deixar clarividente que a atuação das esferas do poder na República detém limites e esses devem ser observados por todos os cidadãos em virtude da sua natureza cogente.

Ora, não se mostra razoável que o Pretório Excelso, órgão maior da jurisdição pátria, no uso de suas atribuições, viesse a promover uma alteração direta no conteúdo da legislação, mudando não apenas os seus sentidos, métodos de interpretação ou concepções hermenêuticas, como também a sua descrição mandamental e os seus efeitos perante o universo jurídico, atuando, destarte, de modo contrário ao texto constitucional e a *res publica*, subvertendo as atribuições designadas a cada estrutura de poder.

É sabido que a competência para promover alteração no bojo das leis é do legislativo, poder esse constituído nas democracias por meio do voto livre e soberano do povo, cujos representantes são alçados ao poderio estatal para defender as volições sociais, tendo total autonomia para assim o fazê-los.

Um tema como o financiamento de campanha eleitoral, dotado de natureza eminentemente política, cujas consequências influem diretamente na sociedade, deve ser tratado por quem possui o maior de todos os poderes, qual seja o da outorga do voto

⁹¹ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 24.

⁹² TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 6. ed. ampl. e rev., de acordo com a Constituição Federal de 1988. 2. tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989, p. 123.

popular, não restando dúvidas que os congressistas são os pioneiros desse debate e, portanto, devem promover as modificações no teor da lei.

Depreende-se do acórdão exarado no âmbito da ADI nº 4650 que o STF utilizou-se do instituto da mutação para alterar a compreensão de um texto normativo expresso na lei, já que o financiamento empresarial fora devidamente previsto e disciplinado na Lei Geral das Eleições e na Lei dos Partidos Políticos, o que deixou sobressalente o viés político do ato decisório lavrado pela Suprema Corte, mesmo sem competência para a sua realização.

Numa democracia consolidada os poderes detêm limites de atuação, sendo obrigados a respeitar as normas preconizadas no direito positivo e as missões institucionais de cada ente estatal, sob pena de estarem desobedecendo o próprio sistema jurídico.

Arvorando-se para justificar a declaração de que as doações empresariais às campanhas e legendas partidárias seriam contrárias à Carta Magna, sem, contudo, demonstrar qual era o dispositivo recalcitrado, o Supremo Tribunal Federal extrapolou suas delimitações e promoveu mudanças na legislação eleitoral sem que tivesse legitimidade para isso.

Destarte, em razão do excesso, incidiu o STF numa conduta antidemocrática, subvertendo a lógica do poder tripartite ao tomar decisões que não eram de sua incumbência, mas sim do poder de reforma das leis, atuando de tal modo em descompasso para com a Carta Política.

O papel da Corte Excelsa é zelar pelo mandamento constitucional e o cumprimento efetivo do direito pátrio, não modificá-lo ou promover a sua interpretação ao bel prazer de seus ilustres componentes, sob o risco da interpretação desembocar numa patente inconstitucionalidade ou mesmo de locupletar-se de modo ilegítimo a função de poder reformador das leis, o que também acabaria colidindo com o cânone constitucional. Sobre esse assunto, discorreu o Ministro Luís Roberto Barroso, *litteris*:

As mutações que contrariem a Constituição podem certamente ocorrer, gerando mutações inconstitucionais. Em um cenário de normalidade institucional, deverão ser rejeitadas pelos Poderes competentes e pela sociedade. Se assim não ocorrer, cria-se uma situação anômala, em que o fato se sobrepõe ao Direito. A persistência de tal disfunção identificará a falta de normatividade da Constituição, uma usurpação de poder ou um quadro

revolucionário. A inconstitucionalidade, tendencialmente, deverá resolver-se, seja por sua superação, seja por sua conversão em Direito vigente.⁹³

Não restam dúvidas que a postura do CFOAB não foi a mais adequada para a situação discutida na ADI nº 4650/DF, da mesma forma a do STF, pois, no afã de quererem melhorar o sistema jurídico, interpretar a lei conforme a Constituição Federal e tutelar os princípios nela encartados, menosprezaram a importância do Poder Legislativo, por meio das duas casas do Congresso Nacional, na condução desse debate voltado para o aprimoramento da legislação eleitoral, principalmente na matéria tocante ao financiamento das candidaturas e dos partidos.

Nos pareceu incoerente a postura da parte autora ao pleitear à Corte Suprema que as Casas Legislativas pudessem cumprir o seu papel, sob pena de, alternativamente, atribuir à Justiça Eleitoral a tarefa de gestar um novo comando normativo acerca do custeamento das despesas partidárias e eleitorais. Ficou claro que a OAB tinha o condão de suscitar o debate quanto à elaboração de um novo modelo regencial da matéria de financiamento, porém o fez por vias completamente equivocadas.

De tal forma, tanto a entidade da advocacia quanto a Corte Excelsa negaram a força normativa da Carta Magna e esqueceram da sua máxima efetividade, a primeira porque requereu ao judiciário que tomasse uma decisão pelo Congresso Nacional acerca de um tema de cunho eminentemente político, enquanto o segundo avocou para si uma competência que jamais lhe foi avalizada pela CF/88.

Importante glosar que a expansão abrupta da jurisdição constitucional tem levado o STF a conferir posicionamentos decisórios que fogem a sua alçada, ao ponto de elucubrarem iniciativas de lei que nunca estiveram na recensão de seus compromissos institucionais.

Asseveramos que a tão desejada Reforma Política não deve ser feita nas dependências do seio judicante, com ou sem provocação de entidades, mudando a literalidade ou não do texto da lei ou da Constituição, mas pelo Poder Legislativo, autônomo, livre, composto de políticos escolhidos pela decisão do eleitorado, e que deve ter suas prerrogativas respeitadas pelos operadores da epistemologia jurídica no âmbito da justiça, seja ela em qual instância.

⁹³ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 2011, p. 151.

É preciso deixar claro que as legislações emanadas pelos congressistas são de observância obrigatória por todo e qualquer cidadão, inclusive membros da Suprema Corte Judiciária, dotados do múnus de resguardar o cumprimento da Lei Magna e das demais previsões legais, não de modificá-las. Em nada interessa ao celeiro democrático um legislativo hipossuficiente e tendo seus ofícios sequestrados por outro poder.

Democracia forte tem Câmara dos Deputados e Senado Federal aguerridos, fortes e de ouvidos atentos às demandas advindas das mobilizações gestadas pelo tecido social, para que, dessa sorte, possa implementar as mudanças essenciais ao desenvolvimento da nação e da nossa gente, comprometidos, portanto, com as futuras gerações.

Sabe-se que a judicialização da política também interfere negativamente no sistema de freios e contrapesos, o famoso *checks and balances*, cuja origem histórica é atribuída aos federalistas norte-americanos e tem como cerne a autoproteção das estruturas de poder em face de fatores externos que venham a balburiar os seus respectivos encargos.

Ao assumir o posto de protagonista no processo de modificação das leis, o Poder Judiciário ceifa drasticamente o papel dos órgãos legislativos na democracia. Destarte, chama atenção a defesa de alguns ministros do STF em seus respectivos votos perante a ADI nº 4650/DF quanto à preconização de um interregno temporal para que o Congresso Nacional pudesse decidir sobre o financiamento eleitoral, quebrantando diretamente a autonomia do poder de reforma do direito positivo.

Não se pretende aqui alijar a Corte Suprema do debate quanto ao custeio dos partidos políticos e candidaturas, mas ressaltar que qualquer ato decisório ao ponto de modificar a matéria disciplinadora das doações de campanha sejam feitos pelos órgãos competentes, leiam-se o legislativo.

Meritório delinear a crítica realizada pelo jurista Lênio Luiz Streck no que tange à postura do Pretório Excelso em querer tutelar o processo eleitoral numa perspectiva essencialmente sonegadora quanto à importância da Câmara e do Senado na tomada de decisões perante a matéria em debate:

Numa palavra: em uma democracia constitucional, são os próprios cidadãos, mediante seus representantes políticos ou diretamente, quem tem o direito de definir o que consideram relevante do ponto de vista da igualdade e da desigualdade, sobre o pano de fundo de uma história política de aprendizado constitucional vivido com a experiência da violação da igualdade, que não deve admitir retrocessos, embora eles possam acontecer.

Se o sistema deve ser só público ou não, e mesmo assim qual deve ser esse sistema público, penso que isso deve ser decidido "politicamente",

obviamente dentro de parâmetros constitucionais que levem coerentemente os direitos políticos a sério, pelo Poder Legislativo, mediante debate público mais amplo.

Se permitirmos que o STF “regulamente” isso, estaremos dando uma carta branca a um Poder que não foi eleito para isso. Não confundamos democracia com juristo-cracia⁹⁴.

Por todo o exposto, é possível assentar a compreensão de que o *modus operandi* do Judiciário no caso veiculado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF assenhorou a competência institucional do Poder Legislativo, responsável por promover as reformas na legislação, com o intento de aperfeiçoá-las e conferir maior efetividade.

O professor Oscar Vilhena Vieira, da Fundação Getúlio Vargas, publicou um famoso artigo denominado de “Supremocracia”, no qual articulou uma crítica palatável ao agigantamento do Pretório Excelso em face das estruturas de poder constituídas, ao ponto de autocontemplar, mesmo sem que o sistema normativo assim o faça, apanágios para a tomada de decisões políticas que fogem às suas atribuições. Com maestria discorreu o acadêmico:

a ampliação dos instrumentos ofertados para a jurisdição constitucional tem levado o Supremo não apenas a exercer uma espécie de poder moderador, mas também de responsável por emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias. (...)

Nos últimos anos, o Supremo não apenas vem exercendo a função de órgão de “proteção de regras” constitucionais, face aos potenciais ataques do sistema político, como também vem exercendo, ainda que subsidiariamente, a função de “criação de regras”; logo, o Supremo estaria acumulando exercício de autoridade, inerente a qualquer interprete constitucional, com exercício de poder. Esta última atribuição, dentro de um sistema democrático, deveria ficar reservada a órgãos representativos, pois quem exerce poder em uma república deve sempre estar submetido a controles de natureza democrática.⁹⁵

Não concerne ao Supremo Tribunal Federal, no exercício de suas atribuições e prerrogativas jurídicas, solucionar a temática do financiamento eleitoral, em virtude da natureza política caracterizadora desse ato, que deve ser emanado através de uma decisão gestada no interior do parlamento, sob o crivo dos Deputados Federais e Senadores da República, autorizados por via do sufrágio popular para promover as modificações no direito positivo.

⁹⁴ STRECK, Lenio Luiz. O realismo ou “quando tudo pode ser inconstitucional”. *Conjur*. 02 jan. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-jan-02/senso-incomum-realismo-ou-quando-tudo-inconstitucional>. Acesso em: 08 nov. 2019.

⁹⁵ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. In: *Revista Direito GV*, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 441-463, jul. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/35159/33964>. Acesso em: 09 nov. 2019.

6 PROPOSTA DE REFORMA POLÍTICA EM MATÉRIA DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL. COMBATE À TESE FIRMADA NA ADI Nº 4650. DEFESA DO RETORNO DAS DOAÇÕES POR MEIO DE PESSOAS JURÍDICAS

O capítulo em comento terá como objeto a apresentação de uma proposta de Reforma Política voltada para o financiamento de campanha eleitoral e o subsídio das despesas dos atos partidários, tema debatido à exaustão nesta produção intelectual, albergada no combate ao *decisium* acordado pelo plenário do Supremo Tribunal Federal em sede de julgamento da ADI nº 4650/DF.

A sugestão aqui apresentada visa não apenas promover críticas à decisão em análise no caso delineado nesta monografia, mas trazer contribuições e colaborações para o aprimoramento dos diplomas cogentes acerca do financiamento, de modo a engrandecer a legitimidade ao sistema.

Não há margem para se negar, contudo, a dificuldade de se estabelecer a promoção de uma iniciativa voltada para o aprimoramento das regras concernentes ao processo político e eleitoral, com destaque para os temas relacionados ao custeio das campanhas e dos partidos, de modo a equilibrar o combate às transgressões e aos abusos e a estruturação das candidaturas ao seio político-estatal. Sobre isso, discorreu Ana Cláudia Santano com virtuosismo:

Elaborar normativa de financiamento mais adequada para um determinado sistema político não é tarefa fácil. Sempre que se privilegia solução a um problema que se acredita que é determinante, acaba-se por provocar outro, e as fórmulas importas *ipsis literis* tendem a falhar. Não se trata, unicamente, de combater a corrupção, mas também de dar às forças políticas condições reais de existência e competição. A lei deve, obviamente, responder ao modelo dos preceitos constitucionais, a partir da vinculação das bases sociais com os partidos, sem que eles se autonomizem e que terminem caindo em uma dependência dos recursos públicos. Além disso, o processo político deve se manter aberto a mudanças, em uma competição saudável em prol da democracia⁹⁶.

Reconhecemos a necessidade que detém o ordenamento jurídico e os aplicadores do texto da lei de combater de modo incansável o nefasto abuso do poder econômico nas eleições, com o intento de refrear a força do dinheiro nas disputas pelo voto e no resultado dos escrutínios. Ao declarar a inconstitucionalidade das doações privadas, um dos fundamentos manejados pela Corte Suprema foi justamente a

⁹⁶ SANTANO, Ana Cláudia. *O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 130.

necessidade de alijar dos prélios a influência excessiva do poderio financeiro na democracia.

Atualmente existem ferramentas úteis para tal propósito no âmbito do contencioso judicial, a exemplo da Ação de Investigação Judicial (AIJE) e a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), ambas tendo a possibilidade de ser propostas nos casos em que haja a utilização desenfreada de pecúnia em abundância ao ponto de interferir na vontade popular quando do processo de escolha de seus representantes políticos.

Vale deixar claro, entretanto, que a finalidade teleológica da Lei Maior não é aniquilar a presença dos recursos financeiros junto às atividades partidárias e as candidaturas aos cargos políticos, até porque se esse fosse o objetivo seria impossível de consegui-lo. Um mandato apenas pode ser cassado fundado na referida premissa jurídica se a conduta decorrer do uso excessivo do imperativo monetário.

Depreende-se da norma constitucional que a guerra a ser travada é em oposição aos utensílios tendentes a imiscuir-se no comprometimento à legitimidade e a normalidade do exercício do poder de sufrágio popular e da investidura dos eleitos aos assentos para os quais foram escolhidos.

É sabido que o legislador discute há muito tempo inúmeras propostas tendentes a regulamentar o financiamento de campanha eleitoral no país. Nessa toada, não é novidade a análise de proposições voltadas para o aperfeiçoamento do sistema político brasileiro e de suas normas condutoras e regulamentadoras pelo Poder Legislativo, esse que, como já fora assentado neste trabalho, é o competente para deliberar a respeito do assunto.

Impende salientar que o julgamento da ADI nº 4650/DF, responsável por proibir a utilização de dinheiro de pessoas jurídicas nas candidaturas e pelas legendas, não restringe a atuação dos congressistas, de modo que esses estão aptos a analisar e votar qualquer proposição cujo texto preconize a possibilidade de retorno das contribuições empresariais ao processo político, pois as decisões da Suprema Corte não geram o efeito de coisa julgada em relação à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

Consideramos que o veredicto que culminou na proibição de dinheiro advindo de personalidades fictas foi contrário às lições vergastadas na Carta Magna, ocasionando em vitupério aos cânones da democracia brasileira, da representação pluralista, da livre iniciativa e da autonomia dos partidos políticos, além do fato de tal

concepção que hoje lamentavelmente prevalece exarou-se de um ativismo pouco moderado do STF, fruto de contornos frente aos obstáculos acerca dos limites de sua atuação.

Não se nega a indispensabilidade de mudanças nos comandos regenciais em matéria de financiamento eleitoral, mas daí extirpar em sua totalidade a participação das pessoas jurídicas enquanto fiadoras de agremiações e postulantes é uma atitude permeada pelo radicalismo e pela ausência de ponderação acerca dos limites traçados pelo ordenamento.

O raso argumento de que grupos societários não exercem capacidade eleitoral ativa ou passiva não se revela convincente ao ponto de obstar a participação desses no processo de investidura dos representantes políticos, até porque qualquer pessoa jurídica é formada pela união de pessoas físicas, dotadas de interesses, concepções de mundo e pensamentos diversos.

Nesse sentido, pensamos que o aporte financeiro às campanhas e às associações partidárias não deve ser monopolizado pelo Estado, sob pena de crassa e incontestada violação à diversidade de ideias numa nação que intitula democrática. De mais a mais, o Brasil vivencia a mais grave crise econômica de sua história, batendo um alto número de desempregados e uma infinidade de pessoas desassistidas em relação ao serviço público essencial à manutenção da vida humana.

A prioridade do numerário que hoje abastece os cofres do tesouro estatal deve ser na melhoria da qualidade de vida do povo, proporcionando a esse uma educação de qualidade, uma saúde que atenda as suas necessidades, ao aprimoramento da infraestrutura, a qualificação dos órgãos e agentes de segurança pública, a superação do desemprego, dentre outras áreas.

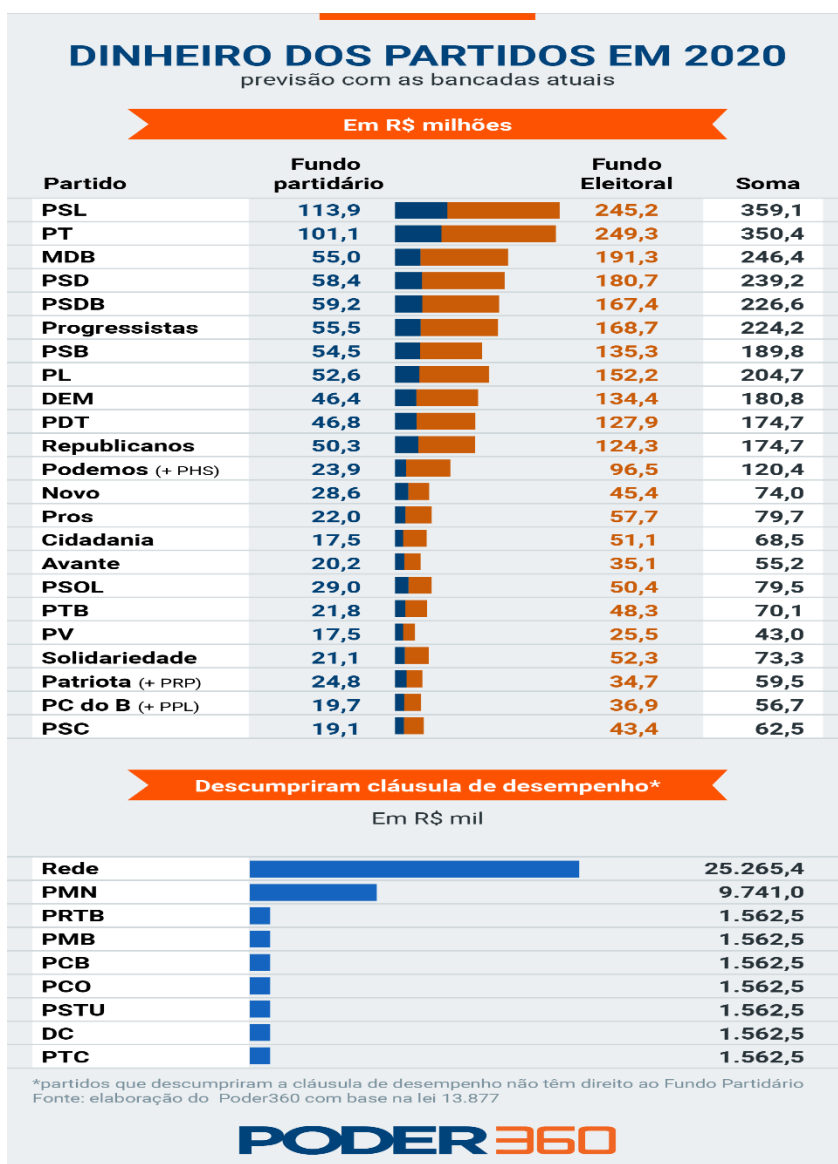
De tal sorte, entendemos que é excessivo o total de valores às expensas do contribuinte para o altíssimo custeio da máquina partidária e das despesas de campanha daqueles que colocam seus nomes à disposição do eleitorado, num país essencialmente marcado pelos elevados índices de desigualdade social e do contraste entre as castas econômicas.

Para termos uma melhor noção sobre o dinheiro repassado aos partidos pela fazenda pública, está previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias⁹⁷ que em 2020, ano de

⁹⁷ BRASIL. SENADO FEDERAL. *Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 é sancionada com 25 vetos*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/12/lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-2020-e-sancionada-com-25-vetos>. Acesso em: 13 nov. 2019.

eleição municipal, serão disponibilizados aos diretórios partidários nacionais o valor total de cerca de R\$ 2,54 bilhões de reais, provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, perfazendo uma volumosa importância para o abastecimento das candidaturas.

Somado a esse exorbitante número, tem-se ainda a pecúnia abdicada pela União quando da renúncia fiscal em virtude dos programas eleitorais no rádio e na televisão, além do Fundo Partidário, esse que, somado ao FEFC, terá a divisão estimada na exposição contábil contida nesta foto⁹⁸:



⁹⁸ PSL e PT lideram em recursos públicos em 2020 – ano eleitoral. *Poder 360*. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/psl-e-pt-lideram-em-recursos-publicos-em-2020-ano-eleitoral/>. Acesso em: 13 nov. 2019.

Doutro lado, cabe-nos desconstruir os argumentos aviltados no acórdão lavrado pelo STF em sede de apreciação da ADI nº 4650/DF e na prefacial de autoria do CFOAB de que o financiamento privado estimula a falta de isonomia entre os candidatos, bem como atenta contra a democracia e viola o republicanismo, o que, por tais razões, teria ensejado no desrespeito à Constituição Federal, não sendo verossímil, contudo, tal entendimento.

Em diretriz preambular, informamos que o excesso de dinheiro, seja ele público ou privado, sem diferenciação, não se revela como um pressuposto para alçar a vitória nas urnas eletrônicas. A finalidade do manejo de recursos monetários tem o condão de estruturar melhor a candidatura, conferindo-lhe maiores condições de ser divulgada pela circunscrição onde ocorre a disputa.

Para combater a disparidade e a utilização abusiva do poderio econômico, o ideal a ser feito não é promover a restrição de fontes doadoras, como fez a Suprema Corte num artifício demagógico, mas sim aumentar as condições da Justiça Eleitoral e dos órgãos de controle para atuarem de maneira mais qualificada e instruída, no propósito de combater as máculas provenientes de ilícitos em meio à batalha política.

Ao proibir as doações extraídas de pessoas jurídicas, o Supremo Tribunal Federal facilitou o escoamento de recursos não contabilizados em direção aos partidos e candidatos, vez que estimulou o caixa dois, a falsidade ideológica, dentre outras atividades delitivas, sem ter conseguido obter êxito no seu intento, que era o de alijar a força excessiva do dinheiro nos prélios eleitorais.

Com as devidas vênias e licenças de praxe, a decisão acordada pelo STF foi o que vilipendiou os postulados da democracia e do republicanismo, pois a consequência gestada pelo seu posicionamento na ADI foi a de criminalizar a atividade política, provocando lesões ao Estado de Direito, além de estimular a ilicitude e cercear o pluralismo político.

Mesmo não tendo a capacidade de votar nas eleições, entendemos que as pessoas jurídicas, repita-se, formada pela conjugação de pessoas físicas, imbuídas em propósitos comuns, possuem concepções acerca dos temas em discussão no seio da política, de modo que são titulares do direito de se verem representadas nas esferas de poder mediante candidatos que possam vociferar as suas pautas no âmbito das dependências do poder.

Desta sorte, não pode a relação entre público e privado ser tratado como algo ardiloso e negativo, já que ambos devem andar em sintonia para promover o

crescimento e o desenvolvimento da nação e dos seus habitantes. O ato proibitivo revelou-se pouco razoável e, no afã de solucionar o suposto problema do dinheiro privado nas campanhas, instigou o surgimento de outros problemas.

O Brasil discute neste momento a situação relacionada às candidaturas fictícias no processo eleitoral, essas que, sob a aparência da legalidade, registram-se formalmente para concorrerem ao pleito sem que haja a realização de qualquer ato de campanha eleitoral. Em alguns casos há a utilização de recursos públicos para o custeio das atividades, porém sem a prática dessas, desvirtuando ainda mais o fadário do dinheiro extraído do cidadão por meio da quitação de seus impostos.

Com o fito de regulamentar o financiamento privado no direito positivo, alguns parlamentares brasileiros suscitam a reedição desse debate no Congresso Nacional a partir de projetos de lei, a exemplo do PL 4977/2019, de autoria do Senador Arolde de Oliveira, do PSD do Rio de Janeiro, e dos PL 5684/2019, proposto pelo Deputado Júnio Amaral, do PSL de Minas Gerais⁹⁹.

Um dos principais entusiastas do retorno à discussão da possibilidade de pessoas jurídicas voltarem a contribuir financeiramente com as candidaturas e as associações de cunho partidário é o Presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, do DEM do Amapá, sob a premissa argumentativa de que nem toda a transação entre empresa e candidato seria criminosa ou equivocada¹⁰⁰.

A história contemporânea do Brasil revela que a cada disputa eleitoral, o Poder Legislativo edita novas regras a serem aplicadas no processo de escolha dos representantes pelo eleitorado eleição, deixando-a compatível para com o interesse público. Desde a promulgação da Constituição Federal nos idos de 1988, houve mais mudanças no direito positivo condutor da corrida pelo voto do que escrutínios para a investidura dos mandatários.

Elucubramos a ideia de que a institucionalização do financiamento privado por empresas e entes privados com personalidade ficta não impede o estímulo à contribuição por meio de pessoas físicas e nem a participação do Estado nesse

⁹⁹ BRASIL. Projeto de Lei n. 4977/2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138701>. Acesso em: 14 de nov. 2019; BRASIL. Projeto de Lei n. 5684/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2227038>. Acesso em: 14 nov. 2019.

¹⁰⁰ Alcolumbre defende volta de financiamento privado em eleições. *Exame Abril*. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/alcolumbre-defende-volta-do-financiamento-privado-em-eleicoes/>. Acesso em: 14 nov. 2019.

importante assunto para o melhoramento da política e da democracia, estando plenamente acordada com as disposições listadas na Carta Magna.

Vislumbramos com bons olhos a ideia da “*Crowdfunding*”, popularmente conhecida como “vaquinha”, que nada mais é do que a possibilidade de amearhar recursos financeiros por meio de programações inseridas na rede mundial de computadores para consumir tal objetivo. Nos termos da legislação vigente, é possível dar início a esta modalidade arrecadatória no dia 15 de maio do ano da eleição.

Trata-se de uma iniciativa já regulamentada no ordenamento que estimula a participação das pessoas na política e na disputa eleitoral, com o escopo de incentivar o cidadão a contribuir financeiramente com a candidatura e/ou partido que o julgue compatível com as suas diretrizes ideológicas.

Art. 22-A. Os candidatos estão obrigados à inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ.

[...]

§ 3º Desde o dia 15 de maio do ano eleitoral, é facultada aos pré-candidatos a arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei, mas a liberação de recursos por parte das entidades arrecadadoras fica condicionada ao registro da candidatura, e a realização de despesas de campanha deverá observar o calendário eleitoral¹⁰¹.

No que tange aos recursos do Fundo Eleitoral, defendemos que esse seja reduzido em 50% até as eleições de 2030, no percentual de 10% a cada eleição, tendo o orçamento remanescente devolvido aos cofres do Tesouro Nacional para ser aplicados em melhorias na qualidade de vida da população.

Por todo o exposto, compreendemos que o financiamento de campanha por meio de entes fictos, sejam elas grupos societários, entidades patronais ou de trabalhadores ou até grupos associativos não fere o mandamento constitucional, porém é necessário ter suas regulamentações dispostas na legislação pátria a partir de critérios específicos, claros e delimitados pelos parlamentares.

Uma medida plausível de ser estabelecida é o limite de gastos na forma de percentagem quanto à receita pecuniária bruta arrecadada pela pessoa jurídica, além da proibição de contratar junto aos órgãos partícipes do maquinário estatal, desde que os critérios sejam moldados por quem de direito, ou seja, o Poder Legislativo, conquanto sejam aprimorados os mecanismos de controle dos gastos partidários e das postulações concorrentes aos cargos eletivos.

¹⁰¹ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Lei Geral das Eleições*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 24 de set. de 2019.

Não se menospreza a possibilidade que o poder financeiro pode deteriorar a democracia, porém esse é fundamental para que tal regime tenha a sua manutenção garantida, de modo que os recursos sejam utilizados comedidamente e para finalidades positivas, afastando-se das estruturas de poder as práticas corruptas, malfeitoras, abusivas e ilegais.

A democracia brasileira tenderá a ser mais forte quando pessoas físicas e jurídicas transitem em passos largos rumo ao desenvolvimento da nação, cobrando de seus representantes públicos a tomada de medidas enérgicas que venham a resgatar o país da crise e enrijecendo a força da democracia e do pluralismo jurídico, tutelando verdadeiramente o que dispõe a nossa Constituição Federal.

7 CONCLUSÃO

Depreende-se que o intento desta obra monográfica foi analisar a discussão travada nos autos da ADI nº 4650/DF, trazendo-se à tona, no inteiro teor dos capítulos esmiuçados anteriormente, as variantes concernentes ao financiamento de campanha eleitoral, seja ele público, privado ou misto, esse último agregando os dois primeiros.

Apontou-se também um arcabouço fático e histórico acerca da evolução dos postulados normativos inerentes à realidade brasileira, já que o propósito foi explicitar um cotejo entre as leis que conduziram em outra época o custeio das atividades de campanha e aquelas promovidas pelos partidos para com o mandamento legal que está vigendo na contemporaneidade.

Em consonância com essa exposição, impende ratificar a importância que o método histórico teve para promovermos esta monografia, já que nos possibilitou vasculhar os antepassados jurídicos-normativos e políticos da vida nacional, tendo como consequência, com fulcro na pesquisa bibliográfica realizada, na completude da análise feita neste trabalho e na gestação da tese apresentada nesta oportunidade de desfecho da graduação em Direito.

É sabido que o caloroso debate proposto pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil perante a Suprema Corte desencadeou em mudanças até hoje sentidas pela democracia brasileira no tema alusivo à arrecadação de recursos pecuniários para fins de destinação aos partidos políticos e candidatos aos assentos inerentes ao poderio estatal.

Cumpre-nos asseverar, também, a discordância com relação à vertente argumentativa delineada pelo CFOAB quando da propositura da ADI nº 4650/DF, ao passo que, na nossa concepção, o fato de empresas e pessoas fictas poderem destinar recursos aos suplicantes do voto do eleitorado não maculam a concorrência em condições normais e legítimas dos candidatos em disputa numa eleição.

Nesse sentido, a partir de uma perspectiva essencialmente ativista, com as devidas vênias e necessárias licenças, incorreu o Supremo Tribunal Federal, ao declarar a inconstitucionalidade das doações por meio de pessoas jurídicas, em açambarcação de uma competência que não lhe foi conferida pela Lei Maior, justamente por ter tomado uma decisão que, ao nosso sentir, tem contornos essencialmente políticos.

Não por nada que defendemos o protagonismo do Poder Legislativo, composto por deputados federais e senadores alçados pelo mais forte dentre os poderes numa democracia, qual seja o poder de sufrágio popular, no estabelecimento de decisões que venham a desencadear em mudanças na legislação vigente, em especial naquela que rege o processo de escolha dos representantes pela população.

Salientamos que a defesa da prevalência do Congresso Nacional no debate que envolve a Reforma Política não significa que os demais órgãos da República e os setores de representação da sociedade civil, a exemplo da OAB, devam se afastar da discussão que envolve o aprimoramento da nossa democracia, afinal de contas o Estado de Direito é formado por todos, sejam entes públicos ou privados, o que enseja na participação de cada um para contribuir positivamente com a melhoria do nosso sistema político, eleitoral e representativo.

Quanto ao mérito desta monografia, pugnamos pela defesa da volta das contribuições por empresas às postulações aos cargos eletivos e aos partidos nos quais os candidatos tenham vínculo por filiação, sem que haja implicância ao princípio da paridade de armas numa disputa e desde que essa tenha critérios expressamente definidos pelos congressistas mediante a instituição de percentuais máximos para se promover uma doação, além de vir instruída mediante propostas de aprimoramento das pastas de controle, a exemplo da própria Justiça Eleitoral e órgãos a ela vinculados, bem como a Receita Federal e as Controladorias.

É inadmissível, contudo, que um país como o Brasil, marcado drasticamente pela profunda desigualdade entre seus filhos, cuja maioria da população sequer tem serviços essenciais de qualidade, continue realizando dispêndios elevados de recursos

públicos para que os candidatos quitem suas obrigações aderidas em sede de disputa eleitoral.

Isso não quer dizer também que o nosso escopo é extirpar a participação do Estado nos subsídios às associações partidárias e aos candidatos, até porque também é papel desse acrisolar a qualidade da envergadura democrática e republicana, porém que esse tenha, no aspecto financeiro, um papel mais módico, menos extravagante e oneroso à população.

Albergado nessa premissa, sugerimos que, caso venha a ser previsto novamente no direito positivo a possibilidade de entes empresariais poderem patrocinar formalmente aqueles que concorrem ao prélio, em caráter gradativo os aportes pecuniários que robustecem os Fundos Partidário e Especial de Financiamento de Campanha devem ser diminuídos, o que acabará não interferindo na alta contribuição dada pela União ao abdicar de receitas tributárias durante o nada gratuito horário político no rádio e nas emissoras televisivas.

Destarte, não podemos perder de vista a necessidade de oxigenarmos a política, qualificarmos o viés democrático e fazer valer o preceito da *res publica*, a República, a coisa pertencente ao povo, para que o real objetivo da representação estatal seja transformar a vida das pessoas, de modo a fomentar a participação delas na tomada de decisões relativamente ao desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Claudio Weber. *Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*.

Disponível em:

http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_a0bb51af67ac5fbd795e0e8f24555ea8corrupcaonoBrasilperspectivadosetorprivado2003.pdf, Acesso em: 04 de nov. 2019.

ARAS, Antônio Augusto Brandão de. *Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016.

ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: *Temas do direito eleitoral no século XXI*. RAMOS, André de Carvalho. (coord.). Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 2011.

BISPO SOBRINHO, José. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos: (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995)*. Brasília, DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

BRASIL. Lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 - *Lei dos Partidos Políticos*, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 26 set. 2019.

BRASIL. Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm Acesso em: 14 de set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2016*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm. Acesso

em: 24 de set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em 20 de set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm. Acesso em: 20 de set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm. Acesso em: 20 de set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm. Acesso em: 20 de set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm. Acesso em: 20 de set. 2019.

BRASIL. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5682.htm. Acesso em: 24 de set. de 2019.

BRASIL. Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993. *Lei Geral das Eleições*. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18713.htm. Acesso em 24 de set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm. Acesso em: 24 de set. de 2019.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Lei Geral das Eleições*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 24 de set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Lei Geral das Eleições*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 24 de set. de 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.504/97, de 30 de setembro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 09 de out. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.504/97, de 30 de setembro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 09 de out. 2019.

BRASIL. *Lei nº. 13.488, de 6 de outubro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm. Acesso em: 02 de out. 2019.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *Parecer 7994 na ADI 4650*. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20121022-03.pdf. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 é sancionada com 25 vetos*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/12/lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-2020-e-sancionada-com-25-vetos>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Senado Federal. *Parecer SF n. 126/2019*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8011470&ts=1570212003142&disposition=inline>. Acesso em: 05 de out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 1.076/DF (Acórdão)*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346810>. Acesso em: 04 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4.650/DF (Voto Min. Gilmar Mendes)*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-gilmar-mendes.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4650 (Acórdão)*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2019.

BRASIL. Senado Federal. *Ofício n. 344/2011*. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1410_ADI_4650_-_Informacoes_Senado_Federal.pdf. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Aplicação das Súmulas no STF*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2667>. Acesso em: 04 nov. 2019.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485>. Acesso em: 27 de set. 2019.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 02 de out. de 2019.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 02 de out. de 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.23.553, de 18 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>. Acesso em: 15 de out. 2019.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. TSE confirma que recursos dos fundos Eleitoral e Partidário podem ser utilizados em campanhas. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/tse-confirma-que-recursos-dos-fundos-eleitoral-e-partidario-podem-ser-utilizados-em-campanhas>. Acesso em: 25 de set. de 2019.

BRASIL. TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes2018/divulgacandcontas#/candidato/2016/2/41335/130000080259>. Acesso em: 08 de out. de 2019.

BRASIL. TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes2018/divulgacandcontas#/candidato/2018/2022802018/SP/250000612596>. Acesso em: 08 de out. 2019.

BRASIL. TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes2018/divulgacandcontas#/candidato/2018/2022802018/GO/90000613469>. Acesso em: 08 de out. 2019.

BRASIL. TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/divulgacandcontas#/candidato/2018/2022802018/PR/160000609227>. Acesso em: 08 de out. 2019.

BRASIL. TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes2018/divulgacandcontas#/candidato/2018/2022802018/BR/280000622281>. Acesso em: 08 de out. 2019.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. OAB pede inconstitucionalidade da doação de empresas a candidatos e partidos. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=188444&caixaBusca=N>. Acesso em: 23 de out. 2019.

BRASIL. TSE. *Divulgação de candidaturas e contas eleitorais*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/divulgacandcontas>. Acesso em: 08 de out. de 2019.

BRASIL. *Resolução n. 25.554, de 18 de dezembro de 2017*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>. Acesso em: 08 de out. 2019.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2008.

CITADINI, Antonio Roque. *A mudança na legislação partidária*. Disponível em: <http://www.citadini.com.br/atuacao/outros/dci850214.htm>. Acesso em: 28 de ago. 2019.

CORRÊA, Alessandra. Financiamento de campanhas: modelos nos EUA, França e Grã-Bretanha geram polêmica. *BBC Brasil*. Nova York, 15 jul. 2013. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/07/130710_financiamento_eleicoes_dg. Acesso em: 20 ago. 2019.

ESMERALDO, Elmana Viera Lucena. *Manual dos candidatos e partidos políticos*.

Leme: J.M Mizuno, 2013.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Transparency International. In: *A responsabilidade das empresas no processo eleitoral*, 2012.

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.

LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

MORAES. Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PORTUGAL. Lei nº 14/79, de 16 de maio. *Lei Eleitoral da Assembleia da República*. Diário da República, 1ª série, nº 112, Capítulo II, arts. 12º ao 17º. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacaoconsolidada/lc/34485975/view?consolidacaoTag=Elei%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 21 set. 2019.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (org.). *Reforma Política: lições da história recente*. São Paulo: FGV, 2006.

ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais na América Latina*. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002. Acesso em: 05 de set. 2019.

SARMENTO, D., & Osorio, A. (2014). Eleições, dinheiro e democracia. In: *Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 8, n. 26, p.15-38. Disponível em: <https://doi.org/10.30899/dfj.v8i26.233>. Acesso em: 18 de ago. 2019.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Temas de Direito Eleitoral no Século XXI. In: RAMOS, A. C. (org.). *Financiamento de campanha eleitoral – entre público e o privado*. Brasília: ESMPU, 2012.

SANTANO, Ana Cláudia. *O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

STRECK, Lenio Luiz. O realismo ou “quando tudo pode ser inconstitucional”. *Conjur*. 02 jan. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-jan-02/senso-incomum-realismo-ou-quando-tudo-inconstitucional>. Acesso em: 08 nov. 2019.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 6. ed. ampl. e rev., de acordo com a Constituição Federal de 1988. 2. tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2009.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. In: *Revista Direito GV*, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 441-463, jul. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/35159/33964>. Acesso em: 09 nov. 2019.

Sites consultados

Alcolumbre defende volta de financiamento privado em eleições. *Exame Abril*. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/alcolumbre-defende-volta-do-financiamento-privado-em-eleicoes/>. Acesso em: 14 nov. 2019.

É inconstitucional o fim da propaganda partidária gratuita no rádio e na TV. *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-17/anna-mendes-fim-propaganda-eleitoral-gratuita-inconstitucional>. Acesso em: 04 out. 2019.

Fundo partidário deve seguir cota feminina de partidos, decide Supremo. *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-15/fundo-partidario-seguir-cota-feminina-partidos-decide-stf>. Acesso em: 27 de set. 2019.

Montante total do fundo especial de financiamento de campanha. *Justiça Eleitoral*. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/montante-total-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha>. Acesso em: 02 de out. 2019.

Parlamentares consultam TSE sobre cota do fundo eleitoral para candidaturas femininas. *TSE*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/parlamentares-consultam-tse-sobre-cota-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-femininas>. Acesso em: 02 de out. de 2019.

Parlamentares vão ao TSE por mais tempo e verba para candidaturas femininas. *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-20/parlamentares-tse-tempo-verba-candidatas>. Acesso em: 02 de out. de 2019.

Partidos devem ser enquadrados na cláusula de barreira e ficar sem fundo partidário e

tempo de tv. *Política G1*. Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/10/09/14-partidos-devem-ser-enquadrados-na-clausula-de-barreira-e-ficar-sem-fundo-partidario-e-tempo-de-tv.ghtml>. Acesso em: 01 de out. 2019.

PSL e PT lideram em recursos públicos em 2020 – ano eleitoral. *Poder 360*. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/psl-e-pt-lideram-em-recursos-publicos-em-2020-ano-eleitoral/>. Acesso em: 13 nov. 2019.

TSE libera mais R\$ 888 mi para campanhas de 2018. *Estadão*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tse-libera-mais-r-888-mi-para-campanhas-de-2018,70002188570>. Acesso em: 02 de out. de 2019.