

16/09/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL

VOTO – VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: A presente ação direta de inconstitucionalidade apresenta, por um lado, pedidos bastante ousados, tendo em vista as condições de possibilidade do exercício da jurisdição constitucional; por outro, em decorrência do primeiro aspecto, aparenta trazer desafios à Corte, no sentido de construir uma decisão, a um só tempo, constitucionalmente adequada e politicamente factível.

Pode-se perceber esse caráter específico e direcionado da presente ação direta a partir do exame dos pedidos apresentados na inicial, os quais transcrevo, logo após citar o inteiro teor dos respectivos dispositivos impugnados:

“Art. 24. É vedado a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, de:

- I – entidade ou governo estrangeiro;
- II - órgão da administração pública direta ou indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- III - concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V - entidade de utilidade pública;
- VI - entidade de classe ou sindical;
- VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;
- VIII - entidades beneficentes ou religiosas;
- IX - entidades esportivas;
- X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- XI – organizações da sociedade civil de interesse público.

ADI 4650 / DF

Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81.”

“Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.”

O primeiro pedido foi assim apresentado: ***“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”***.

O segundo pedido diz respeito aos seguintes dispositivos constantes da Lei 9.096/95, que dispõem sobre partidos políticos:

“Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I- entidades ou governos estrangeiros;
- II- autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;
- III- autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgão ou autoridades governamentais;

ADI 4650 / DF

IV- entidade de classe ou sindical.”

“Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

(....)

III- doações de pessoa física **ou jurídica**, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário”

“Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.

(...)

§ 5º. Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas ou jurídicas, observando-se o disposto no Parágrafo 1º do art. 23, no art. 24 e no Parágrafo 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias.”

A impugnação foi redigida nos seguintes termos: ***“seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei nº 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 “e jurídicas”, inserida no art. 39, caput e § 5º, do citado diploma legal”.***

E, também, do seguinte modo: ***“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 ‘e-2’, supra - autorizando-se que tal preceito mantenha a eficácia por mais 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”.***

O terceiro pedido é direcionado ao art. 23, § 1º, e incisos I e II, da lei 9.504/97:

ADI 4650 / DF

“Art. 23. As pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta lei:

§ 1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição.

II - no caso de candidato que utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma da lei.”

Note-se que a impugnação foi encaminhada pela inicial nos seguintes termos: *“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 (vinte e quatro) meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações de campanha realizadas por pessoas naturais e ao uso de recursos próprios pelos candidatos nestas campanhas”*.

Por fim, veicula-se o pedido: *“seja instado o Congresso Nacional a editar legislação que estabeleça (1) limite per capita uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por 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 (dezoito) meses, sob pena de atribuir-se ao Eg. Tribunal Superior Eleitoral - TSE a competência para regular provisoriamente a questão”*.

Em resumo, a presente ação direta de inconstitucionalidade pretende:

i) impedir que pessoas jurídicas contribuam para financiamento de campanhas eleitorais. Pede-se, assim, a declaração de inconstitucionalidade do art. 23, § 1º, incisos I e II; do art. 24 e do art. 81, *caput* e § 1º, todos da Lei 9.504/97; e dos

ADI 4650 / DF

artigos 31, 38, inciso III, e 39, *caput* e § 5º, da Lei 9.096/95; e,

ii) determinar que o Congresso Nacional edite legislação que limite de maneira *per capita* e uniforme as doações para campanhas eleitorais e partidos políticos feitas por pessoas naturais, bem como que limite, de igual modo, o uso de recursos próprios por parte dos candidatos nas campanhas.

A relação entre dinheiro e política é extremamente complexa e uma breve pesquisa da realidade de outros países comprova que não há fórmulas universais à regulação da matéria.

A disciplina do financiamento de campanhas eleitorais deve considerar não apenas circunstâncias histórico-culturais de todo país, mas, também, as características relacionadas ao sistema de governo, ao quadro partidário, às regras eleitorais em geral e às práticas políticas efetivamente vivenciadas.

Desse modo, os países podem optar por regular o tema de diversas maneiras. No Brasil, o constituinte decidiu não disciplinar a matéria em âmbito constitucional, razão por que apenas inseriu no texto as diretrizes constantes do art. 17, CF/88, no que toca aos partidos políticos. Sobre o financiamento da atividade política, em especial, a Carta de 1988 apenas vedou aos partidos o recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros (art. 17, II).

Evidencia-se, assim, que a Constituição de 1988 deixou para a legislação ordinária a regulação do financiamento de campanhas eleitorais e, ao não fixar balizas precisas, o constituinte atribuiu ao legislador grande liberdade de conformação do tema.

Talvez por isso, a inicial da presente ADI encontre dificuldades em demonstrar ofensa direta à Constituição. Alega-se afronta aos princípios democrático, republicano, da igualdade e da proporcionalidade. Segundo o requerente, os dispositivos constitucionais violados são:

ADI 4650 / DF

“Art. 1º **A República** Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 5º **Todos são iguais perante a lei**, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, **com valor igual para todos**, e, nos termos da lei, mediante:”. (Destaquei).

Constata-se, portanto, que não há vedação constitucional expressa à doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais. A legislação ordinária é que cuida do tema, frise-se, com ampla liberdade. A Lei 9.504/97 dispõe que as despesas de campanhas eleitorais são de responsabilidade dos partidos ou de seus candidatos (art. 17), criando uma espécie de responsabilidade financeira solidária entre eles.

A Lei 11.300/2006 (conhecida como minirreforma eleitoral) cujo objetivo declarado era reduzir os gastos de campanha no Brasil, inseriu o art. 17-A na Lei das Eleições (Lei 9.504/97).

Esse dispositivo fixou que os limites de gastos deverão ser estabelecidos por lei a ser editada até o dia 10 de junho do ano eleitoral. Caso tal lei não seja editada no prazo assinalado, aos partidos incumbirá a fixação dos respectivos limites, os quais deverão ser informados à Justiça Eleitoral para que seja dada ampla publicidade a essas informações.

Nos pleitos ocorridos após a aprovação da chamada minirreforma eleitoral, a lei que deveria fixar os limites não foi editada, de maneira que

ADI 4650 / DF

os próprios partidos fixaram o montante de gastos e informaram ao TSE seus respectivos limites. Se a fixação por lei mostra-se complicada politicamente, a autolimitação pelos partidos tende a ser imprecisa, visto que o descumprimento dos limites declarados é punido com multa, no montante de cinco a dez vezes superior ao valor gasto em excesso (art. 18, II).

Esses dados revelam que há, sim, a necessidade de aprimorar a legislação que cuida do financiamento de campanhas e da fiscalização dos gastos correspondentes. Todavia, a alta complexidade do tema e a ausência de parâmetros constitucionais específicos, que envolve variáveis diversas (sistema de governo, modelo eleitoral, quadro partidário), recomenda que qualquer modificação seja debatida no Congresso Nacional com o cuidado que a matéria requer.

Passo, então, a refletir sobre a disciplina do financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos em ambiente democrático, para abordar as questões trazidas na presente ação.

I – Considerações sobre a experiência internacional acerca do financiamento de campanhas eleitorais

A leitura desavisada de textos jornalísticos e até mesmo de livros ou periódicos que se pretendem sérios, ou com algum grau de cientificidade, pode passar a impressão de que boa parte do mundo desenvolvido adota o financiamento, exclusivamente, público de campanhas eleitorais. Trata-se de uma inverdade. Tal sorte de desinformação serve, por óbvio, para confundir e obscurecer o debate, quando deveria esclarecer a opinião pública sobre o tema, que se revela dos mais complexos em termos de desenho institucional e de estabelecimento de regras que regularão o exercício da democracia nos estados modernos, em cujo seio a *democracia possível* é a representativa, consoante afirmou Manoel Gonçalves Ferreira Filho cerca de quarenta anos atrás.

ADI 4650 / DF

Com o propósito de esclarecer como alguns países relevantes para nós desenvolveram suas respectivas legislações eleitorais e, assim, evitar fornecer, a problemas difíceis e complicados, soluções simples e equivocadas, trarei uma brevíssima análise acerca do tema no direito comparado.

Pode-se iniciar pela **França**, país que, sem dúvida, inspirou-nos em diversos momentos de nossa história. Após anos de debates sobre a necessidade de impor regulamentação mais rigorosa ao financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais, o país finalmente aprovou, em 1988, duas leis que buscaram cuidar do assunto (a Lei Orgânica 88.226 e a Lei Ordinária 88.227, ambas de 11 de março de 1988).

A lei orgânica cuida das declarações patrimoniais e do financiamento das campanhas de presidentes, deputados e senadores. Já a lei ordinária cuida das declarações patrimoniais de outros políticos, do ressarcimento das despesas de campanha do candidato a deputado, do estatuto dos partidos e do custeio público da atividade partidária.

No que concerne, especificamente, ao financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, as referidas leis francesas partiram da admissão de que os custos eleitorais tornaram-se excessivos e dificilmente seriam reduzidos.

Assim, o financiamento da política demandava tratamento sério e realista. As contribuições dos filiados aos partidos, a ajuda fornecida pelo Estado, a arrecadação com eventos sociais, festas, jantares, donativos, tudo somado, ainda ficava muito aquém do que a experiência revelava constituir a arrecadação de fato dos maiores partidos. Ex-presidentes da República, como Georges Pompidou e Jacques Chirac, nas décadas de 70 e 80 do século passado, em entrevista a jornais, já afirmavam que os recursos que financiam partidos e campanhas muitas vezes são de origem incerta (DELSHIAT, Claude; MARE, Christian. Política e dinheiro: as legislações da França e outros países. Tradução: Jean-François Cleaver. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 123, p. 164).

As leis de 1988 introduziram e disciplinaram alguma espécie de participação de verbas públicas no financiamento de partidos e de

ADI 4650 / DF

campanhas eleitorais. Partidos e grupos políticos existentes receberiam verbas do orçamento, que seriam rateadas consoante a proporcionalidade da representação partidária, para usar expressão conhecida entre nós, verificada em ambas as casas legislativas.

Vale salientar que a fiscalização do financiamento de partidos recaía apenas sobre o recebimento de verbas públicas. O financiamento privado não era objeto de fiscalização.

As campanhas eleitorais passaram a sofrer limitações de despesas: cerca de 100 mil dólares, para a eleição de deputados, e de 24 milhões de dólares, para candidatos à presidência no primeiro turno, e de 28 milhões de dólares, para os dois candidatos que avançassem ao segundo turno.

Essas despesas eram inicialmente sustentadas pelos caixas dos partidos, com as doações que recebessem, mas poderiam ser ressarcidas com um valor fixo de 5% do limite máximo previsto em lei para as despesas de todos os candidatos à presidência, podendo, por exemplo, o ressarcimento chegar a 25% desse limite para os candidatos que superassem a marca de 5% dos votos válidos no primeiro turno.

Os candidatos a deputado seriam ressarcidos com 10% do montante correspondente ao limite máximo de despesas, no caso daqueles que superassem o montante de 5% dos votos no primeiro turno. Os candidatos que extrapolassem o limite legal ou que não prestassem contas perdiam o direito ao ressarcimento.

Havia a possibilidade de doações de pessoas físicas e jurídicas, sempre com limitações de valor. Assim, como ocorre na maior parte dos sistemas de financiamento eleitoral conhecidos, o modelo era misto, com financiamento público e privado. A fiscalização dava-se por meio da entrega de comprovantes à *Préfecture* de sua circunscrição eleitoral, pelos deputados e, por parte dos candidatos à presidência, ao Conselho Constitucional.

Em 1995, no entanto, após a revelação de escândalos de corrupção envolvendo o financiamento de campanhas, nova reforma na legislação eleitoral foi implementada. Proibiu-se a doação de empresas ou de qualquer outro tipo de pessoa jurídica, à exceção dos partidos. Manteve-

ADI 4650 / DF

se a possibilidade de doação de pessoas físicas para candidatos e, anualmente, aos partidos, respeitados os limites legais. Note-se que, assim, é possível que partidos financiem candidatos.

O financiamento continuou misto. O Estado pode reembolsar até 47,5% do teto das despesas eleitorais dos partidos. Continua, evidentemente, sendo possível a verificação de fraudes, tais como a criação de micropartidos para arrecadar mais fundos para uma mesma campanha, entre outros expedientes. Recentemente, o ex-presidente Nicolas Sarkozy teve as contas referentes à campanha de 2012 rejeitadas pelo Conselho Constitucional, ante a verificação de irregularidades.

Esse episódio motivou seu afastamento do Conselho e veio ilustrar a dificuldade de impedir fraudes ou abusos em campanhas eleitorais onde quer que seja.

Nos **Estados Unidos da América**, a regulamentação do financiamento de campanhas vem sofrendo modificações paulatinas, com a peculiaridade de que lá decisões da Suprema Corte exerceram relevante influência no modelo regulatório.

Para não regressar muito no tempo, pode-se dizer que, após os escândalos políticos ocorridos no início da década de 70 do século passado nos EUA, que ficaram conhecidos como *Watergate*, o país sentiu necessidade de reforçar o controle sobre os gastos das campanhas eleitorais.

Em 1971, o Congresso dos EUA havia aprovado lei que cuidava do tema: o *Federal Election Campaign Act*. Em 1974, portanto, já depois de conhecidos os fatos cruciais que levaram à renúncia do presidente Nixon, que ocorreu em agosto daquele ano, o Congresso aprovou emendas significativas à referida legislação.

Para que fique claro do que se tratava o escândalo de *Watergate*, pode-se usar o resumo dos crimes praticados pelo comitê de campanha do presidente Nixon, bem como por parte de seu governo: a lista tem início com o recebimento de doações ilegais por parte da campanha, com o conseguinte favorecimento de grandes doadores, realizado em conjunto com a troca de favores por apoio eleitoral realizada entre futuros

ADI 4650 / DF

integrantes do Governo e empresários que doaram à campanha, sendo que tudo culminou com a invasão da sede do Partido Democrata no Hotel *Watergate*. (conferir em: HERRNSON, P.J. *The High Finance of American Politics*. In: GUNLICKS, A. B. (ed.) *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. USA: Westview Press, 1993, p. 20.)

No calor dos acontecimentos, o Congresso norte-americano aprovou, em 1974, emendas ao *Federal Election Campaign Act*. Essas alterações incluíam (i) limitação do montante das doações às campanhas; (ii) a criação do *Federal Election Commission*, agência bipartidária de fiscalização das eleições; (iii) a previsão de mecanismos que viabilizassem o financiamento público das eleições presidenciais; (iv) determinação para que fosse dada publicidade às doações às campanhas eleitorais; (v) limitação dos gastos por parte de candidatos e comitês, excetuando-se os candidatos à presidência que aceitassem o financiamento público, os quais não poderiam utilizar dinheiro privado nas respectivas campanhas; e (vi) limitação do montante de gastos dos próprios candidatos em suas campanhas, entre outras medidas.

Em decisão do caso *Buckley v. Valeo*, tornada pública em 30 de janeiro de 1976, a Suprema Corte dos EUA enfrentou essas questões. A ação foi movida pelo senador do Partido Republicano de Nova Iorque James Buckley e outros, inclusive membros do Partido Democrata, contra Francis Valeo, secretário do Senado e, então, membro do *Federal Election Commission*.

A Suprema Corte fixou a seguinte interpretação: (i) quanto à alegação de que a limitação das doações às campanhas, trazidas pelo *Federal Election Campaign Act*, violaria a liberdade de expressão, uma vez que a divulgação de discursos políticos depende de um montante considerável de recursos, a Suprema Corte não vislumbrou qualquer violação à Constituição, ante a igualdade de tratamento entre as forças políticas; (ii) no ponto em que a lei limitava os gastos por parte de candidatos e comitês (aqui incluídos os gastos dos cidadãos que livremente se associam para defender determinadas posições), a Suprema Corte considerou a novel legislação inconstitucional, vislumbrando

ADI 4650 / DF

violação à liberdade de expressão, em sua modalidade de discurso político, visto que a lei não poderia afetar o direito individual dos cidadãos de livremente participarem dos debates políticos, inclusive utilizando recursos próprios; (iii) a Suprema Corte considerou ser constitucional a exigência feita pela lei em favor da transparência e da divulgação dos doadores e de suas respectivas doações às campanhas, não vislumbrando qualquer ofensa à liberdade de expressão ou de associação na medida; e, (iv) a Corte, também, considerou ser constitucional a lei na parte em que criou a possibilidade de financiamento público de campanhas presidenciais (realizado pelo mecanismo de *tax check-off*, por meio do qual o contribuinte pode designar parte de seus impostos ao fundo de financiamento dos partidos).

O resultado da regulamentação legislativa, no que toca ao financiamento privado e com os crivos exercidos pela Suprema Corte, foi a limitação das doações privadas às campanhas eleitorais, mas com a impossibilidade de se regulamentarem os gastos dos cidadãos, individualmente ou associados, com o discurso político, em homenagem à liberdade de expressão, de modo que se erigiu algum controle sobre contribuições às campanhas (entradas de recursos), mas pouco se fez com relação aos gastos dessas mesmas campanhas (saídas de recursos).

O passar do tempo demonstrou que políticos e partidos encontraram formas de fazer o dinheiro fluir para suas respectivas campanhas. As vedações às doações dirigiram-se às verbas endereçadas às campanhas eleitorais, de forma que as contribuições genéricas aos partidos, desvinculadas de campanhas específicas, continuaram sem limitações. Esses recursos foram apelidados de *soft money*, em contraposição ao *hard money*, dinheiro cujo destino imediato era o apoio a determinada campanha eleitoral.

Verificou-se que o *soft money* era empregado, naturalmente, nas campanhas eleitorais e que essas contribuições aos partidos cresciam em ritmo de progressão geométrica, atingindo cerca de 750 milhões de dólares no fim do século passado. Após anos de debates, o Congresso dos EUA aprovou o *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002*, que, entre tantas

ADI 4650 / DF

medidas, limitou bastante a possibilidade de utilização de *soft money* por parte dos diretórios estaduais dos partidos em eleições federais e vedou a utilização de *soft money* pelos partidos nacionais.

Na decisão do caso *McConnel v. FEC*, a Suprema Corte reconheceu (por 5 x 4) a constitucionalidade das restrições à utilização de *soft money* trazidas pela legislação, especialmente porque, admitindo-se que o *soft money* não se destina diretamente às campanhas eleitorais, tais restrições não violariam a liberdade de expressão, que seria atingida de forma mínima.

E a corrente vencedora da Corte afirmou, então, que as restrições ao manejo do *soft money* estariam justificadas pelo legítimo interesse do governo em prevenir a corrupção existente no sistema, bem como em prevenir a aparência de corrupção que resultaria das grandes contribuições financeiras. Esse trecho do voto condutor, que traz fundamentação assentada na prevenção à aparência de corrupção, causou enorme polêmica e voltaria a ser debatido pela Suprema Corte.

Boa parte desses conflitos revela a disposição de alguns de bloquear, por um lado, as doações das pessoas jurídicas às campanhas eleitorais e, por outro, de barrar os caminhos encontrados por esses recursos oriundos de pessoas jurídicas para chegarem às campanhas.

Note-se que, em 1907, foi aprovada a primeira lei dos EUA que bania a doação de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Em 1947, o Congresso aprovou lei ainda mais restritiva, que proibia até mesmo que pessoas jurídicas (empresas) e sindicatos manifestassem, de forma independente e desvinculada das campanhas, suas preferências eleitorais.

Após o julgamento do caso *Buckley v. Valeo*, o Congresso reafirmou sua posição no sentido de que mesmo manifestações independentes por parte de pessoas jurídicas deveriam ser proibidas, o que foi novamente reafirmado pelo Legislativo Federal do EUA em 2002, quando aprovado o *Bipartisan Campaign Reform Act*, que, por sua vez, foi declarado constitucional, nessa parte, pela Suprema Corte, em 2003, no caso *McConnel v. FEC*.

ADI 4650 / DF

Apesar de tudo isso, os partidos e candidatos conseguiam encontrar meios de levar recursos financeiros de pessoas jurídicas para suas respectivas campanhas eleitorais. Assim, a Suprema Corte, no caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, julgado em 2010, proferiu decisão histórica e polêmica, por meio da qual, por maioria de 5 x 4, afirmou que a primeira emenda à Constituição dos EUA, que protege a liberdade de expressão, não poderia ser interpretada de forma restritiva, de modo que, se é constitucionalmente garantido ao indivíduo livremente expressar-se sobre assuntos político-eleitorais, inclusive com o aporte de recursos financeiros para divulgar sua mensagem, de igual maneira um grupo de indivíduos pode associar-se para fazer a mesma coisa, engajando-se no debate político-eleitoral.

Essas colocações da Suprema Corte visavam à proteção até mesmo da liberdade de imprensa, afinal de contas a maior parte da mídia constitui-se como pessoa jurídica.

A partir dessa decisão, as pessoas naturais e jurídicas podem livremente constituir associações de apoio a determinadas bandeiras político-eleitorais, o que é conhecido nos EUA como *Political Action Committee (PAC)*. Os PAC ou Super-PAC transformaram-se em grandes fontes de recursos e de propaganda e apoiam candidatos específicos.

Nas eleições presidenciais de 2012, ao contrário do que ocorrera, por exemplo, nas eleições em que o ex-presidente Ronald Reagan havia concorrido, ambos os candidatos, republicano e democrata, recusaram-se a receber financiamento público para não sofrerem limitações quanto aos respectivos gastos de campanha (saídas de recursos).

Um dos problemas que acompanhavam a regulamentação eleitoral nos EUA era que as leis previram limitações às campanhas no que se refere ao recebimento de doações, mas não limitaram seus gastos. A partir da decisão do caso *Citizens United v. FEC*, as pessoas jurídicas passaram a participar do debate político-eleitoral por meio dos PAC, sem qualquer limite de aposição de recursos financeiros.

Assim, de forma nem tão oblíqua, a Suprema Corte retirou as limitações de entradas de recursos privados e de gastos das campanhas

ADI 4650 / DF

eleitorais, fazendo com que, apesar de misto (público e privado), na prática, o financiamento eleitoral nos EUA seja majoritariamente privado, com grande participação de pessoas jurídicas e de sindicatos.

O financiamento público em nível federal, caso os candidatos à presidência optem por recusá-lo para as eleições principais, revela-se de maior significado durante as eleições primárias – as quais escolhem os candidatos dos partidos –, bem como nas convenções para nomeação dos candidatos, sempre por meio de subvenções estatais.

Nas eleições de 2012, cerca de 860 milhões de dólares foram arrecadados pelos super-PAC, desses, mais de 500 milhões foram doados por cerca de 150 entidades. Após a decisão do caso *Citizens United v. FEC*, os super-PAC passaram a se organizar de acordo com as seções 501(c)(4) e 501(c)(6) do Código Tributário, as quais regulamentam as pessoas jurídicas sem fins lucrativos.

Isso lhes permitiu receber doações em segredo, visto que, para corporações sem fins lucrativos, admite-se que os doadores mantenham sob sigilo suas respectivas identidades. Assim, um dos reflexos importantes da decisão do caso *Citizens United v. FEC* foi o retrocesso no que diz respeito à transparência do sistema de financiamento de campanhas eleitorais, o que havia sido uma conquista do *Federal Election Campaign Act of 1974*.

O mais importante da descrição da evolução do sistema de financiamento de campanhas, seja na França, seja nos EUA ou em qualquer outro país, é perceber que as diretrizes normativas que regulamentam o financiamento funcionam como *inputs* do sistema, a partir dos quais comportamentos (*outputs*) são estimulados, bem como instigam a criatividade dos atores envolvidos na competição eleitoral para inventarem novas formas de financiar suas campanhas, aproveitando-se das brechas da regulamentação, de forma legal ou não.

Outra conclusão a que se pode chegar a partir do exame de modelos comparados de financiamento de campanhas é a de que, na grande maioria dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento, o financiamento é misto, isto é, envolve recursos públicos e privados.

ADI 4650 / DF

Na **Alemanha**, o princípio da igualdade de partidos, de valor constitucional, inspira toda a disciplina normativa sobre partidos políticos. Ao longo das décadas, diferentes acórdãos do Tribunal Constitucional foram moldando o sistema de financiamento, ora vedando, ora possibilitando o financiamento público dos partidos.

O “Estado de partidos” alemão conforma-se a um sistema político em que o protagonista na eleição é o partido político. Assim, o modelo deve ser consideravelmente plural, deve permitir o ingresso de novas agremiações e deve gerar um sistema parlamentar estável, de modo a atender às necessidades de um país que sofreu com a instabilidade política e econômica e com as consequências das duas grandes guerras. (SANTANO, Ana Cláudia. *O Financiamento da Política*. Curitiba, Editora Íthala: 2014, p. 133.)

O sistema alemão caracterizava-se, inicialmente, por possuir três fontes de financiamento: a quota dos filiados, as doações de terceiros e os fundos estatais. No final da década de 50, uma decisão do Tribunal Constitucional começou a alterar o sistema de dedução fiscal favorável aos partidos (BVerfGE 6,273).

Por considerar que a dedução fiscal favorecia apenas os partidos com representação parlamentar e que era utilizada pelas camadas sociais com maior poder aquisitivo para favorecer apenas os partidos que as representavam, o Tribunal Constitucional entendeu que o sistema violava o princípio da igualdade. Como consequência, o Estado passou a conceder ajudas públicas diretas aos partidos para suas atividades ordinárias.

No entanto, em 1966, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucional o financiamento de tais atividades pelo Estado (BVerfGE 20,56), possibilitando o financiamento estatal apenas das atividades eleitorais dos partidos, *“por meio ou de reembolso ou de restituição de gastos, junto com um sistema de adiantamento de valores para aqueles que cumprissem com os requisitos exigidos nas eleições anteriores”* (...) *“O sistema de adiantamentos consistia na divisão dos valores, sendo que 10% seria entregue no segundo ano da legislatura, 15% no terceiro e 35% no quarto ano. O restante*

ADI 4650 / DF

40% seria abonado após as eleições aos partidos que houvessem obtido ao menos 0,5 dos votos. Cabe destacar que tal umbral por lei era de 2,5%, porém, por determinação do Tribunal Constitucional de 22 de julho de 1969, este umbral aumentou". (SANTANO, Ana Cláudia. O Financiamento da Política. Curitiba, Editora Íthala: 2014, p. 136.)

A mudança provocou uma crise financeira nos partidos, os quais, ao passarem a se valer mais dos adiantamentos de valores, desnaturaram a decisão do Tribunal Constitucional, pois acabavam utilizando referidos valores para financiamento das atividades ordinárias.

Nota-se uma clara confusão entre recursos repassados aos partidos ordinariamente e os diretamente doados às campanhas eleitorais, o que também se verificou, por exemplo, na França e nos EUA. Neste país, os recursos ordinariamente encaminhados aos partidos eram chamados de *soft money*, em razão de, durante bom tempo, não serem alvo de fiscalização mais rigorosa, e os encaminhados às campanhas eleitorais são chamados de *hard money*, pela razão oposta.

Entre 1966 e 1991, a falta de limitação do financiamento público na Alemanha levou a um aumento de trinta vezes do valor das subvenções estatais. O sistema que impedia o financiamento público das atividades ordinárias vigorou até 1982, quando o *Bundestag* instituiu uma comissão de especialistas para estudar o sistema geral de financiamento dos partidos políticos, cujo estudo serviu de base à reforma do sistema. Passou-se a um modelo de compensação de oportunidades, que consistia em um tratamento fiscal diferente às doações e aos pagamentos das quotas dos filiados.

Também, se previu uma quantidade anual sob o conceito de compensação de desigualdades, sempre que o partido houvesse alcançado pelo menos 0,5% dos votos nas listas para os *Länder*.

O modelo foi novamente questionado, com apoio da opinião pública, que não estava de acordo com os altos valores das subvenções estatais. No acórdão BVerfGE 85,264, o Tribunal Constitucional julgou inconstitucional o sistema de compensação de desigualdades, por se tratar de uma interferência do Estado nas diferenças pré-existentes entre

ADI 4650 / DF

os partidos.

No acórdão de 1992, o Tribunal Constitucional reformulou seu entendimento, passando a admitir a possibilidade de financiamento das atividades gerais dos partidos pelo Estado, uma vez que a Constituição não contém dispositivo que vede a prática expressamente. Assim, não mais cabia a distinção entre as atividades eleitorais e as demais dos partidos para fins de financiamento, o que se revela uma grande abertura do modelo aos recursos encaminhados aos partidos e campanhas.

O Tribunal também determinou que o financiamento público fosse parcial, de modo a não inviabilizar o princípio da liberdade e independência dos partidos frente ao Estado, cabendo aos partidos buscar apoio social para financiar suas despesas.

A partir dos limites fixados jurisprudencialmente pelo Tribunal Constitucional ao longo de décadas, o legislador optou por um sistema de financiamento que equilibra subvenções públicas com recursos privados, de modo que o financiamento público não supere o privado. A legislação buscou fomentar doações privadas por meio de dedução fiscal no imposto de renda. Também, é de vital importância ao sistema de financiamento as subvenções destinadas às fundações dos partidos.

A Lei dos Partidos Políticos (*Parteiengesetz*, de 24.7.1967) regulamenta a forma como partidos são financiados na Alemanha. O critério de distribuição é medido pela quantidade de votos obtidos pelos partidos nas eleições ao Parlamento Europeu e ao *Bundestag* (0,5% dos votos válidos) e a eleições estaduais - *Landtage* (1%). Em caso de fusão partidária, apenas são somados seus votos caso tenham obtido, cada um, esse mínimo.

As quantias do financiamento público são definidas em 15 de fevereiro de todo ano pelo presidente do *Bundestag* (Seção 19ª, Lei dos Partidos Políticos). O financiamento público é de 0,85 euros por voto válido nas últimas eleições europeias, estaduais e, para o *Bundestag*, até o limite de quatro milhões de votos. Acima disso, o valor passa a ser de 0,70 euros por voto adicional. Partidos recebem 0,38 euros por euro recebido por subvenção de pessoas físicas (como cotas de afiliados e doações) até o

ADI 4650 / DF

total de 3.300 euros por ano. (Art. 18 (3) da Lei dos Partidos Políticos).

Doações a um partido superiores a 50.000 euros devem ser imediatamente comunicadas ao Presidente do *Bundestag* para publicidade. No *site* do *Bundestag*, há listagem com o nome do doador (pessoa física ou jurídica), quantia, partido e data. Doações acima de 10.000 euros devem ser listadas no relatório anual do partido.

São proibidas, por exemplo, doações de instituições de caridade, associações profissionais, de fundações e associações sem fins lucrativos ou religiosas; de empresas total ou parcialmente pertencentes ao Estado, desde que sua participação direta no setor público seja superior a 25% e doações anônimas acima de 500 euros, concedidas com finalidade de obter vantagens específicas.

Nota-se, portanto, que o modelo alemão atualmente permite a mistura dos recursos destinados ao financiamento dos partidos ordinariamente com aqueles destinados às campanhas eleitorais, o que os norte-americanos chamaram de mistura entre *soft* e *hard money*.

Além disso, a mais recente interpretação da Lei Fundamental de Bonn sobre o tema, emanada do Tribunal Constitucional alemão, impõe que os partidos sejam apenas parcialmente financiados com recursos públicos, visto que não devem se confundir com o Estado, antes precisam de estar conectados à sociedade, o que comprovaria o diálogo entre partido e parcela relevante da opinião pública.

Dessa forma, com as restrições referidas acima, o modelo alemão admite financiamento dos partidos e das campanhas com recursos públicos e privados. No que concerne aos privados, as doações de pessoas físicas devem ser feitas por meio da declaração de imposto de renda (o **que é praxe em quase todo o mundo desenvolvido, pois garante a autenticidade da contribuição**), e as doações de pessoas jurídicas são disciplinadas em lei e são objeto de devida publicidade a ser dada pelo Presidente do *Bundestag* para controle do sistema político e da sociedade em geral.

Para não me alongar demasiadamente na análise do direito comparado, adianto que na Europa, em geral, o modelo de financiamento

ADI 4650 / DF

é misto. Em regra, os recursos públicos são direcionados aos partidos *a posteriori*, ou seja, como restituição por gastos efetivados e comprovados com a campanha eleitoral, sendo que as subvenções estatais jamais ultrapassam 50% do montante total de gastos com as campanhas, sendo por volta de 40%, com tendência de redução, ante crises econômicas sucessivas e o desgaste que tais subvenções geram junto à opinião pública.

Ademais, havendo financiamento público, ainda que parcial e minoritário, de partidos e campanhas, os países europeus preocupam-se em bem regulamentar esse fluxo de recursos visando a impedir que partidos tornem-se indistinguíveis do aparelho estatal, bem como a estimular que guardem conexões reais com a parcela da sociedade que representam.

Além disso, busca-se cuidar do tema de forma justa e preservadora da igualdade de chances para que novos partidos possam surgir na paisagem política. Assim, a distribuição de recursos públicos deve atentar para tal aspecto, o que contribui, junto com a proibição de financiamento exclusivamente público, para impedir a *cartelização* do sistema partidário.

II – Relações entre Estado, partidos políticos e sociedade

Cumprido salientar, também, que o financiamento de partidos e de campanhas eleitorais é impactado de modo relevante pelos sistemas de governo, sistemas eleitorais e quadros partidários adotados, sem falar de disposições constitucionais eventualmente existentes sobre a matéria.

Assim, se, por um lado, a Constituição dos EUA não disciplina a vida dos partidos políticos, as constituições europeias em geral o fazem, a exemplo da Lei Fundamental de Bonn.

A Alemanha é considerada por alguns um Estado de partidos, pois eles são o centro de exercício da política do país. Os países europeus, que muitos alegam terem adotado exclusivamente o financiamento público,

ADI 4650 / DF

em verdade possuem modelos mistos e, em quase todos os casos, rechaçam, expressamente, a exclusividade de dinheiro público nas campanhas.

Isso ocorre porque, apesar da essencialidade dos partidos políticos à vida democrática nesses países, eles não devem confundir-se com o próprio Estado. Antes, os partidos devem estar conectados à sociedade civil, ou a parte significativa dela, de modo a angariar apoios e representar efetivamente correntes de opinião existentes no seio dessas sociedades. Assim, pode-se dizer que os partidos devem situar-se entre o Estado e a sociedade, representando a vontade desta na formação da vontade daquele.

Por essa razão, teóricos dos partidos políticos afastam qualquer tipo de assimilação dos partidos pelas estruturas do Estado – algo típico dos piores regimes autoritários vivenciados no curso do século passado – e, assim, rejeitam teses que conduzam a um sistema de financiamento de partidos e campanhas exclusivamente público.

É essencial que os partidos logrem auferir recursos de seus apoiadores na sociedade civil, demonstrando o liame necessário a uma existência não meramente formal, mas real, como força representativa de setores sociais.

Faz-se imperioso distinguir, também, entre os países presidencialistas e os parlamentaristas, visto que as campanhas eleitorais para a presidência são eminentemente nacionais e, assim, tendem a ser as mais caras. Sem falar do fato de que nações presidencialistas, como Brasil e EUA, possuem territórios vastos.

Assim, é preciso se pense no financiamento das campanhas eleitorais do Brasil desde a nossa matriz constitucional, que se assemelha mais, no que diz respeito ao tratamento dos partidos políticos, à dos países do ocidente europeu, sem perder de vista que, em termos de tamanho das eleições, do eleitorado e do volume de recursos gastos, estamos mais próximos das eleições nacionais dos Estados Unidos da América, em razão de praticarmos o presidencialismo, que demanda uma eleição grande e nacional para a escolha do Presidente da República.

ADI 4650 / DF

Assim, é preciso respeitar a disciplina constitucional que nos impõe os partidos políticos como meios, por excelência, de exercício da democracia, mas atentar para a natureza e a proporção do processo eleitoral em países presidencialistas, como Brasil e EUA, o que demanda significativo aporte de recursos para campanhas eleitorais.

Isso significa que não há como escapar, na prática, de alguma espécie de financiamento misto, com recursos públicos e privados, de partidos e campanhas eleitorais.

A razão para isso não é complicada de se apreender. Os partidos políticos exercem suas atividades ordinárias durante períodos não eleitorais e, para tanto, precisam de conectar-se à sociedade. Assim, para levar a efeito atividades sociais, de debates de ideias e, por meio delas, conectarem-se à parcela da opinião pública que representam ou visam a representar, os partidos demandam alguma sorte de financiamento público e, por óbvio, de privado.

O financiamento público (que no Brasil é realizado via distribuição do Fundo Partidário) visa a estabelecer uma certa igualdade de chances entre partidos, o que insere, no sistema de concorrência partidária, o elemento de igualdade formal (certamente imperfeito e cujo equilíbrio é de difícil alcance).

Todavia, conforme visto, o sistema precisa de evitar que os partidos confundam-se com o próprio Estado (ou que o partido confunda-se com o Estado), pois esta prática revelou-se a mais perversa no curso da história recente, gerando regimes autoritários, à esquerda e à direita, dos mais violentos que a humanidade já teve notícia.

Por essa razão, faz-se imprescindível que os partidos políticos logrem auferir recursos privados, por via de doações, seja de pessoas naturais, seja de pessoas jurídicas, entre aquelas cujas contribuições não estejam vedadas pelo ordenamento jurídico.

O apoio e o financiamento auferido de fontes privadas, em muitos casos, revela-se o maior indício de que determinado partido existe de fato, isto é, que detém existência real ou material, visto que está em conexão a, pelo menos, uma parcela da sociedade, o que é essencial à

ADI 4650 / DF

vitalidade da democracia.

Além disso, esse contato entre partido e sociedade, estabelecido, entre outras formas, por meio do financiamento partidário e eleitoral, é vital à manutenção da competição eleitoral, corolário do princípio constitucional da igualdade de chances, sem o qual resta esvaziada a própria democracia.

E nosso modelo de financiamento de partidos (via Fundo Partidário) e de financiamento de campanhas eleitorais (ora impugnado e que conta com recursos públicos e com doações de pessoas físicas e jurídicas, com limitação baseada na renda dos doadores), apesar de todos seus vícios e, portanto, da necessidade premente de aperfeiçoamento, viabiliza a promoção da concorrência democrática efetiva.

O que tem, de alguma forma, maculado o processo democrático-eleitoral brasileiro são abusos perpetrados, via de regra e com maior intensidade, pelos candidatos que, por sua posição, podem utilizar-se da máquina administrativa em seu favor, normalmente cometendo ilícitos que podem ser evitados com o aprimoramento da legislação, não apenas eleitoral, mas fiscalizatória em geral.

III – Evolução das regras sobre financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais no Brasil

Durante o século XVIII, o único país a manter eleições regulares para preenchimento de cadeiras parlamentares em nível nacional era a Inglaterra. No século XIX, outros países começaram a realizar eleições gerais, a exemplo da França, de Portugal e da Espanha, bem como dos Estados Unidos.

Nesse momento histórico, as eleições realizadas nesses países tinham características em comum: o sistema eleitoral majoritário, a divisão do território em distritos eleitorais e a manifestação pública do voto. (JAIRO NICOLAU. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro.

ADI 4650 / DF

Zahar: 2012, p 17.).

A Constituição brasileira de 1824 enfrentou, entre tantos outros, o desafio de organizar o sistema representativo, que daria conta de eleições em três níveis: municipal, provincial e central. Boa parte dos questionamentos relacionados às eleições durante o Império decorria das suspeitas de fraudes.

Seja em razão da desnecessidade de comprovação de renda que, apesar do voto censitário, vigorou entre os anos de 1824 e 1875, seja a partir de novos regramentos, que passaram a exigir condições para comprovação de renda, permaneceu nebulosa a efetividade do alistamento eleitoral.

O Golpe Republicano precipitou o desenho da nova ordem constitucional do país, mas, durante a Primeira República (1891-1930), de forma geral, o sistema eleitoral permaneceu sendo o majoritário. Três variantes do sistema eleitoral majoritário foram utilizadas durante a Primeira República: (1º) a regra que vigorou nas eleições para a Câmara dos Deputados de 1890; 2º) após o advento da CF de 1891, o Congresso aprovou nova Lei eleitoral em 1892; e 3º) a chamada Lei Rosa e Silva, aprovada em 1904, e que vigorou até 1930.

Todas essas leis veiculavam sistemas majoritários, nos quais os candidatos mais votados (maioria simples) eram eleitos. As variações diziam respeito à conformação dos distritos eleitorais e à quantidade de eleitos por distritos.

Até aquele momento, a totalização da apuração dos votos era realizada pela denominada Comissão de Verificação da Câmara dos Deputados. Este órgão poderia funcionar normalmente, mas tinha natureza eminentemente política, visando a preservar os interesses do Governo central. Durante a Primeira República, entre os anos de 1894 e 1930, a Comissão deixou de reconhecer como eleitos 260 candidatos que constavam das atas das juntas apuradoras, em atuação que, em seus momentos mais exacerbados, recebeu a alcunha de *degola*.

A Justiça Eleitoral do Brasil foi um dos resultados da Revolução Constitucionalista de 1930, que selou o fim da Primeira República. Os

ADI 4650 / DF

dirigentes que assumiram o poder em outubro de 1930 afastaram de seus cargos todos os políticos eleitos na Primeira República.

Os poderes legislativos em todos os níveis da federação foram dissolvidos e o Governo Provisório nomeou interventores para os executivos estaduais, os quais nomearam interventores para os municípios. Assim, todos os postos de poder viram-se ocupados por políticos que não foram eleitos para tanto.

Desde o fim da Primeira República, muito se discutia sobre a questão eleitoral no Brasil. Era cada vez mais premente que o processo eleitoral fosse devidamente regulado, a fim de se evitar fraudes, que ocorriam em diversos momentos do processo, desde o alistamento até a contagem de votos.

Dessa forma, ainda em dezembro de 1930, o Governo Provisório criou “*comissão com a incumbência de estudar e propor a reforma da lei e dos processos eleitorais*”. (NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro. Zahar: 2012, p. 74.)

Essa comissão foi composta por três estudiosos dos assuntos político-eleitorais: Assis Brasil, político gaúcho, ferrenho defensor do sistema de eleições proporcionais para representação popular (até então o modelo era preponderantemente majoritário); João Cabral, estudioso da representação política e professor da UFRJ; e Mario Pinto Serva, promotor do estado de São Paulo.

Após trabalhar durante o ano de 1931, havendo recebido numerosas contribuições de juristas e políticos de todo o país, a Comissão logrou elaborar o Código Eleitoral promulgado em fevereiro de 1932.

O Código Eleitoral de 1932 criou a Justiça Eleitoral, que passou a ser responsável por todas as fases do processo eleitoral no Brasil, e a Constituição Federal de 1934 cuidou da estruturação da nova Justiça especializada.

O Poder Judiciário havia ficado incumbido de organizar as eleições em dois outros momentos de nossa história: no fim do Império (1881-1889) e nos últimos quinze anos da Primeira República (1916-1930), justamente em razão de suspeitas de fraude envolvendo pleitos ocorridos

ADI 4650 / DF

na época, de modo que a prática não era absolutamente novidade entre nós. Infelizmente, a CF/1934 teve vida curta e o regime autoritário conhecido como Estado Novo foi instalado no país.

Ao final do Estado Novo, o presidente Getúlio Vargas editou o Decreto-Lei 7.586, de 14 de maio de 1945, que regulamentou as eleições que ocorreriam em dezembro e criou o sistema eleitoral proporcional de listas abertas, até hoje vigente.

O referido decreto-lei ficou conhecido como Lei Agamenon, em homenagem ao ministro da Justiça Agamenon Magalhães, responsável por sua elaboração. Após a promulgação da Constituição de 1946, o Congresso Nacional aprovou o novo Código Eleitoral, em 1950, que foi substituído, em 1965, pelo Código Eleitoral em vigor.

O Código Eleitoral de 1950 contava com capítulo sobre partidos políticos, no qual o tema ‘prestação de contas’ era abordado, mas na realidade a fiscalização não foi efetiva. A prestação de contas eleitoral teve início com a Lei Orgânica dos Partidos Políticos aprovada já após o golpe militar. Trata-se da Lei 4.740, de 15 de julho de 1965.

Deve-se ressaltar que essa legislação, além de outras proibições, vedava aos partidos “receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa” (art. 56, IV).

Observe-se, portanto, que a proibição das doações de empresas a partidos não é novidade no Brasil. Essa legislação foi substituída pela Lei 5.682, de 21 de julho de 1971, que manteve a redação anterior, estendendo a vedação às entidades de classe ou sindical, nos seguintes termos:

“Art. 91. É vedado aos Partidos:

(...)

IV – receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical”.

ADI 4650 / DF

Essa Lei 5.682/1971 regeu o pleito eleitoral de 1989, por meio do qual o Brasil elegeu, diretamente, ao cargo de presidente da República, o senhor Fernando Collor de Mello. Note-se que eram vedadas as doações de pessoas jurídicas aos partidos e, assim, às campanhas eleitorais.

IV – Do *impeachment* do presidente Collor à Operação Lava Jato

O Presidente Collor sofreu *impeachment* cujas razões assentam-se, em grande parte, em ilícitos relacionados ao financiamento da campanha eleitoral. A Comissão Parlamentar de Inquérito que revelou boa parte dos escândalos na época contou com a Presidência do deputado Benito Gama, com a Vice-Presidência do senador Maurício Corrêa, saudoso colega, e com a relatoria do senador Amir Lando. Boa parte do que se constatou então continua a ocorrer atualmente, por certo com maior sofisticação e capilaridade, conforme nos revela dia após dia a Operação Lava Jato.

1 - As constatações da CPI do esquema PC Farias

A CPI do Esquema PC Farias produziu um relatório cujo CAPÍTULO X, intitulado DOS FATORES QUE POSSIBILITAM “ESQUEMAS” DO TIPO PC, teve como primeiro item O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS. Ao discorrer sobre relações escusas que se estabeleceram entre grandes empreiteiras e parte do poder político, o relatório da CPI já mencionava obras superfaturadas, entre outros fenômenos, que voltam a ser escancarados, atualmente, pela Operação Lava Jato.

Além disso, o relatório da CPI afirmava com clareza e considerando a experiência comparada, que a legislação brasileira, ao vedar as doações de pessoas jurídicas aos partidos e campanhas eleitorais, era assaz

ADI 4650 / DF

restritiva e, portanto, irreal. Consignava que o fluxo de recursos de empresas para campanhas era realidade em todo o mundo civilizado e que a legislação brasileira beirava o ridículo, uma vez que estava comprovado, à saciedade, que ela não era capaz de impedir o aporte de recursos de empresas para as campanhas.

Isso levava à conclusão de que seria hipocrisia a manutenção da vedação de recursos de empresas nas campanhas eleitorais e que, nesse sentido, o que o país precisava de fazer era, não apenas regulamentar com rigor o aporte de recursos nas campanhas (entrada de recursos), mas sobretudo, impor limites aos gastos (saídas de recursos) das campanhas, os quais deveriam ser fiscalizados com máxima eficiência pela Justiça Eleitoral.

Confira-se trecho significativo do Relatório produzido pela CPI que investigou o esquema PC Farias e que culminou com o *impeachment* do Presidente Collor:

“x.1.1 – Os gastos de campanha

Em primeiro lugar, para entendermos o financiamento eleitoral, abordemos os números: as quantias que se gastam nas campanhas eleitorais têm cifras assombrosas. Para as eleições deste ano (o ano era 1992), existem na imprensa estimativas de que os candidatos a prefeito das grandes capitais gastarão em torno de 20 milhões de dólares, enquanto que os candidatos a vereador desses municípios gastarão, em média, 100 mil dólares. Na campanha de 1990 para a Câmara Federal, o DIAP (Depto. Intersindical de Assessoria Parlamentar) estimou que 80 dos candidatos eleitos gastaram mais que um milhão de dólares para se eleger. Esses gastos envolvem aluguel de imóveis, telefones e veículos, contratação de *staff*, gastos com pesquisas de sondagem, material de propaganda, *jingles* etc. Mesmo que esses números sejam superestimados, já que não consideram o trabalho voluntário, as cifras aproximadas seriam muito elevadas. Correspondem a uma evolução mundial dos gastos de campanha, que aumentaram espetacularmente nos últimos

ADI 4650 / DF

vinte anos. Na França, por exemplo, em 1974, os principais candidatos a presidente necessitariam de 40 milhões de francos cada um; em 1981, a fatura não sairia por menos que 150 milhões de francos e, em 1988, 260 milhões, para os dois turnos, pareceriam razoáveis ... Os deputados já eleitos, em 1981, anunciaram 100 a 120 mil francos de despesas para a campanha; os eleitos, em 1986, anunciaram 1 milhão de francos de despesas.

Entre as causas principais apontadas por especialistas, está a evolução das técnicas de propaganda, que obrigou, pela competição, a que os candidatos lancem mão *de experts* em comunicação, de organismos de pesquisa de opinião, da publicidade de estilo comercial (ver em *Regards sur l'Actualité*, nº 140, abril 1988 – “La politique et l'argent: législations française et étrangères”). Também são mencionados, como explicação para esse aumento, o prolongamento do tempo de campanha e, no caso do Brasil, especialmente nas eleições presidenciais, o uso de meios de locomoção, como os ‘jatinhos’.

De onde vem o dinheiro necessário? Os recursos obtidos através das contribuições de militantes estão longe de dar conta desses montantes. Tampouco a ajuda do Estado, através do Fundo Partidário, resolve, já que, em nosso País, esse fundo é mínimo. **Assim, o apelo ao setor privado aparece como caminho salvador, apesar de proibido por lei. O hiato entre a necessidade de gastos e o montante arrecadado legalmente dá a medida da hipocrisia, tida por quase todos como necessária, e assim as campanhas eleitorais fazem-se, sabida e assumidamente, ao arrepio da lei.**

A legislação brasileira sobre controle de gastos é considerada irreal e mesmo excessivamente rigorosa, e a imprensa, nos últimos meses, é rica em declarações nesse sentido”. (P. 303-304 – grifei).

E o relatório produzido pela CPI prossegue (após descrever as regras que regulamentavam o controle de gastos e financiamento de partidos e

ADI 4650 / DF

campanhas) para concluir ser urgente e necessário viabilizar, regulamentando e fixando limites nítidos, a contribuição de pessoas jurídicas a partidos e campanhas eleitorais, sob pena de se empurrar todo o sistema político para a ilegalidade. Confira-se:

“As diretrizes principais sobre os recursos financeiros dos partidos encontram-se no corpo da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 5.682, de 21 de julho de 1971), especialmente nos títulos VII e VIII (das Finanças e Contabilidade dos Partidos e do Fundo Partidário, respectivamente). Os artigos 91 e 92 estabelecem que recursos são considerados ilícitos, vedando o recebimento de recursos, diretos ou indiretos, de pessoas ou entidades estrangeiras, de autoridades ou órgãos públicos, afora os do fundo Partidário, bem como os de empresa privada de finalidade lucrativa e de entidade de classe ou sindical. A lei estabelece ainda que só podem receber ou aplicar recursos financeiros nas campanhas eleitorais determinados dirigentes dos partidos e comitês legalmente constituídos para esse fim. Os candidatos são expressamente proibidos de realizar individualmente despesas de caráter eleitoral, sob pena de cassação do respectivo registro (ver art. 93).

Essas proibições têm gerado muitas críticas, por serem consideradas irreais e fantasiosas, constituindo, segundo alguns, um convite à ilegalidade. Esse ponto tem centralizado as discussões sobre as falhas da legislação, produzindo mesmo a impressão de que a legalização das doações de empresas privadas seria a medida fundamental para a moralização e transparência das campanhas políticas.

No entanto, a mera legalização dos recursos utilizados nas campanhas praticamente não mudaria a nossa realidade eleitoral, já que se sabe que a grande maioria das campanhas é movida por recursos ilegais – aquilo que agora é ilegal deixaria de sê-lo, convertendo-se o poder do dinheiro em norma legal. A regulamentação das doações de empresas só faz sentido se acompanhada de normas que as disciplinem, para impedir a

ADI 4650 / DF

distorção da representação política pelo poder econômico.

Se admitirmos doações irrestritas e a atuação indiscriminada dos interesses econômicos nas campanhas, estaremos comprometendo a normalidade e a legitimidade das eleições. Não apenas por ferir o princípio da igualdade, já que, evidentemente, os candidatos mais fortes economicamente seriam privilegiados, mas, talvez principalmente, por permitirmos que se elejam bancadas representativas de interesses econômicos particulares, o que atingiria frontalmente o princípio da liberdade – a independência ante as potências financeiras é uma das condições para o livre funcionamento dos partidos políticos. Do contrário, ter-se-ia o Congresso reduzido a uma bancada de transações entre as grandes empresas.

Que isso não é mera especulação infelizmente ficou demonstrado na CPI. Várias doações ilícitas, diretamente a candidatos e, inclusive, a deputados eleitos foram aqui comprovadas, em depósitos nominais, oriundas dos generosos fantasmas. De onde vieram esses recursos? Por outro lado, conforme é demonstrado neste Relatório, entre as notas fiscais emitidas pela EPC (Empresa de Participações e Construções, fundada por PC Farias, em 1985) que foram destacadas pela Receita Federal, como suspeitas de acobertar pagamentos ilegais, temos, entre maio de 90 e novembro do mesmo ano, milhões de dólares em notas de grandes fornecedores de cimento e construtoras: a Norberto Odebrecht pagou à EPC em torno de três milhões e duzentos mil dólares, a Andrade Gutierrez, em torno de um milhão e setecentos mil dólares, o Grupo Votorantim, aproximadamente duzentos e cinquenta mil dólares, apenas neste período. Para que foram feitos esses pagamentos? É lícito pelo menos supor que parte desses recursos tenha ido para campanhas eleitorais, já que não é segredo para ninguém que essas empresas estão entre as maiores interessadas nos resultados eleitorais. Não é demais que nos detenhamos por um momento no papel que as grandes empreiteiras e prestadoras de serviços jogam na cena política em nosso País, já que os pagamentos mencionados levantam a

ADI 4650 / DF

ponta do manto obscuro que envolve suas atividades.

O crescimento das grandes empresas construtoras dá-se à sombra do Estado brasileiro, nas últimas décadas, de uma forma tal que essas empresas se encontram hoje firmemente encravadas na estrutura da administração pública. Se no início a relação entre Estado e as firmas era externa, isto é, o Estado controla a obra e a empreiteira a realiza, surgindo a corrupção na medida em que a empresa paga a propina para conseguir a concorrência, ou o governante a pede para entregá-la, hoje (em 1992!) a relação é muito mais complexa. As grandes empreiteiras estabelecem prioridades de investimento, atuam na elaboração do orçamento, incluindo seus projetos e descobrindo os caminhos da liberação de verbas, contribuem para a eleição de governantes que lhe sejam simpáticos ou de bancadas que votem seus projetos – enfim, influenciam enormemente na formação dos quadros políticos e administrativos e acabam comandando o orçamento público, como denunciou o Ministro Adib Jatene, logo da sua posse.

(...) Chama a atenção, porém, que, se o clamor pela transparência das finanças partidárias atinge as páginas dos jornais, raramente se menciona o fato de que não há sanções estabelecidas para os que infringirem a lei. Se a proibição do financiamento por empresas privadas se converteu em letra morta, é porque não há praticamente riscos em receber ou doar recursos ilegais. Mesmo nos casos comprovados, aqui nesta CPI, de candidatos que receberam recursos ilícitos, a única pena possível seria a de perda do registro da candidatura, à época das eleições, prevista no parágrafo segundo do art. 93". (P. 311-313).

A leitura do Relatório da CPI do esquema PC Farias impressiona, pois revela que o país já esteve às voltas, em passado recente, com o problema do financiamento de partidos e campanhas, mas parece haver perdido a memória das lições da época. Vigorava, então, legislação que proibia a doação de pessoas jurídicas com fins lucrativos aos partidos e

ADI 4650 / DF

campanhas eleitorais, mesmo assim, o que se verificou foi a abundância de recursos de empresas nas campanhas.

Ante o fracasso da vedação e da óbvia impossibilidade de 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.

Quanto à fiscalização das contas de campanhas, o relatório da CPI já apontava para o caráter meramente formal do exame da Justiça Eleitoral, notando que este trabalho revelava-se inócuo, se o objetivo fosse mesmo o de controlar gastos de campanhas eleitorais. Afirmava o Relatório da CPI: *“ A verdade é que a Justiça Eleitoral tem-se contentado com um controle formal das prestações de contas”*.

Cerca de 20 anos depois do estouro do escândalo de corrupção envolvendo a campanha eleitoral do presidente Collor e após todas as lições relatadas pela CPI, o Brasil vê-se às voltas com escândalo de dimensões muito maiores.

Em vez de perquirir as falhas da regulamentação legislativa implementada, está-se encaminhando solução comprovadamente equivocada e ineficiente, visto que apenas busca resgatar o *status quo* da época do impedimento do ex-presidente Fernando Collor.

Aliás, não se cuida de meramente resgatar a regulamentação ou a proibição, mas, talvez, de piorar o que tínhamos naquele tempo, visto que há pedido para que seja imposto limite *per capita* uniforme a doações de pessoas físicas, o que simplesmente consistiria em autorização legislativa da prática do crime de lavagem de dinheiro por campanhas eleitorais.

Após o impedimento do Presidente e todas as recomendações da CPI, aprovou-se a Lei 8.713, de 30.09.1993. Essa lei trouxe normas disciplinadoras da administração financeira das campanhas e regras para instituição dos comitês partidários; estabeleceu a responsabilidade de

ADI 4650 / DF

candidatos e partidos; estipulou as formas de recebimento e movimentação de recursos pelas campanhas e limitou as doações de pessoas físicas e jurídicas, as quais eram antes vedadas de contribuir.

A Lei 8.713/93 foi regulamentada pela Resolução TSE 14.426, de 7.8.1994 e esse conjunto normativo disciplinou as eleições gerais de 1994. Desde essas eleições, portanto, as pessoas jurídicas estão autorizadas a doar aos partidos e às campanhas eleitorais do Brasil. As eleições municipais de 1996 foram regidas pela Lei 9.100, de 29.09.1995, a qual foi regulamentada pela Resolução TSE 19.510, de 18.04.1996. A partir de 1997, os pleitos eleitorais passaram todos a ser regulamentados pela Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, com posteriores modificações.

A Lei 9.504/97 manteve a possibilidade de doações por parte de pessoas físicas e jurídicas, observados limites específicos e manteve a prática de os próprios partidos fixarem o montante máximo de gastos com suas campanhas.

Para que possamos retomar diretamente o exame da presente ação, faz-se imprescindível examinar a realidade atual das campanhas eleitorais do país.

2 - Operação Lava Jato: a propina lavada

O ministro Celso de Mello, do alto de seus então quarenta e quatro anos de serviços relevantes prestados ao país, qualificou o esquema apelidado de mensalão de a grande vergonha de nossa história política – Ação Penal 470, sessão de 22.10.2012.

Essas sábias palavras foram atropeladas pela sucessão de acontecimentos. O mensalão foi rebaixado no *rating* soberano dos escândalos.

Se, naquela feita, analisamos pagamentos a parlamentares da “base aliada”, financiados por verbas de contratos de publicidade e empréstimos bancários fajutos, na Lava Jato temos quadro

ADI 4650 / DF

potencialmente mais sombrio.

A investigação revela que o patrimônio público estaria sendo saqueado por forças políticas. Os recursos serviriam para manter a boa vida dos mandatários, mas não apenas isso. O esquema se afigura verdadeiro método de governar: de um lado, recursos do Estado fluiriam para forças políticas; de outro, financiariam a atividade político-partidária e de campanhas eleitorais, a corrupção de agentes públicos, a manutenção de base partidária fisiológica, a compra de apoio da imprensa e de movimentos sociais e, claro, o luxo dos atores envolvidos. Ou seja, cuidava-se de método criminoso de governança, que visava à perpetuação de um partido no poder, por meio do asfixiamento da oposição.

A investigação aponta que a Petrobras contratava suas obras de engenharia com um grupo de empreiteiras, que controlavam os preços e devolviam 3% de tudo o que recebiam aos corruptos.

Os delatores apontam o partido do Governo como destino da “parte do leão”. O gerente-executivo de engenharia, Pedro Barusco, afirmou, na Polícia e em depoimento à CPI, que 2% de todos os pagamentos feitos pela Diretoria de Serviços da estatal, comandada na época por Renato Duque, eram entregues ao tesoureiro do PT. Isso é afirmado em outras delações – como as do presidente da Camargo Corrêa, Dalton Avancini. Esquema semelhante funcionaria na Diretoria Internacional, comandada por Nestor Cerveró.

Os valores seriam entregues ou por pagamentos ocultos, ou por doações eleitorais, contabilizadas e declaradas à Justiça Eleitoral.

E não estamos falando de simples ilações. Há provas concretas, não só a palavra de presos interessados em obter liberdade. Para começar, o volume de recursos encontrados em contas dos agentes da Petrobras no exterior é um elemento forte na direção de que algo está errado.

Alguns fatos já foram inclusive julgados em primeira instância. Na Ação Penal 508325829.2014.4.04.7000, dirigentes da Camargo Corrêa foram condenados pelo pagamento de propinas correspondentes a 1% do valor de contratos na Refinaria Getúlio Vargas (REPAR) e na Refinaria

ADI 4650 / DF

Abreu e Lima (RNEST). O valor teria sido repassado a Paulo Roberto Costa, da Diretoria de Abastecimento da Petrobras.

Em suma, a investigação policial apurou que empreiteiras corrompiam agentes públicos para firmar contratos com a Petrobras, mediante fraude à licitação. A Petrobras, na época, era a petroleira que mais investia no mundo. A atual situação de endividamento da companhia parece deixar claro que o projeto de expansão de suas atividades estava bem além do comportado pelo mercado.

Parte da propina voltaria ao PT em forma de doações contabilizadas à legenda e às campanhas eleitorais. Outra parte seria entregue em dinheiro ao tesoureiro do Partido. Uma terceira financiaria a agremiação, por meio de doações indiretas ocultas, especialmente por meio de publicidade. Somado a isso, a conta de campanha da candidata à Presidência também contabilizou expressiva entrada de valores depositados pelas empresas investigadas.

As doações contabilizadas parecem formar um ciclo que retirava recursos da estatal, abastecia contas do partido, mesmo fora do período eleitoral e circulava por campanhas eleitorais. No período eleitoral, o esquema abasteceria, também, as campanhas diretamente.

Na saída, há indicativos sérios de inconsistência nas despesas contabilizadas. Aparentemente, o ciclo completar-se-ia não somente com o efetivo financiamento das campanhas com dinheiro sujo, mas, também, com a conversão do capital em ativos aparentemente desvinculados da origem criminosa, podendo ser empregados, como se lícitos fossem, em finalidades outras, até o momento não reveladas.

No que se refere às “doações” não contabilizadas entregues diretamente ao tesoureiro do Partido, ou às indiretas ocultas em publicidade, os recursos da Petrobras alimentariam, indiretamente, o PT, gerando créditos não rastreáveis, além de sustentar *blogs* veiculadores de propaganda do projeto de poder financiado com recursos da sociedade.

Analisando as informações da prestação de contas, disponíveis no sítio eletrônico do TSE, observa-se que as empresas investigadas na referida operação policial, que mantinham contratos com a Petrobras,

ADI 4650 / DF

realizaram diversas doações de campanha, em 2014, ao Diretório Nacional do PT.

Além das “doações” contabilizadas ao PT, realizadas, no ano de 2014, por empresas supostamente envolvidas no esquema do *Petrolão*, agentes públicos que trabalhavam na Petrobras, em delações premiadas tornadas públicas, relataram que o pagamento de propina à aludida agremiação foi realizado em anos anteriores, na conta do Partido, bem como diretamente a João Vaccari Neto, tesoureiro do Partido dos Trabalhadores.

Entre as empresas cujos contratos com a Petrobras estão sendo investigados na operação policial por fraude à licitação e formação de cartel, estão a UTC Engenharia S.A., a Andrade Gutierrez S.A., a Construtora Queiroz Galvão S.A., a Construtora OAS Ltda., a Construtora Norberto Odebrecht S.A., a Odebrecht Óleo e Gás S.A. e a Engevix Engenharia S.A. Todas elas realizaram grandes doações ao PT e às campanhas de seus candidatos em 2014.

Ao PT, as empreiteiras doaram os seguintes valores, em 2014:

“A UTC doou ao PT o montante de **R\$ 10,8 milhões**.

A Construtora Andrade Gutierrez S.A. realizou doações no valor total **R\$ 14.680.000,00 (catorze milhões, seiscentos e oitenta mil reais)**.

A Construtora Queiroz Galvão S.A. doou **R\$ 10,8 milhões**.

A Construtora OAS Ltda. fez doações que somam **R\$ 11.406.000,00 (onze milhões, quatrocentos e seis mil reais)**.

A Construtora Norberto Odebrecht S.A. fez doações ao PT que totalizam **R\$ 2,3 milhões**.

A Odebrecht Óleo e Gás S.A. doou o valor global de **R\$ 2 milhões**.

A Engevix Engenharia S.A. Fez doações no montante de **R\$ 3,6 milhões”**.

ADI 4650 / DF

Ou seja, só no ano eleitoral, temos um total de **R\$ 55,586 milhões** em doações ao partido. E as doações não se limitavam aos anos de eleições gerais. Mesmo em anos em que não havia pleitos, o fluxo de recursos ao Partido manteve-se intenso.

No período de 2010 a 2014, OAS, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, UTC, Camargo Corrêa, Engevix, Norberto Odebrecht Brasil e Norberto Odebrecht doaram ao PT a soma de **R\$ 171.946.000,00 (cento e setenta e um milhões, novecentos e quarenta e seis mil reais)**.

E esses recursos circularam para abastecer as campanhas eleitorais. O Diretório Nacional do PT, no período de agosto a outubro de 2014, doou **R\$ 13.655.000,00 (treze milhões, seiscentos e cinquenta e cinco mil reais)** à conta da candidata Dilma Rousseff. Aos candidatos, comitês ou diretórios regionais que concorriam nos estados, o valor do repasse tendo como doador originário uma das empresas investigadas foi da ordem dos **R\$ 53 milhões**.

Diretamente à campanha presidencial da candidata Dilma Rousseff, as empreiteiras investigadas doaram o valor total de **R\$ 47,5 milhões**.

Os ingressos são tão expressivos que a própria campanha parece ter servido como plataforma para que os recursos fossem novamente desviados para, sabe-se lá, que finalidade escusa. O ciclo se completa com despesas de campanha de duvidosa consistência.

Nas últimas eleições presidenciais, a candidata vencedora dispendeu grandes valores em contratos com fornecedores com incerta capacidade de cumprir ou entregar os respectivos objetos.

A candidata Dilma Rousseff declarou o pagamento à **Focal Confecção e Comunicação Visual** de **R\$ 24 milhões** por prestação de serviços, o segundo maior contrato da campanha. A empresa tem sede em São Bernardo do Campo/SP e, conforme veiculado pelo jornal *Folha de São Paulo*, um dos sócios seria, até o ano anterior, motorista contratado pela empresa. A outra sócia, Carla Cortegoso, é filha de Carlos Cortegoso, mencionado por Marcos Valério no Mensalão. (Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1559556-pt-pagou-r-24-mi-a-empresa-que-tem-motorista-como-socio.shtml>>. Acesso em: 10 ago.

ADI 4650 / DF

2015.).

A **Gráfica VTPB Ltda.** recebeu **R\$ 22.898.320,00 (vinte e dois milhões, oitocentos e noventa e oito mil, trezentos e vinte reais)** da candidata para fornecer material impresso. De acordo com o noticiado na imprensa, Ricardo Pessoa, em delação firmada com o Ministério Público Federal, haveria assinalado que parte do valor do contrato teria origem no esquema de corrupção que envolveria a Petrobras (Disponível em <http://www.istoe.com.br/reportagens/418326_O+EMPREITEIRO+A+GRAFICA+FANTASMA+E+A+CAMPANHA+DE+DILMA>. Acesso em: 10 ago. 2015.).

Já a Rede Seg Gráfica e Editora cujo presidente seria um motorista, recebeu **R\$ 6.150.000,00 (seis milhões, cento e cinquenta mil reais)** da campanha da presidente Dilma Rousseff sem, contudo, possuir nenhum empregado registrado.

Mas o financiamento de campanhas políticas era apenas um dos aspectos do método de governar que se desvela. E a doação declarada era apenas uma das portas do retorno dos recursos públicos ao Partido.

Paulo Roberto Costa e Pedro Barusco, em depoimentos de delação premiada, referem que João Vaccari Neto, tesoureiro do PT, cuidaria pessoalmente da cobrança e do recolhimento à legenda dos valores referentes ao “sobrepreço para uso político” dos contratos entre as empreiteiras e a Petrobras.

Paulo Roberto Costa afirmou, quanto à empresa Camargo Corrêa, o seguinte:

“[...] a mesma era uma das empreiteiras que participavam do sistema de cartelização envolvendo os contratos da PETROBRÁS, em relação aos quais havia uma margem de sobrepreço de 3% (três por cento) para uso político (...); que detalha que os valores para uso político eram repassados a JOÃO VACCARI NETO tesoureiro do PT quando se tratasse de recursos destinados ao Partido dos Trabalhadores. (Ação penal 50123310420154047000, evento 16, Termo de colaboração 30)”.

ADI 4650 / DF

Pedro Barusco, por sua vez, relatou que:

“[...] essa combinação envolveu o tesoureiro do Partido dos Trabalhadores, JOÃO VACCARI NETO, o declarante e os agentes de cada um dos ESTALEIROS, e estabeleceu que sobre o valor de cada contrato firmado entre a SETEBRASIL e os ESTALEIROS, deveria ser distribuído o percentual de 1% [...]; Que a divisão se dava da seguinte forma: 2/3 para JOÃO VACCARI; e 1/3 para a “Casa 1” e “Casa 2” (Disponível em: http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/02/858_ANEXO3.pdf) [...].

Continua o depoimento asseverando que, “quando o declarante começou a contabilizar o pagamento de propinas referentes à KEPELL, em março de 2013, verificou que JOÃO VACCARI já havia recebido, até aquela data, do KEPELL FELS, o valor de **US\$ 4.523.000,00 (quatro milhões, quinhentos e vinte e três mil dólares)**, mas não sabe dizer como e onde foi recebido” (Disponível em: http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/02/858_ANEXO3.pdf). Pedro Barusco também disse que os pagamentos de propina foram feitos “em razão de aproximadamente 90 (noventa) contratos de obras de grande porte firmados entre a PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS e algumas empresas coligadas” (Disponível em: http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/02/858_ANEXO5.pdf) (fl. 3). Acesso em: 18 ago. 2015”.

Fazia parte do método o financiamento de outras despesas no interesse do partido.

ADI 4650 / DF

Milton Pascowitch, implicado na Operação Lava Jato por ser o responsável por repassar propinas da Engevix a membros da Diretoria de Serviços da Petrobras, afirmou, em delação premiada, que recursos desviados da Petrobras financiavam o apoio de *blog* que se pretende jornalístico, com o objetivo de promover a propaganda disfarçada do Partido dos Trabalhadores e seus candidatos, além de denegrir a imagem dos partidos e candidatos concorrentes. Ou seja, a imagem partidária, cultivada com recursos públicos, era uma preocupação permanente.

E parece que, como já acontecera no mensalão, a corrupção, também, era meio para formar e manter uma base aliada. Tramitam no Supremo Tribunal Federal e na Justiça Federal de Curitiba várias investigações, tendo como pano de fundo o recebimento de valores desviados da Petrobras para financiamento de campanhas de políticos aliados.

Os próprios diretores das empreiteiras afirmam, sistematicamente, que, por ordem dos políticos que operavam o esquema, deixavam de pagar as propinas pela via normal – contas ocultas ou dinheiro vivo – e faziam depósitos como doações de campanha.

A “Lista do Janot”, como ficou conhecida a relação dos pedidos de abertura de inquéritos contra políticos nessa situação, já gerou as primeiras denúncias.

E esse verdadeiro duto de verbas públicas não se destinava apenas ao financiamento de um projeto de poder, o que já é de enorme gravidade. A mídia vem revelando que esses valores foram utilizados também para a compra de fazendas, de apartamentos, suas respectivas reformas de alto luxo, bem como para o financiamento de viagens dos líderes partidários.

As práticas financeiras do Partido dos Trabalhadores e de seus filiados estão em investigação pelo Tribunal Superior Eleitoral, por representação do Corregedor Eleitoral, na forma do art. 35 da Lei 9.096/95.

As implicações de práticas abusivas ou criminosas nas últimas eleições estão *sub judice* no TSE – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo 7-61, de relatoria da ministra Maria Thereza, e Ações de

ADI 4650 / DF

Investigação Judicial Eleitoral O1943 e O1547, ambas de relatoria do ministro João Otávio de Noronha, Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral.

A própria Petrobras reconheceu um prejuízo de R\$ 6,2 bilhões, em razão da corrupção investigada na Operação Lava Jato. Estimativas menos otimistas, mas possivelmente mais realistas, apontam para valores bem maiores. A Polícia Federal estima um prejuízo da ordem dos R\$ 19 bilhões de reais.

No mensalão, o ex-diretor de *marketing* do Banco do Brasil foi condenado pelo desvio de R\$ 2,9 milhões, a despeito dos rígidos controles observados pelo setor bancário. O valor é quase ridículo, se comparado com o desviado no *Petrolão*. O fato é que o Estado controla empresas grandes, que atuam no mercado e necessitam de agilidade para concorrer, não podendo ficar sob rígidas amarras em sua administração. Um prato cheio para corrupção.

Vale lembrar que as empresas estatais são patrimônio público. E que foram assaltadas por um grupo de pessoas que pretenderam usar o Estado brasileiro em benefício próprio e de seu projeto de poder.

Note-se que estamos, agora sim, falando de financiamento público de campanhas. Financiamento público de apenas um dos lados na disputa eleitoral: aquele que indica a direção da empresa. Financiamento mediante desvio de valores públicos para particulares.

O volume de recursos envolvido nas campanhas eleitorais tem demonstrado aptidão para corromper o sistema político. Era assim quando as doações de pessoas jurídicas eram vedadas. É assim no modelo atual. Para resolver o problema, seria o caso de esquecer as lições de nossa história recente?

Não deixa de ser interessante que o partido que é o grande beneficiário do esquema desvelado pela Operação Lava Jato e, sem sombra de dúvida, seu mentor, seja, também, o incentivador e até mesmo patrocinador de providências (esta ADI figura dentre elas) que visam a proibir a doação de empresas privadas a campanhas eleitorais. Como se explicar tal fenômeno? Sensibilidade de recém-convertido?

ADI 4650 / DF**V. O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil atual**

Os gastos de campanhas eleitorais e de partidos políticos, atualmente, são financiados com doações de recursos de pessoas físicas, de pessoas jurídicas e com valores oriundos do Fundo Partidário.

Historicamente, doações de pessoas jurídicas são em valor muito superior às realizadas por pessoas físicas. Esse padrão, conforme demonstram os números, se repetiu nas eleições de 2014.

Dilma Rousseff declarou à Justiça Eleitoral doações de pessoa jurídica no valor de R\$ 294.336.272,40 (duzentos e noventa e quatro milhões, trezentos e trinta e seis mil, duzentos e setenta e dois reais e quarenta centavos), que representa 84% do valor recebido pela candidata, e de pessoas físicas no valor de R\$ 869.017,00 (oitocentos e sessenta e nove mil e dezessete reais), que representa 0,24% do total. 14% do restante da receita vieram do Partido dos Trabalhadores que, por sua vez, compôs a receita da campanha com 98% de doações de pessoas jurídicas.

Aécio Neves declarou à Justiça Eleitoral doações de pessoas jurídicas no valor de R\$ 22.102.529,46 (vinte e dois milhões, cento e dois mil, quinhentos e vinte e nove reais e quarenta e seis centavos), que representa 9,7% do valor recebido pelo candidato, e doações de pessoa física no valor de R\$ 26.400,00 (vinte e seis mil e quatrocentos reais), que representa 0,01% do total.

O restante do valor arrecadado pela campanha de Aécio representa 90% da receita. Do comitê, foram recebidos R\$ 190.054.334,80 (cento e noventa milhões, cinquenta e quatro mil, trezentos e trinta e quatro reais e oitenta centavos), sendo 66% de pessoas jurídicas. Já do Partido foram recebidos R\$ 14.674.882,47 (quatorze milhões, seiscentos e setenta e quatro mil, oitocentos e oitenta e oito reais e quarenta e sete centavos), sendo 86% de pessoas jurídicas.

Vale ressaltar que, em relação ao Comitê de campanha, outros 25% são oriundos do Partido político, sendo certo que grande parte desse montante também vem de pessoas jurídicas.

ADI 4650 / DF

Os gastos declarados dos dois candidatos, por sua vez, foram de 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), respectivamente.

Analisando os dados existentes, percebe-se que as doações de pessoas físicas não são tradição no processo político de nosso país. As doações são feitas por número não expressivo de pessoas e, em geral, são de baixo valor. Por outro lado, vê-se que os gastos declarados são vultosos, milhares de vezes acima dos donativos recebidos das pessoas físicas.

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 do caixa 2; e *ii*) estímulo à prática sistemática de crimes de falsidade, com o uso de CPF de “laranjas”.

Delineado o quadro de financiamento atual por pessoas físicas e jurídicas, não posso deixar de retratar a situação atual de prestação de contas eleitorais no Brasil.

Há dois tipos de prestação de contas à Justiça Eleitoral: a anual (art. 17, inciso III, da Constituição Federal), entregue anualmente por todos os partidos políticos e a de campanha eleitoral (art. 34 da Lei n. 9.096/1995), entregue no ano das eleições ou no ano seguinte pelos partidos políticos e candidatos que disputam algum cargo eletivo.

A prestação de contas anual é apresentada pelas direções partidárias municipais, estaduais e nacionais dos 32 partidos existentes, em meio físico e é analisada pelas equipes dos cartórios eleitorais, dos TRE e do TSE, conforme os respectivos níveis de representação partidária.

A prestação de contas de campanha eleitoral, por sua vez, é analisada de acordo com o cargo disputado. As contas dos candidatos a vereador e a prefeito são analisadas pelos cartórios eleitorais; as contas dos candidatos a deputado estadual, federal e a governador são

ADI 4650 / DF

analisadas pelos TRE, e as contas dos candidatos a Presidente da República são analisadas pelo TSE.

Assim, somam-se às prestações de contas anuais dos partidos políticos as contas da campanha eleitoral: 22 mil processos nas eleições gerais de 2014, e 525 mil processos nas eleições de 2012.

Conforme é possível observar, em algumas unidades da Federação, há servidor responsável pela análise de cerca de 400 a 600 processos eleitorais (MT, RJ, PA, AP, RR), que deve ocorrer no curtíssimo prazo de 8 dias antes da diplomação, no caso de candidato vencedor da eleição, ou até o último dia do mês de julho do ano seguinte (Res. - TSE n. 23.390), nas hipóteses de candidatos derrotados. As contas anuais, por sua vez, prescrevem no prazo de 5 anos, contados da apresentação à Justiça Eleitoral (Lei 12.034/2009).

Ou seja, ou o prazo é muito exíguo, quase forçando a uma avaliação superficial, ou o processo tende à prescrição. Assim, o cenário da fiscalização das contas – que se tem mostrado assunto de extrema relevância na esfera política atual – passaria a ser ainda pior.

Conforme verificamos anteriormente, não temos tradição em doações por pessoas físicas, o que é justificável pelas inúmeras desigualdades sociais e econômicas vividas ao longo de nossa história. Portanto, qualquer reforma do modelo de financiamento de campanha passa, necessariamente, por mudanças no sistema eleitoral, no sistema partidário, na legislação eleitoral e, conseqüentemente, passa pela reestruturação dos órgãos de fiscalização do processo eleitoral, em especial a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral.

Nas eleições de 2012, tivemos aproximadamente 500 mil candidaturas aos cargos de vereador, prefeito e vice-prefeito. Considerando um aumento de 10% de candidaturas nas eleições de 2016, teremos algo em torno de 550 mil candidaturas. De outro lado, faz-se uma projeção otimista de que o Fundo Partidário para o ano de 2016 aproxime-se do valor de R\$ 1 bilhão.

Ora, partindo de otimismo exagerado, se os partidos repassassem a integralidade dos recursos do Fundo Partidário aos diretórios

ADI 4650 / DF

municipais – isso não faz parte da nossa experiência partidária –, e se a distribuição fosse realizada de forma igualitária – o que também sabemos que não ocorre –, cada candidato no Brasil, em 2016, teria aproximadamente 1800 reais para a disputa, o que dispensa qualquer esforço matemático e hermenêutico para que se conclua no sentido de que a proposta aventada, *data venia* dos que pensam de forma diferente é, simplesmente, um convite à criminalização das campanhas eleitorais, prestes a ser chancelada pelo Supremo Tribunal Federal.

Saliento, ainda, que os valores do Fundo Partidário efetivamente empregados em campanhas eleitorais são mínimos: 2,68% das despesas totais das campanhas de 2014 foram pagas com recursos do Fundo Partidário, enquanto, nas eleições de 2012, os gastos pagos com o Fundo representaram 3%.

Assim, pode-se concluir que os valores disponibilizados aos partidos via Fundo Partidário não são gastos em campanhas, mas despendidos com outras coisas. Ademais, apesar da imensa quantidade de recursos do Fundo – previsão de R\$ 1 bilhão de reais em 2016 –, não há dinheiro público que possa fazer frente aos gastos de campanha, os quais atingiram mais de R\$ 7 bilhões nas eleições de 2014.

Note-se que um dos efeitos do risco de julgar procedente esta ADI foi a elevação do valor do Fundo Partidário. Os parlamentares aprovaram legislação triplicando o valor do Fundo, que foi de R\$ 289 milhões em 2014, para R\$ 867 milhões neste ano, devendo chegar a quase R\$ 1 bilhão em 2016.

A elevação do percentual de verbas públicas no financiamento eleitoral tem sido rechaçada pela população em vários países europeus (*v.g.* a Itália), ante as sucessivas crises econômicas. No Brasil, o problema poderá vir à tona em breve.

De fato, a almejada redução de gastos de campanha com a exclusão das pessoas jurídicas como potenciais doadoras no processo eleitoral desconsidera que a legislação eleitoral em vigor possui vasto leque de ferramentas de aproximação entre candidatos e eleitores, a saber: i) participação em entrevistas, programas e debates antes do registro de

ADI 4650 / DF

candidatura; ii) propaganda em bens particulares (faixas, placas, cartazes, pinturas e inscrições); iii) colocação de cavaletes, bonecos, cartazes e mesas para distribuição de material de propaganda ao longo das vias públicas; iv) distribuição de folhetos, volantes e outros impressos; v) realização de comícios e utilização de aparelhagem de som; vi) realização de carreatas com carro de som; vii) criação e divulgação de *jingles*; viii) divulgação de propaganda paga na imprensa escrita, respeitados os limites fixados em lei; ix) realização de propaganda em rádio e em televisão; x) realização de propaganda na *Internet*, dentre outras inúmeras formas de propaganda.

É inquestionável que a utilização desses mecanismos de propaganda exige recursos que não são suportáveis pelo Fundo Partidário, conforme demonstrado anteriormente. Tampouco serão completamente pagos por doações lícitas de pessoas físicas.

Isso estimula, conseqüentemente, que os candidatos busquem alternativas à margem da legislação eleitoral, pois os custos continuarão os mesmos, reduzindo apenas formalmente quem poderá participar do processo eleitoral na condição de doador, equação que certamente chegará à Justiça Eleitoral para solução, em milhares de processos judiciais.

Sem falar de que o modelo de doação, exclusivamente, por pessoas físicas, no atual cenário de controle de arrecadação e gastos de campanha cria paradoxos jurídicos intransponíveis.

De fato, conquanto não seja possível pessoa jurídica doar diretamente a campanhas, nada impede que a doação seja da pessoa jurídica à pessoa física, que repassaria os valores ao candidato, sem nenhum limite na legislação para a doação.

Assim como não haveria qualquer impedimento a que dirigentes de pessoas jurídicas que são, obviamente, pessoas físicas, fizessem doações para partidos políticos fora do período eleitoral, sem limitação de valor.

Ambas as práticas permitiriam a doação de pessoas jurídicas, porém de modo informal e sem possibilidade de fiscalização da Justiça Eleitoral, considerando que, no bojo do processo de prestação de contas, constará

ADI 4650 / DF

apenas o nome da pessoa física e o destinatário dos recursos, nada constando sobre a operação anterior, havida entre pessoa jurídica e pessoa física dirigente da empresa.

Por outro lado, conforme venho sustentando no Tribunal Superior Eleitoral (RO nº 1919-42/AC, julgado em 16.9.2014), a exclusão das pessoas jurídicas, sem que se pense, sistematicamente, em reforma do sistema eleitoral e no fortalecimento das instituições de fiscalização (Justiça Eleitoral e Ministério Público Eleitoral), criará um sofisticado doador, genuinamente brasileiro: o “**doador laranja**”. Aconteceria o que alguns já captaram: uma corrida de partidos que engordaram seus cofres por meio da prática de corrupção em busca de CPF de milhões de brasileiros que lhes serviriam a lavar o dinheiro furtado dos cofres públicos, bem como para tentarem perpetuar-se no poder. Planos por ora adiados, em razão do sucesso da Operação Lava Jato.

O que evidencia essa estratégia é o pedido absolutamente *sui generis*, constante da inicial, no sentido de que seja fixado limite *per capita* uniforme às doações de pessoas físicas. Algo que sequer se cogita em todo o mundo civilizado, tendo em vista que desvincular os limites de contribuições da capacidade de renda dos doadores significa, em qualquer parte do mundo, escancarar as portas à prática do crime de lavagem de dinheiro.

Igualmente, não prospera o argumento acerca de eventual dificuldade operacional em busca dessa espécie de doador. Isso porque recente experiência demonstrou espetacular competência para, em pouquíssimos dias, arrecadar milhares de reais para pagamento de multas decorrentes de condenações criminais impostas pelo Supremo Tribunal, enquanto, no exemplo proposto, basta obter o CPF da pessoa que não auferiu rendimentos acima do limite de isenção, pois o dinheiro, não se sabe de onde virá. Ou se sabe?

Ademais, entendo que a limitação proposta, sem ampla reforma do sistema eleitoral, do sistema partidário, da legislação eleitoral e sem reestruturação dos órgãos de fiscalização do processo eleitoral, repercutirá na utilização da máquina administrativa em disputas

ADI 4650 / DF

eleitorais.

De fato, mesmo no atual modelo, a jurisprudência do TSE tem demonstrado inúmeros desvios, razão pela qual temos o art. 73 da Lei 9.504/1997, editado na perspectiva da reeleição, que estabelece:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”.

Nas eleições de 2014, o Tribunal Superior Eleitoral concluiu pelo desvirtuamento da publicidade institucional da Petrobras e da Caixa Econômica Federal, entre outros ilícitos.

Isso, certamente, agravar-se-á com a redução formal de recursos no atual sistema de disputas eleitorais, violando a ideia de igualdade de chances entre os contendores – candidatos –, entendida como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem a qual fica comprometida a própria essência do processo democrático.

A meu ver, a problemática do financiamento de campanha não está no modelo adotado pela legislação brasileira, que permite a doação de pessoas físicas e jurídicas, mas, historicamente, na ausência de políticas institucionais que possibilitem efetivo controle dos recursos arrecadados e dos gastos durante a campanha eleitoral.

Na análise da prestação de contas dos candidatos eleitos aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República nas eleições de 2014, o TSE verificou indícios de irregularidades que mereciam a devida apuração, como, por exemplo, de falsidade ideológica no contrato social da Focal Confecção e Comunicação Visual – pequena empresa de São Bernardo, contratada para montar palanques em todo o Brasil –, que prestou serviços à campanha da ordem de R\$ 24 milhões, segunda maior prestadora de serviço, (Prestação de Contas nº 976-13/DF de minha relatoria, julgada em 10.12.2014).

ADI 4650 / DF

No referido julgamento, aponte que o sócio-gerente seria, até o ano anterior, motorista contratado pela empresa, havendo sérios indícios de que tenha sido admitido no contrato social para ocultar os verdadeiros sócios, razão pela qual não se poderia descartar a possibilidade de os serviços não terem sido efetivamente prestados, servindo o contrato como forma de desviar recursos da campanha. Tudo muito similar ao expediente de fantasmas utilizado no esquema de PC Farias, que resultou no impedimento do ex-presidente Collor.

Em outras palavras, pouco importando a origem dos recursos arrecadados (doação de pessoa física, de pessoa jurídica ou recursos do Fundo Partidário), estávamos diante de um sério indício de gasto simulado, que não se resolverá com a simples proibição de pessoas jurídicas participarem do processo eleitoral na condição de doadoras.

Em todos aqueles casos, fica evidente que os atuais mecanismos de controle e de fiscalização das contas, o prazo exíguo para exame da contabilidade e da respectiva documentação, relativa à movimentação de vultosas quantias e a reduzida estrutura de servidores não permitem à Justiça Eleitoral analisar, no processo de prestação de contas se, por exemplo, uma doação aparentemente legal é proveniente de recursos ilícitos – conforme amplamente noticiado ou especulado, por exemplo, pelos meios de comunicação –, ou se os serviços contratados em campanha foram efetivamente prestados pelo contratado.

Essa afirmação foi reforçada, inclusive, pelos auditores do Tribunal de Contas da União nos autos da Prestação de Contas nº 976-13/DF, nos seguintes termos:

“[...] por mais aperfeiçoado que venham a se tornar o processo e o procedimento de composição, análise e julgamento das prestações de contas eleitorais de partidos/candidatos/comitês financeiros, algumas das possíveis fraudes ora fartamente veiculadas nos órgãos de imprensa dificilmente poderão ser detectadas em feitos da espécie, que pelo requinte dos métodos utilizados, quer pela

ADI 4650 / DF

profissionalização dos protagonistas, quer pela dificuldade mesma decorrente do fato de que o dinheiro, mormente quando em espécie, “não tem carimbo”.

11. Como exemplo de situação difícil de ser detectada em processo de prestação de contas partidárias ou eleitorais, por mais aperfeiçoados que sejam os métodos de análise, poderíamos citar o que recentemente foi noticiado na imprensa de que dinheiro de corrupção teria sido “lavado” por meio de doação oficial a partidos políticos. [É o que relata o TCU em seu relatório técnico]

- Ora, por mais verdadeiro que isso possa ser, a dinâmica do processamento das prestações de contas, mesmo que venha a ser aperfeiçoada, dificilmente permite a coleta de provas cabais do ilícito. Isto porque, por exemplo, suponhamos que um grande doador, com faturamento anual de bilhões de reais, tenha doado, hipoteticamente, R\$30 milhões para determinado partido e que tenha contabilizado e emitido cheque nesse valor (débito constante no extrato bancário). Suponhamos também que o partido beneficiado tenha emitido o competente recibo eleitoral e também contabilizado o aporte. Ora, se o doador diz e prova que doou e se o partido beneficiário recebeu e prova que o fez, emitindo o exigível recibo eleitoral, formalmente a doação é legal. Suponhamos, no entanto, que investigações de órgãos policiais, do Ministério Público ou de órgãos de controle externo ou interno, tenham apontado que o doador mencionado tenha recebido por contrato manifestamente superfaturado pagamentos, digamos de R\$ 300 milhões, mas que tenha, efetivamente, entregue os bens ou serviços contratados. Logo, em tal suposição, apenas uma parte do valor recebido seria ilegal, já que a outra corresponderia ao valor real da contraprestação. Suponhamos também que esse grande fornecedor-doador tenham [*sic*] recebido diversos valores de outros contratos e efetuado inúmeras despesas, além da doação, inclusive eventuais pagamentos aos agentes envolvidos na cadeia da corrupção. Diante disso

ADI 4650 / DF

tudo, cremos, é de se perguntar, em face da mistura de dinheiro “limpo” com dinheiro “sujo” e da diversidade dos momentos de entradas e de saídas, se é possível de algum modo tecnicamente provado afirmar-se que realmente o dinheiro doado para a campanha seja de fato decorrente do ato de corrupção, muito embora, também nos parece aceitável, que até mesmo a inteligência mediana do homem comum possa assim intuir”. (Fls. 581-582).

Da mesma forma, nas eleições de 2010, o ministro Marco Aurélio, ao apreciar as contas da candidata eleita Presidente da República, acatava a ponderação da unidade técnica no sentido de que não houve tempo hábil para análise de toda a documentação apresentada e propôs que se suspendesse a análise, nos seguintes termos:

“[...] se os órgãos técnicos assentam que não houve tempo hábil para a apreciação das contas, elas devem ser aprovadas com ressalva, ante a cláusula polivalente da Lei nº 9.504/1997? Não compreendo a extensão do que seja essa aprovação com ressalva. O subjetivismo grassa?

Precisamos, sim, marchar com segurança. Se o órgão competente revela que não ocorreu a explicação cabível quanto a certa despesa – para mim substancial, pouco importando o que tenha sido arrecadado – de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), evidentemente, devemos parar e aprofundar o exame, visando à elucidação do quadro.

Manifesto-me, de início, pelo sobrestamento do crivo do Colegiado, para que o setor técnico realize a análise, sem prejuízo da diplomação. Não posso, obviamente, construir nesse campo – o da cominação –, no que a lei simplesmente sinaliza que se devem julgar as contas até oito dias antes da diplomação sem prevê-la. Devem-se apreciá-las, caso possível, se viável esse julgamento, sob pena de atuar-se apenas no campo formal, não no da concretude, da lisura, na prestação

ADI 4650 / DF

das contas. O faz de conta que ressaltei no discurso de posse, na Presidência, em 2006 não pode imperar.

Pronuncio-me no sentido do sobrestamento, para que haja a diligência visando a trazer ao processo a demonstração inequívoca de que o anunciado, em fatura própria, global, pela agência, realmente corresponde às despesas realizadas. (PC nº 4081-37/DF, rel. min. Hamilton Carvalhido, julgada em 9.12.2010)”.

Preocupada em justamente fortalecer os mecanismos de controle, a min. Cármen Lúcia, então Presidente do TSE, constituiu uma comissão de notáveis, coordenada pelo Dr. Marcelo Cerqueira e composta por Everardo Maciel, relator da comissão, Hamilton Carvalhido, Antônio Fernando de Souza e Marcelo Lavénêre, com o fim de “**apresentar propostas de aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas de partidos políticos e de candidatos no Tribunal Superior Eleitoral**” (Portaria nº 557/TSE, de 22.10.2012 – grifei). A referida portaria estabelecia que:

“Art. 2º Cabe à Comissão:

I – acompanhar, para estudo, o sistema de prestação de contas dos partidos' políticos e dos candidatos no processo eleitoral referente às eleições de 2012;

II – apresentar propostas de aperfeiçoamento do sistema para garantir a consistência dos dados apresentados e judicialmente analisados, a transparência das contas e das informações dela constantes e a celeridade do seu controle”.

Portanto, a simples exclusão das pessoas jurídicas não solucionará os problemas historicamente identificados pela Justiça Eleitoral, mormente porque, mantidas as atuais regras das disputas eleitorais, que demandam custos elevados de campanha, o número de doações poderá aumentar significativamente, ampliando, por conseguinte, o volume de material a

ADI 4650 / DF

ser apreciado pela Justiça Eleitoral em processo de prestação de contas, o que inviabilizaria, por completo, a necessária transparência que deve permear os pleitos eleitorais.

Contudo, não havendo aumento do número de doações por pessoas físicas – possível cenário que se avizinha, considerando-se que uma tradição não se muda da noite para o dia –, não tenho dúvidas de que estas doações simplesmente não passariam pelo crivo da Justiça Eleitoral, pois os candidatos optariam pela informalidade, seja pela via do caixa dois, seja pela da criação da figura do “doador laranja”, triste história já contada em nosso país em passado recente e referida várias vezes neste voto.

VI – Proibição do financiamento por parte de pessoas jurídicas como fechamento do ciclo

O resumo da história, a partir da reabertura democrática, é o seguinte:

(i) A vedação do financiamento por empresas levou, na eleição do presidente Collor, ao financiamento por caixa dois, abastecido por empresas;

(ii) Após o impedimento, alterou-se a legislação, para permitir o financiamento empresarial;

(iii) Ao menos nas últimas três eleições gerais, o partido do poder aproveitou-se do patrimônio público, que ingressou em seus cofres mediante doações ao partido, fora de períodos eleitorais e durante as campanhas, bem como pela via do caixa dois.

O que se sugere por meio desta ação é que o escândalo mais

ADI 4650 / DF

recente estaria a recomendar o retorno ao modelo do escândalo anterior. Não bastasse o equívoco de trocar o fracasso atual pelo fracasso pretérito, o que se percebe é que a própria mudança parece parte do projeto de perpetuação do poder, não mediante gestões eficientes, mas por meio do desequilíbrio da concorrência eleitoral.

Como dito, a própria Petrobras reconheceu um prejuízo de R\$ 6,2 bilhões, em razão da corrupção investigada na Operação Lava Jato. Estimativas menos otimistas, mas possivelmente mais realistas, apontam para valores bem maiores. A Polícia Federal estima um prejuízo da ordem dos R\$ 19 bilhões de reais.

O relato dos delatores é de que 1/3 dos recursos desviados abasteceriam os cofres do Partido dos Trabalhadores, parte em doações declaradas, parte em contas clandestinas. E estamos falando apenas da Petrobras. Há desconfiança séria de que esquemas de corrupção semelhantes existiriam em outras estatais e na administração centralizada.

Se tomarmos apenas o reconhecido por desviado do balanço da Petrobras de 2014, **R\$ 6,2 bilhões**, teríamos um desvio ao Partido dos Trabalhadores da ordem dos **R\$ 2,06 bilhões**.

As doações declaradas oriundas das empresas envolvidas no esquema correspondem a pouco mais de um décimo desse valor – na faixa dos R\$ 220 milhões.

Feita a subtração, conclui-se que está em local incerto e não sabido **R\$ 1,84 bilhão de reais**. São quase seis vezes o valor total declarado como gasto pela campanha de Dilma Rousseff – cerca de R\$ 320 milhões de reais.

Ou seja, sem novos *pixulecos*, o partido teria condições de financiar, só com o valor já desviado, eleições presidenciais até 2038. E isso, repito, corresponde às estimativas mais otimistas.

E é nessa quadra da História, com o alforje cheio, que o Partido dos Trabalhadores defende a vedação, ou ao menos a expressiva restrição, do financiamento privado de campanha. É impossível acreditar que o Partido que mais se beneficiou de doações privadas, legais ou não, nos

ADI 4650 / DF

últimos anos, tenha, agora, se convertido a uma posição contrária a qualquer espécie particular na política eleitoral.

A virada moralizadora por parte daqueles que, até o momento, fizeram do deixar-se corromper uma forma de vida é um embuste. É ingênuo crer que a corrupção cessaria pela proibição do financiamento privado. Os fatos revelados na CPI do caso PC Farias provam que o dinheiro encontra caminhos.

E a vedação de doações empresariais não fecha a porta à lavagem de recursos em campanhas eleitorais. Como já mencionado, não é difícil obter os CPF necessários a lavar os recursos de propina, que retornariam às campanhas como valores lícitos. Resultaria disso, apenas, dificultar o já precário controle de contas realizado pela Justiça Eleitoral.

E o partido do poder segue podendo empregar seu *know-how* para desviar recursos ao caixa dois, irrigando a campanha com dinheiro sujo.

Por paradoxal que possa parecer, as doações privadas são instrumento de reequilíbrio do processo eleitoral. A situação já goza de maior exposição, seja pela natural visibilidade dos mandatários, seja pelo desvirtuamento da propaganda institucional, convertida em *marketing* da pessoa do governante.

À oposição, resta buscar, na iniciativa privada, recursos para promover seu projeto. Proibir, formalmente, o acesso ao capital privado favorece, diretamente, a situação. O último pleito presidencial é exemplo de que o financiamento privado colabora para o equilíbrio do pleito. Em segundo turno, os candidatos terminaram virtualmente empatados.

É certo que a oposição contou com auxílio do desgaste dos escândalos de corrupção que macularam a imagem do governo. É certo, também, que a economia estava ingressando na espiral que hoje atravessamos, muito embora, na época, a fosse pedalada com o vigor das últimas forças da poupança pública.

Imagine-se, no entanto, uma campanha sem financiamento empresarial. Que condições a oposição teria de denunciar desmandos da situação e promover seu próprio projeto?

É claro que nossos mecanismos de controle estão falhando. Há muito

ADI 4650 / DF

trabalho a ser feito, na direção de uma reforma política eficiente, que reduza custos de campanha e aumente a transparência dos financiamentos. Não será o retorno reducionista ao modelo que favoreceu a eleição do ex- presidente Collor que nos levará nessa direção.

A procedência desta ação, muito embora sob a sincera crença de que a Corte estará contribuindo para com o aperfeiçoamento da democracia, encerrará qualquer possibilidade de reequilíbrio do processo eleitoral.

VII – De como a presente ADI serve à debilitação da competição eleitoral

Gostaria de ressaltar o empenho da Ordem dos Advogados do Brasil na implementação do financiamento público de campanhas ou, melhor dizendo, na vedação do financiamento por parte de pessoas jurídicas.

Já em 2010, o então Presidente da Ordem, Ophir Cavalcante Jr., promoveu um Seminário sobre a Reforma Política, designando o então advogado Luís Roberto Barroso à relatoria.

O ilustre professor da UERJ reportou que *“algumas propostas, como a adoção da lista preordenada e do financiamento público de campanhas, foram objeto de adesão quase unânime”* (Proposição 2011.19.00143-01). Em sua conclusão, deixou clara a necessária ligação entre o financiamento público e o sistema de lista fechada:

“O último painel do seminário foi dedicado ao tema do financiamento público de campanhas. Falaram o Deputado Federal José Eduardo Cardozo, o jurista Alexandre Kruel Jobim e o professor Lúcio Rennó.

A Ordem dos Advogados do Brasil apoia, em linha de princípio, o financiamento exclusivamente público de campanhas. Tal sistema pressupõe necessariamente a adoção

ADI 4650 / DF

combinada do escrutínio por lista preordenada, tanto pela necessidade de se reduzir drasticamente o custo das campanhas, como para evitar que recursos do Erário financiem uma disputa mercadológica entre candidatos do mesmo partido. A posição da Ordem baseia-se nos seguintes fundamentos.

A conjugação de campanhas milionárias e financiamento privado tem produzido resultados desastrosos para a autenticidade do processo eleitoral e para a transparência das relações entre o Poder Público e os agentes econômicos. Embora interligados, cada um desses problemas justifica um comentário específico. Em primeiro lugar, as campanhas assumiram um custo proibitivo, afastando da política os candidatos que não disponham dos recursos necessários. O financiamento exclusivamente público, combinado com a lista preordenada, reduziria os custos e produziria um novo equilíbrio na disputa eleitoral, além de favorecer a disputa ideológica. Em segundo lugar, a influência dos agentes econômicos na arena parlamentar seria reduzida, afastando-se o risco de que as doações de campanha venham a se converter em favorecimentos indevidos por parte do Poder Público”.

Ato contínuo, o conselheiro Cláudio Pereira de Souza Neto e o procurador da República Daniel Sarmiento apresentaram Representação ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil solicitando o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em face dos dispositivos das leis 9096/95 e 9504/97.

O Dr. Ophir Cavalcante distribuiu o processo de n. 49.0000.2011.000820-2 ao Dr. Eduardo Bastos Furtado de Mendonça para elaboração de parecer e à Dra. Daniela Teixeira para relatoria.

O voto adotou o parecer elaborado pelo Dr. Eduardo que, por sua vez, adotara as conclusões redigidas pelo prof. Roberto Barroso no Relatório-Geral do Seminário:

ADI 4650 / DF

“Após profundos debates, as conclusões do Seminário foram sistematizadas pelo Professor Luís Roberto Barroso nas seguintes proposições objetivas, enunciadas em ordem de prioridade, tendo por critério o nível de apoio obtido nos debates internos:

‘1. Adoção do sistema de lista partidária preordenada ou fechada;

2. Financiamento público das campanhas eleitorais, ficando aberta ao debate subsequente a possibilidade de contribuições privadas de pessoas físicas, com limite máximo de contribuição por doador, bem como com fixação de gasto máximo por campanha;

3. Fidelidade partidária, na linha já estabelecida por decisão do Supremo Tribunal Federal, com a instituição de uma janela de curto período para a mudança de partido anteriormente a cada eleição;

4. Proibição de coligações nas eleições proporcionais ou instituição de cláusula de desempenho;

5. Adoção do sistema de voto distrital misto, segundo a fórmula descrita;

6. Atenuação do sistema presidencialista vigente no Brasil, com a introdução de elementos do chamado semipresidencialismo.’

Naquela oportunidade, o tema relativo ao financiamento das campanhas já havia se destacado e mereceu a sugestão de que este Plenário voltasse tratar do tema.

É o que se faz nesta proposta apresentada pelo ilustre Conselheiro Dr. Cláudio Pereira de Souza Neto, presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais.

A proposta apresentada pelo Conselheiro do Rio de Janeiro talvez tenha encontrado a solução jurídica para um problema que se demonstrava insolúvel no estrito âmbito das soluções apresentadas pelos parlamentares brasileiros.

Infelizmente, os projetos de lei que tentam moralizar as doações e gastos das campanhas políticas não contam com o

ADI 4650 / DF

empenho dos parlamentares para lograrem aprovação. É o típico caso de legislação em causa própria. Os parlamentares fazem as leis que vão reger as suas próprias campanhas”.

Em setembro de 2011, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, presidido pelo Dr. Ophir Cavalcante Jr., propôs a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, objetivando impedir o financiamento privado aos partidos políticos e às campanhas eleitorais. Segundo consta da própria inicial (nota 2), a petição baseou-se na produção intelectual dos juristas Cláudio Pereira de Souza Neto, Daniel Sarmiento (professor da UERJ) e Eduardo Mendonça.

Portanto, como podemos constatar da análise dos diversos documentos que compõem a própria ação, sua propositura resultou de esforço conjunto de diversos advogados do Rio de Janeiro, a partir do relatório do prof. Roberto Barroso, em promover a reforma política pela via judicial, uma vez que não haveria consenso entre os parlamentares.

Mas, vejam, esta tem sido, também, **a preocupação do Partido que está no poder há quatro mandatos. Tanto que chegaram a incluir o apoio a projetos legislativos que veiculassem a exclusividade do financiamento público de campanhas eleitorais entre os objetivos estratégicos do Partido, que já se confundia com o Estado, lançados no Plano Nacional de Direitos Humanos – PNDH3 (Decreto 7.037/2009, atualizado pelo Decreto 7.177/2010).**

O que houve, portanto, foi a absorção de um projeto de poder, defendido por um partido que já se confundia com o Estado brasileiro, por parte da sociedade civil organizada, no caso pela OAB. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil adotou a proposta e a apresentou ao Supremo Tribunal Federal.

O absurdo de tudo isso revela-se na confissão de que a reforma política considerada “correta” pelo Partido oficial não é capaz de lograr a aprovação dos parlamentares brasileiros, que só não a aprovariam por legislarem em causa própria. Note-se que a defesa de causa própria sequer é cogitada pelos artífices desta ação direta, relativamente ao

ADI 4650 / DF

Partido que está no poder há quatro mandatos presidenciais.

Essa visão autoritária e que pretendia ceifar a concorrência democrática no Brasil, oriunda de um partido político foi, então, encampada como posição defendida pela sociedade brasileira. E isso foi feito por meio da manipulação da OAB, uma instituição tradicional no Brasil e que conta em seu currículo com grandes serviços prestados ao país.

Não bastasse isso, ajuizou-se a presente ação direta no Supremo Tribunal Federal, com a finalidade de também manipular a mais alta Corte de justiça brasileira, pretendendo, com isso, arrancar deste colegiado interpretação legitimadora de um verdadeiro golpe nas instituições representativas brasileiras e, por conseguinte, na possibilidade de concorrência democrática efetiva no Brasil.

O lado positivo desse julgamento é a possibilidade de debater esse tema de maneira séria. Além disso, os fatos trazidos a conhecimento público pela Operação Lava Jato jogaram luz sobre as intenções específicas do partido que está no Governo, ao defender a vedação de doações de pessoas jurídicas.

Estamos falando do partido que conseguiu se financiar a ponto de chegar ao poder; uma vez no Governo, passou a manter esquema permanente de fluxo de verbas públicas para o partido, por meio de propinas e *pixulecos* de variados matizes; e, após chegar ao poder e a partir dele abastecer, de modo nunca antes visto na história do país, o caixa do partido, busca-se fechar as portas da competição eleitoral, sufocando os meios de financiamento dos concorrentes.

As lições de Kelsen, a respeito da função institucional da jurisdição constitucional, parecem escritas para esse caso. A proposta do jurista austríaco, que associava a jurisdição constitucional à democracia, assentava exatamente na situação em que a atividade jurisdicional atua na defesa ou na proteção das minorias representativas.

Como se sabe, devemos a Kelsen a associação sistemática da jurisdição constitucional a esse aspecto importante do conceito de democracia que é, exatamente, a possibilidade de sobrevivência e de

ADI 4650 / DF

proteção das minorias.

Na famosa conferência proferida perante a Associação dos Professores de Direito Público alemães, Kelsen deixou claro que a jurisdição constitucional haveria de ter papel central em um sistema democrático moderno:

“Ao lado dessa significação geral comum a todas as Constituições, a jurisdição constitucional também adquire uma importância especial, que varia de acordo com os traços característicos da Constituição considerada. Essa importância é de primeira ordem para a República democrática, com relação à qual as instituições de controle são condição de existência. Contra os diversos ataques, em parte justificados, atualmente dirigidos contra ela, essa forma de Estado não pode se defender melhor do que organizando todas as garantias possíveis da regularidade das funções estatais. Quanto mais elas se democratizam, mais o controle deve ser reforçado. A jurisdição constitucional também deve ser apreciada desse ponto de vista. Garantindo a elaboração constitucional das leis, e em particular sua constitucionalidade material, ela é um meio de proteção eficaz da minoria contra os atropelos da maioria. A dominação desta só é suportável se for exercida de modo regular. A forma constitucional especial, que consiste de ordinário em que a reforma da Constituição depende de uma maioria qualificada, significa que certas questões fundamentais só podem ser solucionadas em acordo com a minoria: a maioria simples não tem, pelo menos em certas matérias, o direito de impor sua vontade à minoria. Somente uma lei inconstitucional, aprovada por maioria simples, poderia então invadir, contra a vontade da minoria, a esfera de seus interesses constitucionais garantidos. Toda minoria - de classe, nacional ou religiosa - cujos interesses são protegidos de uma maneira qualquer pela Constituição, tem pois um interesse eminente na constitucionalidade das leis. Isso é verdade especialmente se supusermos uma mudança de maioria que deixe à antiga maioria, agora minoria, força

ADI 4650 / DF

ainda suficiente para impedir a reunião das condições necessárias à reforma da Constituição. Se virmos a essência da democracia não na onipotência da maioria, mas no compromisso constante entre os grupos representados no Parlamento pela maioria e pela minoria, e por conseguinte na paz social, a justiça constitucional aparecerá como um meio particularmente adequado à realização dessa idéia. A simples ameaça do pedido ao tribunal constitucional pode ser, nas mãos da minoria, um instrumento capaz de impedir que a maioria viole seus interesses constitucionalmente protegidos, e de se opor à ditadura da maioria, não menos perigosa para a paz social que a da minoria. (*Kelsen, Hans. Jurisdição Constitucional. São Paulo : Martins Fontes, 2003, p. 181-182*).

Essa colocação tem a virtude de ressaltar que a jurisdição constitucional não se mostra incompatível com um sistema democrático, que imponha limites aos ímpetos da maioria e discipline o exercício da vontade majoritária. Ao revés, esse órgão de controle cumpre uma função importante no sentido de reforçar as condições normativas da democracia.

A presente ADI intentava, justamente, o oposto do que Kelsen assentara como função essencial da jurisdição constitucional. O partido engordado no poder pretendia fechar as portas de acesso ao Governo pelas quais ele mesmo lá chegou.

E não se diga que estou a exagerar, pois os fatos revelados pela Operação Lava Jato praticamente comprovam tudo o que se está a dizer aqui. Partidos que controlam a máquina administrativa assaltaram os cofres públicos, de modo que nadam em dinheiros públicos enviados para contas ilegais na Suíça e buscam inviabilizar o financiamento de seus competidores, os quais não contam com os desmandos administrativos para angariar fundos e, assim, seriam eleitoralmente aniquilados ao contar apenas com o quinhão de recursos públicos que lhes caberia.

ADI 4650 / DF

VIII – Da ausência de vedação constitucional às doações de pessoas jurídicas

Partindo-se para o encerramento do voto, cumpre esclarecer que o trabalho dos autores da presente ação direta é bastante difícil, uma vez que pretendem a declaração de inconstitucionalidade da doação de pessoas jurídicas e da fixação de limites baseados na renda auferida para a doação de pessoas físicas.

A dificuldade decorre do fato de a Constituição não definir o modelo de financiamento das campanhas eleitorais, mas, apenas, vedar o recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros (art. 17, II, CF).

O direito ao financiamento público de campanha é garantido pelo art. 17, § 3º, CF, que concede aos partidos direito aos recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão.

A partir dessa enxuta disciplina constitucional do tema, a interpretação tradicional e evidente dos dispositivos constitucionais citados é aquela que alia ao financiamento público, via Fundo Partidário, a possibilidade de haver o financiamento privado, a ser regulamentado pelo legislador ordinário.

A possibilidade do financiamento privado, por pessoas físicas e jurídicas, é decorrência nítida do que disposto no inciso II do art. 17 da CF/88. Ao proibir que os partidos políticos recebam recursos de entidade ou governo estrangeiros, a Constituição, evidentemente permite, a *contrario sensu*, outras formas de financiamento.

Assim sendo, incumbiria ao Poder Legislativo a disciplina da matéria, a qual, afinal, é das mais complexas entre as enfrentadas pelos países democráticos. Por essa razão, é que se reconhece, em toda parte, que não há, no campo da disciplina do financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais, regramentos definitivos. Significa dizer que, de tempos em tempos, os legisladores dos países democráticos revisitam o tema a fim de aperfeiçoar sua disciplina e a tornar mais

ADI 4650 / DF

consentânea com as necessidades imanentes ao momento histórico vivido.

Ademais, a atualização legislativa do assunto se impõe, tendo em vista que o dinheiro, eventualmente vedado às campanhas, tende a encontrar caminhos de se fazer nelas presente, de modo que cabe ao Poder Legislativo analisar a realidade político-eleitoral circundante e verificar de que maneira incrementar a legislação para melhor responder a ela.

Decisões emanadas do Poder Judiciário, mormente quando baseadas em interpretação constitucional, possuem tendência a definitividade, em tudo indesejada no tratamento de temas complexos e cambiáveis como financiamento de partidos e de campanhas, conforme uma passada de olhos sobre a experiência comparada revelou.

Nesse sentido, são perfeitas as colocações expostas no voto do ministro Teori, as quais, desde já, acompanho:

“A segunda constatação – essa no estrito domínio normativo e, portanto, mais sensível ao juízo a ser feito na presente ação - é a de que a Constituição Federal não traz disciplina específica a respeito da matéria. Essa constatação resulta claramente estampada na própria petição inicial, que, para sustentar a inconstitucionalidade dos preceitos normativos atacados, invocou ofensa a princípios constitucionais de conteúdo marcadamente aberto e indeterminado: o princípio democrático, o princípio republicano, o princípio da igualdade.

Há, na Constituição, apenas duas referências à influência do poder econômico em seara eleitoral, ambas em parágrafos do art. 14, inserido em capítulo que trata dos direitos políticos. Eis o que dispõem os parágrafos:

“Art. 14 (...)

§ 9º - Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a

ADI 4650 / DF

proibição administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de *abuso do poder econômico, corrupção ou fraude*”.

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).

Não havendo, além das indicadas, outras disposições constitucionais a respeito, passa a ser dever e prerrogativa típica do legislador infraconstitucional a importante e espinhosa empreitada de formatar a disciplina normativa das fontes de financiamento dos partidos e das campanhas, em moldes a coibir abusos e a preservar a normalidade dos pleitos eleitorais. Ao Judiciário, por sua vez, fica reservado, nesse plano normativo, o papel de guardião da Constituição, cabendo-lhe o controle da legitimidade constitucional das soluções apresentadas pelo legislador.

Considerando o já referido *caráter flutuante e conjuntural* dessa problemática, a exigir continuada atenção reformadora para aperfeiçoamento do sistema, é importante que o Supremo Tribunal Federal tenha o cuidado de não extrair das raras disposições da Constituição sobre abuso do poder econômico ou, o que seria mais grave, da amplitude semântica e da plurissignificação dos princípios democrático, republicano e da igualdade, interpretações voluntaristas que imponham gessos artificiais e permanentes às alternativas que ela, Constituição,

ADI 4650 / DF

oferece ao legislador encarregado de promover ajustes normativos ao sistema de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. Refiro-me, com essa observação, ao financiamento privado e, mais especificamente, às contribuições de pessoas jurídicas, que, conforme procurarei demonstrar, não podem ser considerados como absoluta e manifestamente incompatíveis com a Constituição, a ponto de impedir, agora e para sempre (enquanto mantido o atual regime constitucional), possam elas ser autorizadas, ainda que limitadamente, pelo legislador ordinário”.

A presente ação direta alega que a regulamentação do financiamento de campanhas eleitorais, com a permissão de contribuições financeiras de pessoas jurídicas e, no que tange às pessoas naturais, com o estabelecimento de limites às doações proporcionais à renda dos doadores, implica a admissão de nefasta influência do poder econômico sobre os resultados eleitorais, o que violaria o **princípio democrático** (art. 1º, *caput* e parágrafo único, art. 14, *caput*, e art. 60, § 4º, II), o **princípio republicano** (art. 1º, *caput*) e o **princípio da isonomia, inclusive na vertente igualdade de valor do voto** (art. 5º, *caput* e art. 14, *caput*), todos da Constituição Federal de 1988.

A despeito da enorme temeridade de se extraírem de princípios de textura ampla como esses regras restritivas assaz específicas, meu voto buscou demonstrar que, dada a realidade brasileira, o financiamento privado de partidos e campanhas revela-se antes homenageador dos princípios democrático, republicano e da igualdade.

Ora, a competição eleitoral, corolário do princípio democrático, tem sido viabilizada justamente por contribuições privadas, em especial, das pessoas jurídicas. A Operação Lava Jato revelou ao país que o partido do poder já independe de doações eleitorais, uma vez que arrecadou somas suficientes ao financiamento de campanhas até 2038, pelo menos.

Se é assim, evidente que a procedência desta ação direta implicaria

ADI 4650 / DF

a violação da igualdade de chances, que decorre dos princípios democrático e republicano, tendo em vista que a própria alternância de poder restaria comprometida, risco real vivenciado pelo país e que por ora parece estar afastado, em razão das revelações feitas pela Operação Lava Jato.

Dessa argumentação decorre que não apenas o financiamento privado não viola a isonomia, como tem a ela servido, visto que, sem que pudesse contar com o apoio financeiro das pessoas jurídicas, os partidos de oposição não teriam a menor chance de competir em níveis razoáveis com o partido que ocupa o Governo. Assim, a legislação atual é garantidora de alguma competição democrático-eleitoral no país.

A alegação de que o financiamento privado gera disparidades e permite que pessoas jurídicas ou pessoas naturais em melhores condições econômicas exerçam influência maior do que a dos menos privilegiados no resultado das eleições também não procede, pelas mesmas razões já expostas.

Deve-se acrescentar a elas o fato de que é impossível medir influências em vários níveis. Basta que cada um de nós reflita sobre a influência que teria, nas eleições de 2014, a declaração de intenção de voto do “Zé das Couves” em comparação à influência que teria a declaração de intenção de voto de um artista famoso, de um grande esportista ou até mesmo de nosso ex-colega, o ministro Joaquim Barbosa.

É claro que os princípios democrático, republicano e da isonomia são estruturantes de nossa ordem constitucional. Disso não decorre, no entanto, que prescindam de desdobramentos legislativos. Antes o contrário, é o Poder Legislativo, com seu amplo espaço de conformação, que dá corpo e vida a tais ditames constitucionais, aos quais esta Corte deve respeito e proteção.

A partir da interpretação que pretendem dar a esses princípios, em breve estaremos, com base neles, a anular os 7 x 1 que a Seleção brasileira levou da Alemanha na Copa de 2014.

Arroubos interpretativos não devem acometer o Supremo Tribunal Federal e fazer desta elevada Corte a veiculadora de reforma política,

ADI 4650 / DF

confessa e comprovadamente, derrotada nas instâncias democráticas, em razão de seu propósito, justamente, antidemocrático.

Relembro que já convivemos com a proibição de doação por parte de empresas privadas. Contudo, a história demonstrou que a proibição de contribuição por pessoas jurídicas não colocou fim aos abusos, aos gastos excessivos, tampouco à corrupção, conforme evidenciado por ocasião do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello.

Depois da experiência institucional vivenciada pelo Brasil, que culminou com o afastamento do primeiro Presidente da República eleito diretamente pelo povo após a redemocratização e o advento da Constituição de 1988, firmou-se consenso de que a proibição de contribuição por pessoas jurídicas, por si só, seria uma opção hipócrita. Isso porque os escândalos que permearam o processo de *impeachment* presidencial e que o sucederam revelaram que tal vedação não surtia nenhum efeito senão o de estimular o caixa dois ou outras práticas do tipo.

Essa posição foi defendida pelo ministro Sepúlveda Pertence, logo após o trauma do *impeachment*, em voto na ADI 1.076/DF, julgada em 15.6.1994, a respeito do financiamento privado de campanhas eleitorais no Brasil:

“9. Dispensa comentários o rotundo fracasso dessa tentativa ingênua de expungir do financiamento das campanhas eleitorais o 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

ADI 4650 / DF

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". (Grifo nosso).

A reflexão realizada pelo ministro Sepúlveda Pertence, em momento histórico tão delicado, reforça o caráter de minha análise, no sentido de que se deve persistir em uma empreitada séria em busca do aperfeiçoamento de nossos procedimentos e instituições a fim de que, sem ceder a proposições milagrosas, se possa chegar a um processo eleitoral minimamente transparente e hígido.

Ressalto que estou me referindo a fatos graves, muitos deles criminosos. Não desconheço a presunção de não culpabilidade e bem sei que não há sentença condenatória com trânsito em julgado em relação a eles. No entanto, essas referências são indispensáveis ao julgamento desta ação.

Em grande parte, o pedido se funda na ilação de que o poder econômico influencia as eleições. A petição inicial qualifica a junção desses elementos como uma "mistura tóxica". Estou reconhecendo a influência, mas afirmando que o remédio é pior do que a doença.

Além disso, estou me posicionando no sentido de que a própria defesa da solução pretendida nesta ação – restrição ao financiamento privado de campanhas eleitorais, especialmente por pessoas jurídicas –, em particular no momento em que nos encontramos, integra um projeto de poder. Em outras palavras, restringir o acesso ao financiamento privado é uma tentativa de suprimir a concorrência eleitoral e eternizar o governo da situação.

Tenho que essas afirmações podem ser tecidas apenas com base nas notícias de que dispomos. A influência do poder político e econômico no jogo democrático é inconspícua e não seria revelada com os métodos de

ADI 4650 / DF

investigação disponíveis ao controle concentrado de normas. Temos que extrair nossas prognoses dos elementos que conhecemos.

Além disso, não estou tirando do ar as informações sobre as quais trabalho. Estou amparado em elementos fáticos reiteradamente noticiados e em provas já produzidas em outros e neste foro. Tenho assim, que a avaliação dos fatos é adequada e necessária.

Ressalto, também, que, a despeito da dureza de minhas palavras, elas não representam julgamento dos envolvidos. Estou aberto a avaliar e considerar as causas e defesas que eventualmente chegarem a minha cognição, proferindo o julgamento justo, orientado pela presunção de inocência e pelo *in dubio pro reo*.

Para terminar, relembro que, com o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, a requerente pretende:

- impedir que pessoas jurídicas contribuam para o financiamento de campanhas eleitorais. Pede-se, assim, a declaração de inconstitucionalidade do art. 23, § 1º, incisos I e II; do art. 24 e do art. 81, *caput* e § 1º, todos da Lei 9.504/97; e dos artigos 31, 38, inciso III, e 39, *caput* e § 5º, da Lei 9.096/95; e,
- determinar que o Congresso Nacional edite legislação que limite de maneira *per capita* e uniforme as doações para campanhas eleitorais e partidos políticos feitas por pessoas naturais, bem como limite, de igual modo, o uso de recursos próprios por parte dos candidatos nas campanhas.

Quanto à primeira pretensão trazida pela presente ADI, devo salientar que a vedação das contribuições de empresas privadas asfixiaria os partidos que não se beneficiaram do esquema criminoso revelado pela Operação Lava Jato, tornando virtualmente impossível a alternância de poder.

ADI 4650 / DF

Quanto à segunda pretensão, ressalto, ainda mais uma vez, que vedar o financiamento de pessoas jurídicas e permitir o de pessoas naturais, a partir de limite *per capita* e uniforme, significa criminalizar o processo político-eleitoral, além de ser um convite à prática reiterada de crimes de lavagem de dinheiro.

Além disso, os pedidos não encontram guarida em quaisquer dispositivos constitucionais, consoante demonstrou à sociedade o voto do ministro Teori Zavascki. O que se pretende é manipular a Suprema Corte para aplicar um golpe no processo democrático-eleitoral brasileiro, à revelia do Congresso Nacional, que tem resistido a tais investidas.

Desse modo, a procedência desta ação direta de inconstitucionalidade revelar-se-ia uma irresponsabilidade perpetrada pela própria Corte Suprema brasileira.

Ante o exposto, acompanho a divergência inaugurada pelo ministro Teori Zavascki e voto pela total improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

16/09/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL

A P A R T E

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Isso ficou bem realçado no Relatório da CPMI *do caso Collor*. **Há, nele**, uma passagem interessante na qual se registrou a seguinte observação:

“Que isso não é mera especulação, porque infelizmente ficou demonstrado nessa CPI: várias doações ilícitas, diretamente a candidatos e, inclusive, a deputados eleitos, foram aqui comprovadas em depósitos nominais oriundos dos generosos fantasmas. De onde vieram esses recursos? Por outro lado, conforme é demonstrado neste Relatório, entre as notas fiscais emitidas pela EPC que foram destacadas pela Receita Federal como suspeitas de acobertar pagamentos ilegais, temos, entre maio de 90 e novembro do mesmo ano, milhões de dólares em notas de grandes fornecedores de cimento e construtoras.”

Observo que figura, em primeiro lugar, entre as empresas referidas pela CPI, *a empresa Odebrecht*.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Agora, os dias são outros, Ministro.

Eu penso que houve uma modificação que levará, necessariamente, a um avanço cultural.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: A questão **reside, essencialmente, menos** nas regras legais ora impugnadas, **mas, sim**, em sua *distorcida aplicação* pelos atores políticos e demais interessados.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sim.