**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

| | |
|---|---|
| **RELATOR** | : **MIN. LUIZ FUX** |
| **REQTE.(S)** | : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB |
| **ADV.(A/S)** | : MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E OUTRO(A/S) |
| **INTDO.(A/S)** | : PRESIDENTE DA REPÚBLICA |
| **INTDO.(A/S)** | : CONGRESSO NACIONAL |
| **ADV.(A/S)** | : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO |
| **AM. CURIAE.** | : SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - SE-MCCE |
| **ADV.(A/S)** | : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU |
| **ADV.(A/S)** | : BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB |
| **ADV.(A/S)** | : MARCELO LAVENÈRE MACHADO |
| **AM. CURIAE.** | : INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB |
| **ADV.(A/S)** | : THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS - IPDMS |
| **AM. CURIAE.** | : CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ DIREITOS |
| **ADV.(A/S)** | : ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO(A/S) |

EMENTA: **DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MODELO NORMATIVO VIGENTE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. LEI DAS ELEIÇÕES, ARTS. 23, §1º, INCISOS I e II, 24 E 81, *CAPUT* E § 1º. LEI ORGÂNICA DOS**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741267.

**PARTIDOS POLÍTICOS, ARTS. 31, 38, INCISO III, E 39, *CAPUT* E §5º. CRITÉRIOS DE DOAÇÕES PARA PESSOAS JURÍDICAS E NATURAIS E PARA O USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. PRELIMINARES. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. PEDIDOS DE DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO (*ITENS E.1.*e *E.2*). SENTENÇA DE PERFIL ADITIVO (*ITEM E.5*). TÉCNICA DE DECISÃO AMPLAMENTE UTILIZADA POR CORTES CONSTITUCIONAIS. ATUAÇÃO NORMATIVA *SUBSIDIÁRIA* E *EXCEPCIONAL* DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, SOMENTE SE LEGITIMANDO EM CASO DE *INERTIA DELIBERANDI* DO CONGRESSO NACIONAL PARA REGULAR A MATÉRIA APÓS O TRANSCURSO DE PRAZO RAZOÁVEL (*IN CASU*, DE DEZOITO MESES). INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IMPROCEDÊNCIA. PRETENSÕES QUE VEICULAM ULTRAJE À LEI FUNDAMENTAL POR AÇÃO, E NÃO POR OMISSÃO. MÉRITO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS DE ADI E DE ADI POR OMISSÃO EM UMA ÚNICA DEMANDA DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. VIABILIDADE PROCESSUAL. PREMISSAS TEÓRICAS. POSTURA *PARTICULARISTA* E *EXPANSIVA* DA SUPREMA CORTE NA SALVAGUARDA DOS PRESSUPOSTOS DEMOCRÁTICOS. SENSIBILIDADE DA MATÉRIA, AFETA QUE É AO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL. AUTOINTERESSE DOS AGENTES POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE MODELO CONSTITUCIONAL CERRADO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS. CONSTITUIÇÃO-MOLDURA. NORMAS FUNDAMENTAIS LIMITADORAS DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA. PRONUNCIAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE NÃO ENCERRA O DEBATE CONSTITUCIONAL EM SENTIDO AMPLO. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS. ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA. MÉRITO. DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS.**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741267.

**INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. "PLUTOCRATIZAÇÃO" DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.**

1. A postura particularista do Supremo Tribunal Federal, no exercício da *judicial review*, é medida que se impõe nas hipóteses de salvaguarda das condições de funcionamento das instituições democráticas, de sorte *(i)* a corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de expressão e os canais de participação política, e *(ii)* a proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias.

2. O funcionamento do processo político-eleitoral, conquanto matéria deveras sensível, impõe uma postura mais *expansiva* e *particularista* por parte do Supremo Tribunal Federal, em detrimento de opções mais *deferentes* e *formalistas*, sobre as escolhas políticas exercidas pelas maiorias no seio do Parlamento, instância, por excelência, vocacionada à tomada de decisão de primeira ordem sobre a matéria.

3. A Constituição da República, a despeito de não ter estabelecido um modelo normativo pré-pronto e cerrado de financiamento de campanhas, forneceu uma *moldura* que traça limites à discricionariedade legislativa, com a positivação de *normas fundamentais* (*e.g.*, princípio democrático, o pluralismo político ou a isonomia política), que norteiam o processo político, e que, desse modo, reduzem, em alguma extensão, o espaço de liberdade do legislador ordinário na elaboração de critérios para as doações e contribuições a candidatos e partidos políticos.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741267.

4. O hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais repudia a adoção de concepções *juriscêntricas* no campo da hermenêutica constitucional, na medida em que preconiza, descritiva e normativamente, a inexistência de instituição detentora do monopólio do sentido e do alcance das disposições magnas, além de atrair a gramática constitucional para outros fóruns de discussão, que não as Cortes.

5. O desenho institucional erigido pelo constituinte de 1988, mercê de outorgar à Suprema Corte a tarefa da guarda precípua da Lei Fundamental, não erigiu um sistema de supremacia judicial em sentido material (ou definitiva), de maneira que seus pronunciamentos judiciais devem ser compreendidos como *última palavra provisória*, vinculando formalmente as partes do processo e finalizando uma rodada deliberativa acerca da temática, sem, em consequência, fossilizar o conteúdo constitucional.

6. A formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento de campanhas impõe um pronunciamento da Corte destinado a abrir os canais de diálogo com os demais atores políticos (Poder Legislativo, Executivo e entidades da sociedade civil).

7. Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada *"plutocratização"* do processo político.

8. O princípio da liberdade de expressão assume, no aspecto político, uma dimensão *instrumental* ou *acessória*, no sentido de estimular a ampliação do debate público, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos.

9. A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um *agir estratégico* destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano.

10. O *telos* subjacente ao art. 24, da Lei das Eleições, que elenca um rol de entidades da sociedade civil que estão proibidas de financiarem



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741267.

campanhas eleitorais, destina-se a bloquear a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre aludidas instituições e o Poder Público, de maneira que a não extensão desses mesmos critérios às demais pessoas jurídicas evidencia desequiparação desprovida de qualquer fundamento constitucional idôneo.

11. Os critérios normativos vigentes relativos à doação a campanhas eleitorais feitas por pessoas naturais, bem como o uso próprio de recursos pelos próprios candidatos, não vulneram os princípios fundamentais democrático, republicano e da igualdade política.

12. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ostenta legitimidade *ad causam* universal para deflagrar o processo de controle concentrado de constitucionalidade, *ex vi* do art. 103, VII, da Constituição da República, prescindindo, assim, da demonstração de pertinência temática para com o conteúdo material do ato normativo impugnado.

13. As disposições normativas adversadas constantes das Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97 revelam-se aptas a figurar como objeto no controle concentrado de constitucionalidade, porquanto primárias, gerais, autônomas e abstratas.

14. A "*possibilidade jurídica do pedido*", a despeito das dificuldades teóricas de pertinência técnica (*i.e.*, a natureza de exame que ela envolve se confunde, na maior parte das vezes, com o próprio mérito da pretensão) requer apenas que a pretensão deduzida pelo autor não seja ***expressamente*** vedada pela ordem jurídica. Consectariamente, um pedido juridicamente impossível é uma postulação categoricamente vedada pela ordem jurídica. (ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 394).

15. *In casu*,

a) Os pedidos constantes dos itens "*e.1*" e "*e.2*", primeira parte, objetivam apenas e tão somente que o Tribunal se limite a retirar do âmbito de incidência das normas impugnadas a aplicação reputada como inconstitucional, sem, com isso, proceder à alteração de seu programa normativo.

b) Trata-se, a toda evidência, de pedido de ***declaração de***



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741267.

***inconstitucionalidade parcial sem redução de texto***, cuja existência e possibilidade são reconhecidas pela dogmática constitucional brasileira, pela própria legislação de regência das ações diretas (art. 28, § único, Lei nº 9.868/99) e, ainda, pela práxis deste Supremo Tribunal Federal (ver, por todos, ADI nº 491/AM, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 25.10.1991).

c) Destarte, os pedidos constantes dos itens *"e.1"* e *"e.2"* são comuns e naturais em qualquer processo de controle abstrato de constitucionalidade, razão por que a exordial não veicula qualquer pretensão expressamente vedada pela ordem jurídica.

d) O pedido aduzido no item *"e.5"* não revela qualquer impossibilidade que nos autorize a, de plano, reconhecer sua inviabilidade, máxime porque o Requerente simplesmente postula que a Corte profira uma *"sentença aditiva de princípio"* ou *"sentença-delegação"*, técnica de decisão comumente empregada em Cortes Constitucionais algures, notadamente a italiana, de ordem a instar o legislador a disciplinar a matéria, bem assim a delinear, concomitantemente, diretrizes que devem ser por ele observadas quando da elaboração da norma, exsurgindo como método decisório necessário em casos em que o debate é travado nos limites do direito posto e do direito a ser criado.

16. Ademais, a atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral seria apenas *subsidiária* e *excepcional*, somente se legitimando em caso de *inertia deliberandi* do Congresso Nacional para regular a matéria após o transcurso de prazo razoável (*in casu*, de dezoito meses), incapaz, bem por isso, de afastar a prerrogativa de o Parlamento, *quando* e *se* quisesse, instituir uma nova disciplina de financiamento de campanhas, em razão de a temática encerrar uma *preferência de lei*.

17. A preliminar de inadequação da via eleita não merece acolhida, visto que todas as impugnações veiculadas pelo Requerente (*i.e.*, autorização por doações por pessoas jurídicas ou fixação de limites às doações por pessoas naturais) evidenciam que o ultraje à Lei Fundamental é comissivo, e não omissivo.

18. A cumulação simples de pedidos típicos de ADI e de ADI por



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741267.

omissão é processualmente cabível em uma única demanda de controle concentrado de constitucionalidade, desde que satisfeitos os requisitos previstos na legislação processual civil (CPC, art. 292).

19. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar **apenas e tão somente** 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 pela declaração de inconstitucionalidade das expressões *"ou pessoa jurídica"*, constante no art. 38, inciso III, e *"e jurídicas"*, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.

## A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, em julgar procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, e, consequentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor.

Brasília, 17 de setembro de 2015.

**LUIZ FUX - RELATOR**

*Documento assinado digitalmente*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741267.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

| | |
|---|---|
| **RELATOR** | **: MIN. LUIZ FUX** |
| **REQTE.(S)** | : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB |
| **ADV.(A/S)** | : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR E OUTRO(A/S) |
| **INTDO.(A/S)** | : PRESIDENTE DA REPÚBLICA |
| **INTDO.(A/S)** | : CONGRESSO NACIONAL |
| **ADV.(A/S)** | : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO |
| **AM. CURIAE.** | : SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - SE-MCCE |
| **ADV.(A/S)** | : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU |
| **ADV.(A/S)** | : BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB |
| **ADV.(A/S)** | : MARCELO LAVENÈRE MACHADO |
| **AM. CURIAE.** | : INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB |
| **ADV.(A/S)** | : THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS - IPDMS |
| **AM. CURIAE.** | : CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ DIREITOS |
| **ADV.(A/S)** | : ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO(A/S) |

R E L A T Ó R I O

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB ajuíza a presente ação direta de inconstitucionalidade, aparelhada com pedido liminar, em face dos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

artigos 23, §1º, incisos I e II; 24; e 81, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), e dos artigos 31; 38, inciso III; 39, *caput* e §5º, da Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

A presente ação direta originou-se de representação dirigida à Presidência do Conselho Federal da OAB pelo Conselheiro Federal Cláudio Pereira de Souza Neto e pelo professor Daniel Sarmento, cujas razões foram integralmente endossadas. Nesta ADI, o Requerente postula

> (a) "*seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24 da Lei 9.504/97, na parte em que autoriza,* **a contrario sensu**, *a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do Parágrafo único do mesmo dispositivo, e do art. 81,* caput *e § 1º do referido diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia* ex nunc *à decisão";* (grifou-se)
>
> *(b) "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, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia* ex nunc *à decisão";* (grifou-se)
>
> (c) "seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 9.504/97, autorizando-se que tais preceitos mantenham a eficácia por mais 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma "lacuna jurídica ameaçadora" na disciplina do limite às doações de campanha realizadas por pessoas naturais e ao uso de recursos próprios pelos candidatos nessas campanhas;"
>
> *(d) "seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 39, § 5º, da Lei 9.096/95 - com exceção da expressão "e jurídicas", contemplada no pedido "b",* supra *- autorizando-se que tal preceito mantenha a eficácia por até 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma "lacuna jurídica ameaçadora" na disciplina do limite*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

*às doações a partido político realizadas por pessoas naturais;"*

*(e) "seja instado o Congresso Nacional a editar legislação que estabeleça (1) limite* per capita *uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, bem como (2) limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral, no prazo de 18 meses, sob pena de, em não o fazendo, atribuir-se ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para regular provisoriamente tal questão".*

Para melhor compreensão da pretensão veiculada, transcrevo o teor dos dispositivos impugnados:

**Lei. 9.096/95:**

*"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;

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.*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

....

§ *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."*

**Lei 9.504/97:**

*"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."

*"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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

> recursos públicos;
>
> XI – organizações da sociedade civil de interesse público.
>
> 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."

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

Diante desse quadro, articula que o modelo vigente de financiamento de campanhas eleitorais vulnera *(i)* o princípio da isonomia (CRFB/88, art. 5º, *caput*, e art. 14), *(ii)* o princípio democrático (CRFB/88, art. 1º, *caput* e § único, art. 14, art. 60, §4º, II), *(iii)* o princípio republicano (CRFB/88, art. 1º, *caput*) e *(iv)* ao princípio da proporcionalidade, em sua dimensão de vedação à proteção insuficiente ("*Untermassverbot*"). Explicito, na sequência, as principais alegações do Requerente.

Segundo o Conselho Federal da OAB, os critérios adotados pelo legislador para o financiamento de campanhas ofendem o princípio da



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

isonomia (CRFB/88, art. 5º, *caput*, e art. 14), "*por exacerbar, ao invés de corrigir, as desigualdades políticas e sociais existentes, ao permitir que os ricos, por si ou pelas empresas que controlam, tenham uma possibilidade muito maior de influírem nos resultados eleitorais e, por consequência, nas deliberações coletivas e políticas públicas*".

Assevera que, quando examinado sob a ótica do cidadão-eleitor, as regras de financiamento de campanhas privilegiam "*os que têm mais recursos econômicos, em detrimento dos que não os possuem, na medida em que se fortalece o poder político dos primeiros, em detrimento dos segundos*". Por outro lado, sob a ótica do cidadão-candidato, alega que "*[se] favorece indevidamente àqueles mais ricos - que podem financiar as próprias campanhas, sem limites – bem como aqueles que têm mais conexões com o poder econômico, ou que adotam posições convergentes com a sua agenda política*".

Articula, ainda, quanto à doação por pessoas naturais, que "*o critério adotado pelo legislador para limitar o valor das doações é absolutamente desarrazoado, não guardando qualquer correlação lógica com a finalidade perseguida pela instituição do limite, que é a redução da influência do poder econômico sobre as eleições*". Ademais, assinala que "*a regra em análise cria uma distinção entre cidadãos com base em critério arbitrário e injustificável, considerado o ambiente de que se trata*". *E conclui, no ponto, para assentar que "o legislador (...) impôs uma inaceitável discriminação jurídica, pois proibiu um indivíduo mais pobre de doar a mesma importância que o mais abastado, mesmo se dispuser dos recursos*".

Além disso, a peça vestibular destaca que as normas impugnadas atentam contra o princípio democrático, previsto em inúmeras disposições constitucionais (CRFB/88, art. 1º, *caput* e § único, art. 14 e art. 60, §4º, II), na medida em que "*infunde elementos fortemente plutocráticos na nossa jovem democracia, ao converter o dinheiro no 'grande eleitor'*". Nas palavras do Requerente, "[o princípio democrático] *não se compatibiliza com a disciplina legal da atividade política que tenha o efeito de atribuir um*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

*poder muito maior a alguns cidadãos em detrimento de outros"*, que seria justamente o resultado da incidência das normas atacadas. Nesse sentido, sustenta que o *"funcionamento da democracia pressupõe que se estabeleçam instrumentos que, na medida do possível, imponham uma prudente distância entre o poder político e o dinheiro, tendo em vista a tendência natural deste último de se infiltrar sobre os demais subsistemas sociais, dominando-os"*.

Argui também violação ao princípio da igualdade de chances, corolário do postulado democrático, porquanto *"fortalece[m] aqueles que têm mais acesso ao poder econômico, seja pelas bandeiras políticas que sustentam, seja pela sua participação no governo de ocasião"*.

Afirma que a legislação eleitoral conferiu primazia aos interesses do capital em detrimento de interesses da sociedade civil organizada. Em suas palavras, *"enquanto entidades de classe, entidades sindicais e a maior parte das instituições que compõem o chamado 3º setor não podem fazer tais doações, ditas contribuições são passíveis para a absoluta maioria das empresas privadas que perseguem finalidade lucrativa"*. E finaliza que *"esta injustificável discriminação tende a favorecer, no espaço político, determinados interesses economicamente hegemônicos em detrimento de outros contra-hegemônicos, o que se não se compadece com a neutralidade política que deveria caracterizar a legislação eleitoral"*.

Quanto à violação ao princípio republicano, o Requerente alega que *"o sistema de financiamento de campanhas fomenta práticas anti-republicanas ao invés de combatê-las"*, uma vez que, ante a comprovada dependência do poder econômico para a obtenção do sucesso na competição eleitoral, os políticos tenderiam a favorecer os interesses de seus financiadores tanto no em suas funções políticas (*e.g.*, elaboração de leis) quanto no uso máquina administrativa (*e.g.*, execução do orçamento, licitações, contratos públicos).

O Conselho Federal da OAB aponta, ainda, que as normas



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

impugnadas ultrajam o princípio da proporcionalidade, em sua faceta de proibição de proteção insuficiente ("*Untermassverbot*"), de vez que, em suas palavras, "*não protegem de maneira suficiente a igualdade, a democracia e o princípio republicano*". Afirma que, "*sob a perspectiva dos interesses constitucionais em conflito, o que se perde por força desta deficiência em proteção estatal não é minimamente compensado pelas vantagens obtidas em razão da tutela insuficiente*". Defende, assim, que "*a restrição à liberdade econômica das pessoas jurídicas que resultaria da vedação às suas doações a campanha eleitoral ou a partido político seria muito reduzida*", de vez que "*não envolveria qualquer limitação ao uso dos recursos destas entidades para o desempenho das suas atividades negociais ou institucionais, mas tão-somente para o financiamento, direto ou indireto, das campanhas eleitorais*".

Por outro lado, sustenta que a legislação de vigência, ao não estabelecer um limite igualitário, mas, diversamente, fundado apenas no critério de renda, também não tutela de forma suficiente os princípios da isonomia, democrático e republicano. Daí que, a seu juízo, "*a limitação às doações impostas às pessoas naturais que não vede ditas contribuições, mas imponha teto igualitário ao seu valor, não se afigura restrição excessiva ao direito à participação política, uma vez que este, como acima destacado, deve ser concebido em termos também igualitários, pela sua própria natureza*".

Em 06.09.2011, determinei a aplicação do rito previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/99, visando ao julgamento definitivo do mérito da presente ação direta pelo Plenário da Suprema Corte.

A Presidência da República apresentou suas informações, por intermédio da Consultoria-Geral do Ministério da Justiça e da Consultoria-Geral da União, defendendo a constitucionalidade das disposições impugnadas. No parecer encaminhado pela Consultoria-Geral do Ministério da Justiça, a Presidência da República sustenta a impossibilidade de alijar as pessoas jurídicas do processo político, na medida em que "*são um segmento da sociedade e constituem a organização dos*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

*fatores de produção dessa mesma sociedade"*. Afirma que "*a possibilidade de pessoas jurídicas financiarem campanhas eleitorais por si só, não se configura em critério de desequilíbrio, respeitadas as disposições legais no que concerne a limites máximos para os montantes dos aportes privados e à qualidade do financiador"*. Articula, na sequência, que "*constitui a possibilidade de aporte privado às campanhas garantia de pluralismo partidário, na medida em que evita pode evitar* [sic] *uma hegemonia entre os partidos dominantes e de maiores representações sobre os de menores adeptos"*. Pontua, por fim, que a discussão deve gravitar em torno dos mecanismos de controle e de transparência, visto que, a seu sentir, "*as normas, por melhores que sejam, se tornarão letra morta e as relações entre dinheiro e política se desdobrarão por canais paralelos, à margem de todo controle"*. A seu turno, o parecer desenvolvido pela Consultoria-Geral da União endossa essas razões e reitera os termos da CGMJ.

Em sede de informações, a Presidência da Câmara dos Deputados manifestou-se pela constitucionalidade, *formal* e *material*, do complexo normativo relativo ao financiamento de campanhas. Afirma, sob o prisma *formal*, que todas as disposições impugnadas nesta ação direta "*foram processadas dentro dos estritos tramites constitucionais e regimentais inerentes à espécie"*. Sob o aspecto *material*, aduz que "*a decisão sobre o formato do financiamento das campanhas eleitorais não é dado pronto e acabado contido na norma constitucional, extraível pelo hermeneuta habilidoso"*, mas, ao revés, se trata de "*uma decisão política do Congresso Nacional"*.

Articula também ser incabível a pretensão deduzida pelo Arguente, no sentido de instar o Congresso a editar uma lei estabelecendo limite *per capita* uniforme para doações a campanhas eleitorais ou a partidos políticos por pessoa natural ou por candidatos em campanha, fixando prazo de 18 (dezoito) meses para que tal providência seja levada a efeito, sob pena de transferir ao Tribunal Superior Eleitoral a prerrogativa de editar tal norma. Isso porque, consoante alega, "*não há que se falar, na hipótese, em inconstitucionalidade da norma ou em norma em 'processo de*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

*inconstitucionalização'"*. Além disso, advoga que, *"se é obrigatório o financiamento privado por pessoas físicas, todas as propostas que sustentam o financiamento público* exclusivo *de campanha, por exemplo, violariam a Constituição (ainda que excluíssem as pessoas jurídicas do rol de doadores)"*. Ao final, adverte que, *"se o uso ao 'Apelo ao Legislador' nas circunstâncias postas já se mostra bastante questionável, mais impróprio ainda seria atribuir ao TSE a responsabilidade por proferir uma espécie de sentença aditiva (em substituição ao Supremo Tribunal Federal) em matéria que claramente extrapola seu poder regulamentar"*.

Por sua vez, a Presidência do Senado Federal, em parecer confiado à sua advocacia, também propugnou pela constitucionalidade das normas legais adversadas. A despeito de reconhecer a inadequação do atual modelo doações e contribuições a campanhas eleitorais e partidos políticos, refuta as ofensas apontadas pelo Requerente. Em suas palavras, *"as razões apresentadas* [*i.e.*, violação ao princípio democrático, republicano, da isonomia e da proporcionalidade, em sua dimensão de proibição de proteção insuficiente] *são efetivamente verdadeiras, constituindo-se em evidências* prima facie *da inadequação do regramento atual em face às expectativas da população e aos objetivos do processo eleitoral. Contudo,* ***não há como dizer que existem as violações aos princípios descrita*** [sic] ***acima, principalmente porque o sistema atual prevê diversos mecanismos para equilibrar a disputa eleitoral****, como a fiscalização das contas, o limite de gastos de campanha, a distribuição de recursos públicos, para todos os partidos e candidatos etc."* (grifos no original). Prossegue para assentar que *"o desejo de um novo sistema não pode servir de base para considerar o antigo como inconstitucional"*, destacando que *"é o Poder Legislativo o ambiente propício e constitucionalmente adequado para a escolha e delimitação de um novo modelo de financiamento de atividades partidárias e de campanhas eleitorais"*. Nesse sentido, menciona a existência de inúmeros projetos de lei e de Comissões, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, para tratar da temática e, consequentemente, formular um novo regime de financiamento.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

Em cumprimento ao art. 103, §3º, da Constituição da República, o Advogado-Geral da União, na qualidade de defensor *legis*, pronunciou-se, preliminarmente, pelo conhecimento parcial da presente ação direta. No mérito, pugnou pela improcedência dos pedidos deduzidos. Eis a ementa de sua manifestação:

> Eleitoral. Artigos 23, § 1º, incisos I e II; 24; e 81, caput e § 1º, da Lei n° 9.504/97, e artigos 31; 38, inciso III; e 39, caput e § 5°, da Lei n° 9.096/95. Doações por pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e partidos políticos. Fixação de limites para as doações efetuadas por pessoas físicas e para a utilização de recursos próprios em campanhas políticas. Preliminar. Impossibilidade jurídica de parte dos pedidos veiculados na inicial e parcial inadequação da via eleita. Mérito. Inexistência de afronta aos princípios democrático, republicano, da igualdade e da proporcionalidade. Os dispositivos impugnados atendem ao conceito amplo de cidadania e de pluralismo político. Manifestação pelo não conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Preliminarmente, pugnou o AGU pelo não-conhecimento parcial da ação direta, especificamente quanto aos pedidos veiculados nos itens "*e.1*", "*e.2*" e "*e.5*" da peça vestibular, de vez que são "*(i) juridicamente impossíveis, por contrariarem o princípio da separação de Poderes (artigo 2° da Carta política); e (ii) inadequados para a via eleita, pois não se coadunam com o objeto próprio à ação direta de inconstitucionalidade*". No tocante à incompatibilidade com o princípio da separação de poderes, alega que os itens referidos pretendem "*que esse Supremo Tribunal Federal instaure nova disciplina sobre o tema versado pelas normas atacadas, bem como imponha ao Poder Legislativo o dever de alterar a legislação vigente*", razão por que "*seriam juridicamente impossíveis*". Assevera, por outro lado, a inadequação da via eleita, na medida em que se verifica "*cumula*[ção], *em um só processo,* [de] *pedidos de ação direta de inconstitucionalidade e de ação direta de inconstitucionalidade por omissão*". Colhe-se de seu pronunciamento que,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

*"(...) ainda que a lacuna legislativa suposta pelo requerente venha a se formar a partir de eventual procedência dos demais pedidos por ele veiculados na presente ação direta - o que se admite por mera hipótese -, não se afigura viável o exame do pleito de declaração de inconstitucionalidade por omissão, constante do referido item "e.5". Admitir essa hipótese corresponderia a permitir que essa Suprema Corte declarasse a invalidade de determinado diploma normativo e, ato contínuo, reconhecesse a existência de mora legislativa sobre a matéria que, até então, era regularmente disciplinada por ele".*

No mérito, afirma inexistir fundamento constitucional que interdite as pessoas jurídicas de "*atuar*[em] *de forma participativa em algum modelos e financiamento de campanhas políticas, através de doações legalmente contabilizadas*". Nesse sentido, aduz que "*a Constituição Federal de 1988 não traz um modelo previamente estabelecido para o financiamento das campanhas eleitorais*", de maneira que incumbe "*ao legislador a escolha por um deles, mediante edição de lei específica sobre a matéria*". Pelas mesmas razões, pontua que a utilização de recursos próprios pelos candidatos para financiar suas campanhas, antes de violar a Lei Maior, "*homenageia os princípios da liberdade de participação política, da cidadania e do pluralismo político*".

Defende, ainda, que "*a fixação de percentual sobre os rendimentos auferidos no ano anterior à eleição como critério para limitar as doações feitas por pessoas físicas a partidos e campanhas eleitorais não revela qualquer inconstitucionalidade por afronta aos postulados da isonomia e da proporcionalidade*", porquanto "[se] *trata de opção política exercida pelo Poder Legislativo no âmbito de sua atuação discricionária, cuja decisão, por não ser incompatível com qualquer disposição constitucional, não pode ser simplesmente substituída pelo critério sugerido pelo requerente*". Prossegue afirmando que "*a mera alegação do autor de que a fixação de um limite absoluto para as doações constituiria uma opção política melhor do que a adotada pelos dispositivos atacados não implica a inconstitucionalidade destes, que, como dito, foram editados pelo legislador dentro das possibilidades de sentido dos princípios*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

*constitucionais que regem a matéria".*

O Ministério Público Federal, em seu parecer, opinou pela procedência dos pedidos veiculados na exordial da ação direta. O pronunciamento ministerial restou assim ementado:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigos 23, § 1º, incisos I e II; 24; e 81, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/97. Artigos 31;38, inciso III; e 39, caput e § 5º, da Lei nº 9.096/95. Financiamento por pessoas jurídicas e limitação às doações por pessoas físicas a partidos políticos e campanhas eleitorais. Utilização de recursos próprios por candidatos no limite de gastos fixado por seus partidos. Preliminares de impossibilidade jurídica de parte dos pedidos e inadequação da via eleita. Descaracterização. Fungibilidade entre a ADI e ADO. Mérito. Violação aos princípios constitucionais da cidadania, democracia, República, igualdade, pluralismo político e proporcionalidade (proibição de proteção deficiente). Parecer pela procedência do pedido.

Prossigo no relato para informar que, tendo em vista o caráter interdisciplinar da temática versada nesta ação direta, que ultrapassa os limites dos subsistemas político, econômicos e social, convoquei Audiência Pública, na forma do art. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/99, colhendo opinião de especialistas (*e.g.*, cientistas políticos, juristas, membros da classe política) e de entidades representativas da sociedade civil no afã de subsidiar a Corte ao melhor deslinde da controvérsia.

A referida Audiência Pública foi realizada nos dias 17 e 24 de julho do corrente ano, contando com a participação de 30 expositores, de onde se extraíram valiosas informações empíricas que permitiram identificar, com maior nitidez, as consequências concretas da incidência do modelo vigente de financiamento de campanhas sobre a democracia brasileira, além de auscultar o sentimento de parte da sociedade civil organizada



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

sobre a temática.

Após, a Procuradoria-Geral da República emitiu parecer acerca dos pontos debatidos na Audiência Pública, corroborando as razões expendidas anteriormente e, por fim, requerendo a procedência dos pedidos.

Na sequência, admiti, na qualidade de *amici curiae*, o ingresso da Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – SE-MCCE, do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB e, em petição conjunta, da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – CLÍNICA UERJ DIREITOS e do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais – IPDMS .

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros deste Supremo Tribunal Federal, na forma da lei (art. 9º, *caput*, da Lei nº 9.868/99).



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5025661.

**11/12/2013** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

## EXPLICAÇÃO

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE)** - Eminente Advogado-Geral da União, Vossa Excelência me desculpe, mas eu gostaria de fazer-lhe uma indagação. Parece-me que Vossa Excelência se encaminha na direção de sustentar que há uma diferenciação natural, inata entre categorias de cidadãos, quando se trata do exercício dos direitos políticos, porque é disso que nós estamos tratando aqui.

O SENHOR LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS (ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO) - Sim.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE)** - Eu assim compreendi. Esclareça-me, por favor. É essa a...

O SENHOR LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS (ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO) - Sim, no que nós tratamos do financiamento de campanha, que é um direito de financiamento. A Constituição limita constitucionalmente o financiamento aos Estados estrangeiros e às organizações estrangeiras.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE)** - Mas a Constituição não permite que determinados indivíduos possam se beneficiar de financiamento eleitoral arrojado, por parte de empresas, ao passo que a grande maioria dos eventuais candidatos não gozam dessa ajuda substantiva, digamos assim. Parece-me que é este o debate: saber se a empresa pode participar do debate político, como se cidadão fosse, financiando partidos e escolhendo, a partir de critérios que nós não conhecemos, aqueles para os quais ela darão contribuição. Esse é o debate essencial, parece-me.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Senhor Presidente, pela ordem, apenas para permitir que o Advogado da União prossiga na sua belíssima sustentação. Há três enfoques: o primeiro, relativo ao financiamento de campanha por pessoa jurídica; o segundo,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741308.

que faz crer o eminente Advogado da União, é que faz parte do jogo político que algumas pessoas possam contribuir mais do que as outras, pela sua própria capacidade; e, por fim, ainda haveria o debate do financiamento pelo próprio candidato. Então, são basicamente três enfoques. E tenho a impressão de que foi nesse segundo ponto que Sua Excelência afirmou que faria parte do jogo político que as pessoas que têm mais capacidade possam financiar mais. Talvez tenha sido esse o esclarecimento que estou dando, em nome do Advogado da União, para permitir que ele prossiga na sua ....

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE)** - Mas, como Vossa Excelência mesmo acaba de esclarecer, o debate não se limita aqui a esta questão: de saber se o indivíduo pode, ele próprio, tirar do seu próprio bolso e exercer a sua liberdade de financiar-se. A questão crucial é saber se pessoas jurídicas voltadas à produção econômica podem fazê-lo em igualdade de condições com o cidadão.

Esse me parece um aspecto importante do debate.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741308.

**11/12/2013** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Inicio meu voto tecendo breves considerações sobre a controvérsia debatida nesta ação direta – relativa ao financiamento de campanhas – e sua conexão com a reforma estrutural mais importante (ainda) a ser formulada neste país: a Política.

Desde a promulgação da Carta cidadão de 1988, o país talvez viva o seu momento de maior estabilidade institucional. Viu-se não apenas a consolidação de estabilização da economia com o fim da hiperinflação, mas também a melhoria dos indicadores sociais e a redução das desigualdades regionais. Tais avanços, embora inquestionáveis e dignos de aplausos, não eliminam algumas patologias crônicas ainda entranhadas na democracia brasileira. E a correção desses *desvios* e *disfunções* perpassa necessariamente por uma urgente Reforma Política.

De fato, não é incomum ouvir que houve um descolamento entre a classe política e a sociedade civil. Existe verdadeiramente uma crise de representatividade no país, colocando em lados opostos os cidadãos, que a cada dia se tornam mais céticos em relação aos agentes eleitos, e os membros da classe política, que, não raro, privilegiam interesses particulares em detrimento do interesse público. E tal distanciamento compromete, com o passar do tempo, o adequado funcionamento das instituições.

Enquanto governo "*do povo, pelo povo e para o povo*", a democracia não pode prescindir de uma atividade política intensa e preocupada com tutela dos valores republicanos. É preciso, assim, construir uma relação sinérgica entre os representantes do povo e a sociedade civil, resgatando,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

neste particular, a *confiança* e a *credibilidade* da população em geral no sistema político.

Ciente desse desafio, um dos pontos centrais da Reforma Política é precisamente o do financiamento de campanhas eleitorais. Nos últimos anos, verificou-se uma crescente influência do poder econômico sobre o processo político, como decorrência do aumento nos gastos de candidatos e de partidos políticos durante a competição eleitoral. De acordo com informações apresentadas na Audiência Pública, nas eleições de 2002, os candidatos gastaram, no total, R$ 798 milhões, ao passo que em 2012, dez anos depois, os valores arrecadados superaram R$ 4,5 bilhões, um aumento de 471%. Para que se tenha uma magnitude desse crescimento, basta compará-lo com outros indicadores importantes. No mesmo período, o PIB brasileiro cresceu 41%, a inflação acumulada foi de 78%. Não há justificativa razoável para essa expansão volumosa dos gastos com campanhas.

Na mesma Audiência, o expositor e professor Geraldo Tadeu demonstrou que o gasto *per capita* nas campanhas eleitorais no Brasil é bastante superior aos da França, da Alemanha e do Reino Unido. No Brasil, essa cifra atinge o montante de $10,93, enquanto que na França é de $0,45, no Reino Unido, de $0,77, e na Alemanha chega a 2,21. Quando comparado proporcionalmente ao PIB, o Brasil também se encontra no topo do *ranking* dos países que mais gastam com campanhas eleitorais: 0,89% de toda a riqueza gerada no país se presta a financiar candidaturas a cargos representativos. Aqui, ultrapassamos, inclusive, os Estados Unidos, em que apenas 0,38% do PIB vai para as campanhas eleitorais.

Há mais. Nas eleições gerais de 2010, a vitória de um deputado federal custou, em média, R$ 1,1 milhão, ao passo que a de um senador R$ 4,5 milhões. Para se tornar Governador, em média se gastaram R$ 23,1 milhões. Uma campanha presidencial pode amealhar mais de R$ 300 milhões (http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

2010/eleicoes-2010/estatisticas).

É considerando esse quadro empírico que a Corte irá se pronunciar acerca dos critérios vigentes de financiamento de campanhas eleitorais.

Feitas essas breves considerações, passo a votar.

## I. PRELIMINAR

Assento, de plano, a legitimidade ativa *ad causam* do Requerente, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, para deflagar o processo de controle concentrado de constitucionalidade, na forma do art. 103, VII, da Constituição da República. Enquanto legitimado *universal*, o Conselho Federal da OAB prescinde da demonstração de pertinência temática para com o conteúdo material do ato normativo impugnado, na linha da remansosa jurisprudência da Corte (Precedentes: ADI nº 4414/AL, Plenário, DJe 17.06.2013, ADC nº 30/DF, Plenário, DJe 29.06.2012, ambas de minhas relatoria, ADI nº 4587 MC/GO, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 22.09.2011; ADI nº 4509, rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 25.05.2011, entre outras).

Além disso, pontuo que os preceitos das Leis 9.096/95 e 9.504/97, ora questionados nesta ação direta, revelam-se aptos a figurar como objeto no controle concentrado de constitucionalidade, porquanto primários, gerais e abstratos.

Prossigo no exame de admissibilidade para rejeitar a preliminar de não-conhecimento parcial da ação direta suscitada pela Advocacia-Geral da União, em razão de uma suposta impossibilidade jurídica do pedido formulado pelo Conselho Federal da OAB. Segundo a AGU, "*o autor pretende* (...) *que esse Supremo Tribunal Federal instaure nova disciplina sobre o tema versado pelas normas atacadas, bem como imponha ao Poder Legislativo o*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

*dever de alterar a legislação vigente"*, o que ofenderia o princípio da Separação dos Poderes (CRFB, art. 2º).

Ocorre, porém, que, neste exame de admissibilidade, descabe investigar a ocorrência (ou não) de violação a qualquer norma constitucional, porquanto o que está em jogo é apenas a viabilidade (e não a procedência) do pleito.

A bem de ver, a própria categoria *"possibilidade jurídica do pedido"* sempre ensejou dificuldades acerca de sua pertinência técnica, uma vez que a natureza de exame que ela envolve se confunde, na maior parte das vezes, com o próprio mérito da pretensão. Aliás, tamanhas eram essas dificuldades que a ideia de *"possibilidade jurídica do pedido"* já foi até mesmo renegada pelo seu criador, professor Enrico Tullio Liebman, que a aboliu de seu clássico Manual de Direito Processual Civil. No projeto do novo CPC brasileiro a *"possibilidade jurídica do pedido"* também já não existe.

De qualquer sorte, é cediço que a dogmática processualista preconiza que o exame da possibilidade jurídica do pedido requer apenas que a pretensão deduzida pelo autor não seja ***expressamente*** vedada pela ordem jurídica. Um pedido juridicamente impossível é uma postulação categoricamente vedada pela ordem jurídica. (ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 394). Sem que haja uma norma jurídica interditando – expressa e categoricamente – a pretensão formulada pelo Requerente, descabe cogitar da impossibilidade de seu pedido.

*In casu*, os pedidos constantes dos itens *"e.1"* e *"e.2"*, primeira parte, objetivam apenas que o Tribunal se limite a retirar do âmbito de incidência das normas impugnadas a aplicação reputada como inconstitucional, sem, com isso, proceder à alteração de seu programa normativo. Trata-se, a toda evidência, de pedido de ***declaração de***



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

***inconstitucionalidade parcial sem redução de texto***, cuja existência e possibilidade são não só reconhecidas pela dogmática constitucional brasileira como pela própria legislação de regência das ações diretas (art. 28, § único, Lei nº 9.868/99).

A propósito, mesmo antes de sua positivação pelo legislador infraconstitucional, a referida técnica de decisão não era estranha à jurisprudência da Corte, tal como se extrai da ementa do julgamento da ADI 491/AM, de relatoria do Ministro Moreira Alves, *verbis*:

> *"Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. – Ocorrência, no caso, da relevância jurídica e do "periculum in mora", com relação a ambos os dispositivos impugnados. - Sucede, porém, que a inconstitucionalidade arguida quanto ao parágrafo único do artigo 86 da Constituição do Estado do Amazonas visa apenas a extensão, que ele determina, implicitamente, que se faça ao Ministério Público, do inciso V do artigo 64 da mesma Carta Magna. Implicitamente, porque essa extensão decorre dos termos "IV a XIII" que integram a remissão feita pelo primeiro desses dispositivos. -* ***No caso****, portanto, como não se pode suspender a eficácia de qualquer expressão do dispositivo impugnado, pois este não alude ao inciso V do artigo 64 senão implicitamente por meio da expressão abrangente ("IV a XIII"),* ***impõe-se a utilização da técnica de concessão da liminar "para a suspensão da eficácia parcial do texto impugnado sem a redução de sua expressão literal", que, se feita, abarcaria normas autônomas, e, portanto, cindíveis, que não são atacadas como inconstitucionais.*** *Pedido de liminar deferido, em parte, para suspender, "ex nunc", a eficácia do artigo 9º da Lei n. 1946, de 14.3.90, do Estado do Amazonas, bem como para suspender, sem redução da letra de seu texto, a aplicação do paragrafo único do artigo 86 da Constituição do mesmo Estado, no que concerne a remissão ao inciso V do artigo 64 dela também constante."*
>
> (ADI nº 491/AM, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 25.10.1991)



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

A inicial, portanto, não veicula qualquer pretensão expressamente vedada pela ordem jurídica. Pelo contrário. Os pedidos constantes dos itens *"e.1"* e *"e.2"* são comuns e naturais em qualquer processo de controle abstrato de constitucionalidade.

De igual modo, o pedido aduzido no item *"e.5"* não revela qualquer impossibilidade que nos autorize a, de plano, reconhecer sua inviabilidade. Isso porque o Requerente simplesmente postula que a Corte profira uma *"sentença aditiva de princípio"* ou *"sentença-delegação"*, técnica de decisão comumente empregada em Cortes Constitucionais algures, notadamente a italiana. Trata-se verdadeiramente de modalidade de sentença de perfil aditivo cuja característica principal é de que, além de instar o legislador a disciplinar a matéria, o Tribunal delineia, concomitantemente, diretrizes que devem ser por ele observadas quando da elaboração da norma. Com extremo didatismo, Carlos Alexandre de Azevedo Campos, em substanciosa obra intitulada *"Dimensões do Ativismo Judicial no Supremo Tribunal Federal"*, produto de sua dissertação de mestrado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, explicita a diferença entre a *sentença aditiva* original e a *sentença aditiva de princípios*

> *"Diferente da aditiva original, que se pode dizer autoaplicativa, na aditiva de princípio, a Corte reconhece a inconstitucionalidade do dispositivo normativo por ser omisso em um ponto que viola um princípio constitucional, porém, respeitando a situação de haver uma pluralidade de soluções para a omissão, ela não realiza a integração normativa, mas apenas sinaliza para o legislador fazê-lo dentro de certo prazo e dentre as possibilidades normativas permitidas pelo princípio constitucional apontado como transgredido"*.
>
> (CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Dimensões do Ativismo Judicial no Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: Forense, p. 120-121).

Vê-se, assim, que o pedido articulado pelo Conselho Federal da OAB



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

faz parte da realidade das Cortes Constitucionais. Entender pela sua impossibilidade significaria fechar as portas do Supremo Tribunal Federal para toda e qualquer postulação que implique "sentença aditiva". Reconheço que essa técnica decisória deva ser vista com cautela em respeito à própria Separação de Poderes (CRFB, art. 2º). Sem embargo, trata-se de instrumento necessário em muitos casos julgados pela Corte, notadamente aqueles, como o presente, em que o debate é travado nos limites do direito posto e do direito a ser criado.

Aliás, justamente em sentido contrário ao defendido pela AGU, parece-me que a técnica de decisão aditiva (de princípios) é perfeitamente compatível com o princípio da separação de poderes, máxime porque o Tribunal respeita a discricionariedade política do legislador, ao mesmo tempo em que afirma seu papel de guardião dos valores constitucionalmente consagrados. Em outras palavras, promove-se, pela sentença aditiva de princípios, a tão esperada harmonia entre os valores centrais do constitucionalismo democrático: a soberania popular e o respeito a garantias humanas fundamentais.

Ademais, e em segundo lugar, nos termos em que vazado o item "*e.5*", a atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral seria apenas *subsidiária* e *excepcional*, somente se legitimando em caso de *inertia deliberandi* do Congresso Nacional para regular a matéria após o transcurso de prazo razoável (*in casu*, de dezoito meses). Noutros termos, o papel atribuído à Corte Superior Eleitoral consistiria em colmatar eventual hiato normativo tão somente na hipótese de o Congresso Nacional não disciplinar a matéria. E mais: o preenchimento do hiato legislativo pelo TSE não teria o condão de afastar a prerrogativa de o Parlamento, *quando* e *se* quisesse, instituir uma nova disciplina de financiamento de campanhas, em razão de a temática encerrar uma *preferência de lei*.

Nesse sentido, o pedido aditivo consubstancia, à evidência, notável



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

preocupação com a própria higidez de eventual pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, cuja efetividade não deve ficar ao talante das vontades políticas do Parlamento.

Também não merece guarida a preliminar de inadequação da via eleita, porquanto haveria "*cumula*[ção], *em um só processo,* [de] *pedidos de ação direta de inconstitucionalidade e de ação direta de inconstitucionalidade por omissão*". E isso porque todas as impugnações veiculadas pelo Requerente (*i.e.*, autorização por doações por pessoas jurídicas ou fixação de limites às doações por pessoas naturais) denotam que o legislador não ficou *aquém* de seu mister, mas, ao revés, se excedeu no tratamento dispensado ao financiamento de campanhas. Consectariamente, a ofensa à Constituição apontada é, segundo a inicial, comissiva, e não omissiva, como faz supor a AGU.

Ainda que assim não fosse, a pretensão não subsistiria por outro fundamento: a Corte reconheceu, quando do julgamento conjunto das ADIs nº 875, 1.987, 2.727 e 3.243, todas de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe 30.04.2010, a fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e omissão. Como bem assentado pelo relator Min. Gilmar Mendes, "*a opção por uma técnica diferenciada de decisão pode trazer soluções viáveis para as presentes ações diretas de inconstitucionalidade. Aqui não se trata de mais de saber se as ações são de inconstitucionalidade por ação ou por omissão (parcial), mas de encontrar uma técnica para superar o alegado estado inconstitucionalidade decorrente de omissão parcial. (...).* ***É preciso reconhecer que, em nosso sistema abstrato de controle de constitucionalidade, deve existir uma natural fungibilidade entre os diversos tipos de ação***". (grifou-se)

Por fim, assento que os demais requisitos de admissibilidade também se encontram regularmente colmatados (*i.e.*, fundamentação jurídica do pedido e cópia dos atos normativos impugnados).



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

Conheço, pois, integralmente da presente ação direta e passo ao exame de mérito.

## II. DELIMITANDO A CONTROVÉRSIA: O MODELO ATUAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

A presente ação direta de inconstitucionalidade discute a validade jurídico-constitucional do arcabouço normativo vigente que disciplina o financiamento de campanhas eleitorais. Nos termos da legislação de vigência (Lei nº 9.504/97, art. 17-A), caberá à lei, a cada eleição, fixar, até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral, o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa, observadas as peculiaridades de cada localidade.

O art. 17-A da Lei nº 9.504/97 dispõe, ainda, em sua parte final, que, não sendo editada a referida lei até a data estabelecida, caberá a cada agremiação partidária fixar o limite de gastos, devendo comunicá-lo à Justiça Eleitoral, que dará publicidade a tais informações. Mais: o art. 18 da Lei das Eleições impõe que os partidos políticos e coligações devem informar aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão em cada eleição a que concorrerem por cargo eletivo. Até o momento não foi editada a referida lei fixando os limites aos dispêndios, razão por que, na prática, são os partidos quem os estabelecem.

*In casu*, o Arguente questiona especificamente o complexo normativo de financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos que, a seu juízo, permitiria a captura do sistema político pelo poder econômico, em flagrante ultraje aos princípios democrático, republicano e da igualdade. Sobre o tema, o panorama legislativo atual é o seguinte:

1. As pessoas jurídicas podem fazer doações e contribuições até o



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

limite de 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição, ressalvados os casos definidos em lei (Lei nº 9.504/97, art. 81, § 1º);

2. As pessoas jurídicas também podem realizar doações diretamente a partidos políticos, hipóteses em que as agremiações poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos a candidatos, observados os limites impostos pela legislação (Lei nº 9.096/95, art. 39, *caput*, e § 5º; e Resolução TSE nº 23.376/2012, art. 20, § 2º, II c/c art. 25, *caput* e inciso II);

3. As pessoas naturais podem fazer doações e contribuições em dinheiro para campanhas eleitorais, limitadas a até 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito (Lei nº 9.504/97, art. 23, *caput*, e § 1º, I);

4. As pessoas naturais podem fazer doações e contribuições "estimáveis em dinheiro", relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor não ultrapasse R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) - (Lei nº 9.504/97, art. 23, *caput*, e § 7º);

5. Se o candidato utilizar recursos próprios, o limite de gastos equivalerá ao valor máximo estabelecido pelo seu partido, na forma da lei (Lei nº 9.504/97, art. 23, *caput*, e § 1º, II);

6. As pessoas naturais também podem realizar doações diretamente para partidos políticos, hipótese em que as agremiações poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos, observados os limites impostos pela legislação (Lei nº 9.096/95, art. 39, *caput*, e § 5º; e Resolução TSE nº 23.376/2012, art. 20, § 2º, II c/c art. 25, *caput* e inciso I).

É contra esse desenho normativo que se insurge o Conselho Federal da OAB. Antes de enfrentar as impugnações a ele direcionadas, convém



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

desenvolver algumas premissas teóricas que irão guiar todo o restante do voto.

## III. BREVES REFLEXÕES SOBRE OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL EM MATÉRIA DE REFORMA POLÍTICA

A ação direta ora em análise suscita uma reflexão acerca dos limites e possibilidades da jurisdição constitucional em um Estado Democrático de Direito porquanto conclama que esta Suprema Corte se pronuncie acerca da validade *jurídico-constitucional* das normas relativas ao financiamento de campanhas eleitorais – um dos pontos nucleares do nosso sistema político. Daí que a incursão em seu mérito depende do enfrentamento prévio de três pontos centrais, os dois primeiros expressamente suscitados pela Presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal: 1º) saber se o Poder Judiciário, mais especificamente o Supremo Tribunal Federal, possui algum *espaço legítimo* para apreciar temas que atingem o núcleo do processo democrático, como é o caso do financiamento de campanhas eleitorais; se houver tal campo de atuação, 2º) delimitar a exata *extensão* desse controle jurisdicional para não restar caracterizada indevida (e, portanto, inconstitucional) interferência judicial no âmbito de atribuições conferidas precipuamente aos poderes políticos; 3º) definir se eventual pronunciamento da Corte é em si *definitivo*, interditando a *re*discussão da matéria nas instâncias políticas e na sociedade em geral. Passa-se, então, ao exame de cada um deles.

No tocante ao primeiro aspecto (*i.e.*, definir se existe algum espaço a este Supremo Tribunal para apreciar a matéria), a Presidência da Câmara dos Deputados, em suas informações, sustenta que a questão de fundo debatida ostenta inelutável caráter político, rejeitando, por isso, qualquer tipo de intervenção jurisdicional. Em suas palavras, "*a decisão sobre o formato do financiamento das campanhas eleitorais não é dado pronto e acabado contido na norma constitucional, extraível pelo hermeneuta habilidoso*", mas, ao



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

contrário, se trata de ***"uma decisão política do Congresso Nacional"*** (grifou-se). No mesmo sentido, a Presidência do Senado Federal assentou que "*é o Poder Legislativo o ambiente propício e constitucionalmente adequado para a escolha e delimitação de um novo modelo de financiamento de atividades partidárias e de campanhas eleitorais*".

Não se objeta que o debate acerca das reformas estruturais dentro de um Estado, como é o caso da Reforma Política, deva ser travado nas instâncias políticas majoritárias. É que, em uma democracia, ao menos quando idealmente pensada, o espaço político, notadamente o Parlamento, é o *locus* por excelência em que devem ocorrer as deliberações sobre questões políticas fundamentais da sociedade. Seria, assim, antidemocrático atribuir a juízes não-eleitos e não responsivos à vontade popular a imposição de comportamentos e/ou a invalidação de atos normativos emanados de autoridades escolhidas pelo povo. Disso, porém, não decorre uma interdição completa do exercício da jurisdição constitucional e uma *deferência* cega do juiz constitucional com relação às opções políticas feitas pelo legislador (*judicial self-restraint*).

Com efeito, não raro se vislumbram hipóteses em que se exige uma postura mais *incisiva* da Suprema Corte, especialmente para salvaguardar os pressupostos do regime democrático. Em tais cenários, diagnosticado o inadequado funcionamento das instituições, é dever da Corte Constitucional *otimizar* e *aperfeiçoar* o processo democrático, de sorte *(i)* a *corrigir* as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de expressão e os canais de participação política, e *(ii)* a *proteger* os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias. É esse o valioso escólio de John Hart Ely, em clássica obra da teoria constitucional *Democracy and Distrust*,

> A abordagem ao controle de constitucionalidade que se sustenta aqui é similar àquilo que pode ser rotulado de sistema 'antitruste' no campo econômico, em oposição ao sistema dito



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

'regulatório' – em vez de ditar resultados substanciais, o modelo 'antitruste' apenas intervém quando o 'mercado', no nosso caso o mercado político, não está funcionando bem. (...) Nosso governo não pode ser considerado em mau funcionamento simplesmente porque gera, em alguns casos, resultados com o quais discordamos, qualquer que seja a intensidade dessa discordância (...). Em uma democracia representativa, determinações valorativas devem ser feitas por nossos representantes eleitos e, se a maioria de nós desaprovar, podemos tirá-los do poder nas próximas eleições. O mau funcionamento ocorre quando o processo não merece confiança, quando (1) os de dentro estão bloqueando os canais de mudança política de modo a assegurar que continuarão no poder e que os de fora continuarão alijados, ou (2) quando, embora ninguém seja, a rigor, excluído do processo, os representantes vinculados às maiorias estejam sistematicamente prejudicando alguma minoria por conta de simples hostilidade ou recusa preconceituosa do reconhecimento de interesses comuns, e, assim, negam àquela minoria a mesma proteção assegurada a outros grupos pelo sistema representativo. (tradução livre)

[Do original: "*The approach to constitutional adjudication recommended here is akin to what might be called an 'antitrust' as opposed to a 'regulatory' orientation to economic affairs – rather than dictate substantive results it intervenes only when the 'market', in our case the political market, is systemically malfunctioning. (…) Our government cannot fairly be said to be 'malfunctioning' simply because it sometimes generates outcomes with which we disagree, however strongly (…). In a representative democracy value determination are to be made by our elected representatives, and if in fact most of us disapprove we can vote them out of office. Malfunction occurs when the process is undeserving of trust, when (1) the ins are choking off the channels of political change to ensure that they will stay in and the outs will stay out, or (2) though no one is actually denied a voice or a vote, representative beholden to an effective majority are systematically disadvantaging some minority out of*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

> *simply hostility or a prejudiced refusal to recognize commonalities of interest, and thereby denying that minority the protection afforded other groups by representative system"*]
>
> (ELY, John Hart. *Democracy and Distrust: a theory of judicial review*. Harvard University Press, 1980, p. 102-03)

Sem dúvidas, a discussão acerca do financiamento de campanhas se afigura como importante ferramenta dentro dessa engenharia democrática, impactando decisivamente no prélio eleitoral. Daí por que a defesa de uma postura mais *ativa* do Supremo Tribunal Federal em matérias como a presente não se reduz jamais ao campo estrito da *hermenêutica constitucional*, exsurgindo, antes de tudo, como autêntica questão de *modelagem institucional* no Estado Democrático brasileiro (STRUCHINER, Noel. Posturas interpretativas e modelagem institucional: a dignidade (contingente) do formalismo jurídico). In.: SARMENTO, Daniel (Org.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 540-544).

Em outras palavras, a opção (ou não) por uma atuação judicial mais incisiva se traduz, aqui, como uma *metadecisão* ou *decisão de segunda ordem* ("*second-order decision*") (SUNSTEIN, Cass; ULLMANN-MARGALIT, Edna. *Second-Order decisions*. Disponível em www.law.uchicago.edu/files/files/57.CRS.SecondOrder.pdf).

Em termos práticos, isso significa que, antes de decidir a questão constitucional posta na presente ação direta, é preciso *decidir como decidi-la*, franqueando mais ou menos espaço para a intervenção do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal.

Pela sensibilidade da matéria, afeta que é ao funcionamento do ***processo*** político-eleitoral, acredito que haja sim terreno amplo o suficiente para viabilizar o escrutínio judicial mais estrito e criterioso sobre as opções exercidas pelas maiorias políticas no seio do Parlamento, instância, por excelência, vocacionada à tomada de decisão de primeira



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

ordem sobre a matéria. Há algumas razões para isso.

Inicialmente, repiso que me parece indisputável que a Reforma Política deva ser capitaneada pela classe política, e não pelo Poder Judiciário. Sucede que não se pode olvidar que o produto final deste debate interessa, em alguma medida, aos próprios agentes decisórios que estão no exercício do poder e foram eleitos segundo as regras vigentes. Esse cenário coloca uma questão de *sinceridade* e *realidade institucional*, que poderia ser resumida em uma pergunta direta e imediata: é factível confiar *única* e *exclusivamente* aos agentes políticos a prerrogativa de reformulação das regras concernentes ao financiamento de campanhas, quando, em verdade, foi o exato sistema em vigor que permitiu a sua ascensão aos cargos que ocupam? A resposta é, a meu juízo, negativa. Neste sentido, Oscar Vilhena Vieira bem adverte que

> *Não serão os próprios representantes os mais indicados para corrigir esses problemas de mau funcionamento democrático. Exemplo disso é o caso da sub-representação dos cidadãos dos Estados mais populosos no Brasil. Esperar que o Congresso – fruto dessa distorção e beneficiário da mesma – a corrija é esperar que a maioria dos parlamentares lute contra seus próprios interesses. Este é um caso típico onde a resolução do problema e o consequente fortalecimento da democracia devem sair de fora do sistema representativo.*
>
> (VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua reserva de justiça. Um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma.* São Paulo: Malheiros, 1999, p. 216)

É preciso, pois, cautela para com arranjos institucionais que outorguem a competência para reformá-los exclusivamente àqueles diretamente interessados no resultado dessa reforma. As chances de surgirem disfuncionalidades são autoevidentes. A rigor, tais desenhos não oferecem os *incentivos* corretos e necessários para que os agentes abandonem o *status quo* e, consequentemente, implementem as mudanças essenciais ao aprimoramento das instituições democráticas.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

No caso em comento, confiar a uma só instituição, ainda que legitimada democraticamente como o Poder Legislativo, a prerrogativa de reformular a disciplina do financiamento de campanhas pode comprometer a própria higidez do regime democrático. Não é preciso ir tão longe para perceber a veracidade desta constatação. Exemplo recente da história política brasileira foi a *fidelidade partidária*, que, conquanto salutar ao bom funcionamento das instâncias representativas, só veio a ser, de fato, uma realidade no país após a intervenção deste Supremo Tribunal Federal (MS nº 26.602/DF, rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 04/10/2007, DJe-197 de 16/10/2008; MS nº 26.603/DF, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j.04/10/2007, DJe-241 de 18/12/2008; STF, MS nº 26.604/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 04/10/2007, DJe-187 de 02/10/2008).

Exatamente porque matérias intimamente ligadas ao processo eleitoral aumentam consideravelmente as chances de *manipulação* e *parcialidade* no seu tratamento pelos órgãos eleitos por este mesmo processo, justifica-se, a meu sentir, uma postura mais *expansiva* e *particularista* por parte do Supremo Tribunal Federal, em detrimento de opções mais *deferentes* e *formalistas*. Creio que, ao assim agir, a Corte não *amesquinha* a democracia, mas antes a *fortalece*, corrigindo pelo menos algumas de suas naturais disfuncionalidades.

Com isso, todavia, não se pretende advogar uma progressiva transferência de poderes decisórios das instituições representativas – Legislativo e Executivo – para o Judiciário, o que configuraria um processo de *juristocracia*, para valer-me de uma expressão cunhada por Ran Hirschl (HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism.* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004, p. 1), incompatível com o regime democrático. Muito pelo contrário. A despeito da crise por que passa a democracia representativa, é dos órgãos políticos a tarefa precípua de



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

formular marcos normativos conformadores da vida social. Sem embargo, as considerações aqui tecidas servem para mostrar que qualquer visão da Separação de Poderes não prescinde de uma discussão *sincera* e *realista* acerca das instituições existentes e dos incentivos a que elas são responsivas.

Frise-se, ademais, que essa opção por uma postura mais particularista do Supremo Tribunal Federal não tem que ver com uma suposta *expertise* para tratar com processo eleitoral. Na realidade, muitos membros da classe política detêm vasto conhecimento sobre a temática, além de conseguirem vislumbrar desenhos constitucionais muito efetivos em termos práticos. Contudo, o controle jurisdicional, aqui, decorre verdadeiramente da *posição* de maior insulamento de que desfruta o Poder Judiciário em face do poder político quando comparado com o Legislativo e o Executivo. E, neste ponto, oportuno, mais uma vez, transcrever a lição de Ely, ainda que originalmente endereçada à realidade norte-americana, *verbis*:

> Obviamente nossos representantes eleitos são as últimas pessoas em que devemos confiar em qualquer dessas situações [de mau funcionamento do sistema político]. Juízes não-eleitos, porém, estão fora do sistema representativo e apenas precisam se preocupar com sua continuidade no cargo de forma muito oblíqua. Isso não lhes confere nenhum acesso privilegiado aos valores genuínos do povo norte-americano: de fato, eles não o detêm. Isso, contudo, os coloca em uma posição objetivamente neutra para avaliar – embora ninguém possa supor que tais avaliações serão axiologicamente neutras – acusações de que, tanto pelo bloqueio dos canais de mudança ou pela atuação concertada com maiorias tirânicas, nossos representantes eleitos não estão, de fato, representando os interesses daqueles que o sistema político pressupõe que estejam.
>
> [Do original: "*Obviously our elected representatives are the last persons we should trust with identification of either of these situations. Appointed judges, however, are comparative outsiders in*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

> *our governmental system, and need worry about continuance in office only very obliquely. This does not give them some special pipeline to the genuine values of the American people: in fact it goes far to ensure that don't have one. It does, however, put them in a position objectively to assess claims – though no one could suppose the evaluation won't be full of judgment calls – that either by clogging the channels of change or by acting as accessories to majority tyranny, our elected representatives in fact are not representing interests of those whom the system presupposes they are".*]
>
> (ELY, John Hart. *Democracy and Distrust: a theory of judicial review.* op. *cit.*, p. 103)

Diante disso, devem ser repudiadas visões idealizadas de democracia que desconsiderem a posição de *interesse* da instância decisória. O deslinde de controvérsias de natureza política não pode abster-se da análise de qual *agente* investido do maior grau de *imparcialidade* e *neutralidade* está apto para apreciar a matéria. Precisamente por isso, a objeção democrática, suscitada pela Presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não desautoriza a intervenção judicial, visto que o exercício da jurisdição constitucional, na espécie, milita em favor do regime democrático.

Assentada a premissa de que *existe* espaço ao controle jurisdicional pela Suprema Corte para apreciar a matéria, o passo seguinte é delimitar a *extensão* dessa atuação. E tal empreitada depende fundamentalmente do exame prévio dos paradigmas constitucionais atinentes à matéria, de ordem a identificar em que *medida* o legislador ordinário se encontra limitado pela Constituição na disciplina do sistema de doações e contribuições a candidatos e partidos políticos.

A Constituição de 1988 não contém, em qualquer de suas disposições constitucionais, um tratamento *específico* e *exaustivo* no que concerne ao financiamento de campanhas eleitorais. Deveras, diversamente do elevado grau de detalhamento com que cuidou de inúmeros aspectos da



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

vida, o constituinte originário não entregou ao legislador um modelo pré-elaborado de arrecadação de fundos para as campanhas eleitorais. Poderia fazê-lo, mas, verdadeiramente, não o fez.

Esta constatação tem importantes implicações práticas: em matéria relativa ao financiamento de campanhas eleitorais, a Constituição ***não*** encerra uma *ordem-fundamento* em *sentido quantitativo* (ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 583-84), que institua deveres, imposições ou proibições ao legislador. Ao contrário: pode-se dizer, sem incorrer em equívocos, que o constituinte conferiu uma competência decisória autônoma ao legislador para tratar da temática. No ponto, a consequência disso é que existe uma ampla margem de conformação legislativa na formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento. Indaga-se, assim: a ausência de um arranjo constitucional *pré-determinado*, com regras específicas versando o tema, significa a outorga de um *cheque em branco* ao legislador que o habilite a adotar os critérios de financiamento que melhor lhe aprouver? Penso que não.

A Constituição, a despeito de não ter estabelecido regras impondo ou proibindo diretamente um dado modelo de financiamento de campanhas, forneceu uma *moldura* que traça limites à discricionariedade legislativa. É dizer: o constituinte procedeu à escolha de *questões fundamentais* (*e.g.*, princípio democrático, o pluralismo político ou a isonomia política) que norteiam o processo político, e que, desse modo, reduzem, em alguma extensão, o espaço de liberdade do legislador ordinário na elaboração de critérios para as doações e contribuições a candidatos e partidos políticos.

Ressalte-se, por oportuno, que com isso não se pretende advogar uma leitura puramente procedimental da Constituição de 1988, de vez que, como bem destacam Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto, tal adesão implicaria um paradoxo, notadamente em virtude do



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

caráter profundamente substantivo de seu texto, pródigo em normas de cunho valorativo (SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional – Teoria, História e Métodos de Trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 226). Aqui se sustenta justamente o oposto: em razão de sua densidade normativa, os princípios materiais paradigmas retiram a *liberdade-total* do legislador ordinário para disciplinar o tema.

Portanto, a atuação da Corte *in casu* é, precisamente, a de definir *se* o legislador atuou dentro dessa moldura constitucional, sem a pretensão de substituí-lo, reformulando o modelo de financiamento de campanhas vigentes, o que, aí sim (acredito), violaria o princípio da separação de poderes.

Há ainda uma consideração final. Firmada a *existência* de controle jurisdicional e delimitada a *extensão* dessa atuação na espécie, mister deixar estreme de dúvidas que tal intervenção *em si* não produz uma solução *definitiva* acerca da matéria. Conquanto finalize uma rodada de deliberações, eventual pronunciamento da Corte (*i.e.*, procedência ou improcedência) se destina a abrir os canais de diálogo com os demais atores políticos, notadamente o Poder Legislativo, para a formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento de campanhas. Como bem assinala Louis Fisher, "*(…) o direito constitucional (...) é um processo em que todos os três poderes convergem e interagem com suas interpretações separadas. Contribuições importantes também vêm dos estados e do público em geral*" (FISHER, Louis. *Constitutional Dialogues.* Princeton: Princeton University Press, 1988, p. 3). No mesmo sentido, a jurista canadense Christine Bateup preleciona que o uso judicial das *virtudes passivas* promove o *diálogo constitucional* por propiciarem aos poderes políticos de governo, em conjunto com a sociedade, a oportunidade de debater e resolver questões constitucionais divisoras por meio de canais democráticos. (BATEUP. Christine. *The Dialogic Promisse. Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*. Brooklyn Law Review. Vol. 71 (3), 2006, p. 1.132). Trata-se, à evidência, de desenho por



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

meio do qual o processo de interpretação constitucional reclama a atuação comum entre o judiciário e outros atores constitucionais, como, no caso, o Poder Legislativo.

Com espeque nesse hodierno marco normativo, a Corte Constitucional deve promover, na espécie, de forma *prudente* e *intencional*, um "*colóquio contínuo*" (*continuing colloquy*) com os demais poderes políticos e com as entidades da sociedade civil em geral (BICKEL, Alexander. *The least dangerous branch*. *The Supreme Court at the Bar of Politics*, 1962), sem a pretensão de impor um modelo acabado de financiamento que engesse a atividade legiferante. É exatamente dentro desse marco teórico de diálogo institucional que deve se pautar a Corte. Ao assim proceder, este Supremo Tribunal Federal agirá como um "*catalisador deliberativo*", promovendo a interação e o diálogo institucional, de modo a maximizar a qualidade democrática na obtenção dos melhores resultados (MENDES, Conrado Hübner. *Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação.* São Paulo: Saraiva, 2011, p. 214). Por outro lado, uma postura dialógica não asfixia a atividade do legislador ordinário, impondo exegeses cerradas dos comandos constitucionais. E, como resultado, as críticas de que a intervenção judicial *in casu* usurparia a competência constitucionalmente confiada ao Parlamento caem por terra, máxime porque, como anteriormente afirmado, tal postura fortalece a democracia.

À luz dessas premissas que o Supremo Tribunal Federal deverá julgar a presente ação direta. Passo, na sequência, ao exame das impugnações direcionadas às disposições da Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) e da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições).

## IV. DOAÇÕES POR PESSOAS JURÍDICAS

As pessoas jurídicas podem fazer doações e contribuições até o



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

limite de 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição, ressalvados os casos definidos em lei, a teor do art. 81, §1º, da Lei nº 9.504/97. A legislação eleitoral autoriza, ainda, a doação direta por parte das pessoas jurídicas aos partidos políticos, hipótese em que as agremiações poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos, observados os limites impostos pela legislação (Lei nº 9.096/95, art. 39, *caput*, e § 5º; e Resolução TSE nº 23.376/2012, art. 20, § 2º, II c/c art. 25, *caput* e inciso II).

Transcrevo, a seguir, os referidos preceitos, seguidos por uma breve síntese das impugnações, já detalhadamente expostas no relatório.

> **Lei nº 9.504/97**
>
> **"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.**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

**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."**

**Lei nº 9.096/95**

**"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;**

**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.**

**....**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

> **§ 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."**

Segundo o Conselho Federal da OAB, a permissão de doações a campanhas eleitorais por pessoas jurídicas protege de forma insuficiente os princípios da isonomia, democrático e republicano, razão por que pugna pela declaração de inconstitucionalidade das aludidas doações, nos termos dos itens "*e.1*" e "*e.2*" supramencionados.

Do lado oposto, em defesa da constitucionalidade das normas impugnadas, a Advocacia-Geral da União aduz inexistir fundamento constitucional que interdite as pessoas jurídicas de "*atuar*[em] *de forma participativa em algum modelo de financiamento de campanhas políticas, através de doações legalmente contabilizadas*". Por sua vez, a Presidência da República, por intermédio da Consultoria-Geral do Ministério da Justiça e da Consultoria-Geral da União, segue o mesmo tom, afirmando que a doação por pessoas jurídicas não consubstancia fator de desequilíbrio na disputa eleitoral, quando respeitados os limites máximos previstos na legislação de vigência. Ademais, afirma que a discussão deve gravitar em torno dos mecanismos de controle e de transparência dos gastos.

Bem delimitada a controvérsia e identificadas as teses em confronto, passo a votar.

Um primeiro ponto a ser enfrentado consiste em saber se a autorização de doações em campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, tal como prevista na legislação eleitoral, promove, em alguma medida, o princípio democrático, ou, ao revés, se revela prejudicial ao seu adequado funcionamento.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

De início, não me parece que seja inerente ao regime democrático, em geral, e à cidadania, em particular, a participação política por pessoas jurídicas. É que o exercício da cidadania, em seu sentido mais estrito, pressupõe três modalidades de atuação cívica: o *ius suffragii* (*i.e.*, direito de votar), o *jus honorum* (*i.e.*, direito de ser votado) e o direito de influir na formação da vontade política através de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 347). Por suas próprias características, tais modalidades são inerentes às pessoas naturais, afigurando-se um disparate cogitar a sua extensão às pessoas jurídicas. Nesse particular, esta Suprema Corte sumulou entendimento segundo o qual as "*pessoas jurídicas não têm legitimidade para propor ação popular*" (Enunciado da Súmula nº 365 do STF), por essas não ostentarem o *status* de cidadãs. Com invulgar felicidade, o professor Titular de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro Gustavo Tepedino preleciona

> as pessoas jurídicas são sujeitos de direitos (...) dotadas de capacidade de direito e de capacidade postulatória, no plano processual (...) **Todavia, a fundamentação constitucional dos direitos da personalidade, no âmbito dos direitos humanos, e a elevação da pessoa humana ao valor máximo do ordenamento não deixam dúvidas sobre a preponderância do interesse que a ela se refere, e sobre a distinta natureza dos direitos que têm por objeto bens que se irradiam da personalidade humana em relação aos direitos (em regra patrimoniais) da pessoa jurídica, no âmbito da atividade econômica privada**". Grifou-se.
>
> (TEPEDINO, Gustavo. A Crise de fontes normativas e técnica legislativa na parte geral do Código Civil de 2002. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *A parte geral no Novo Código Civil: Estudos na perspectiva civil-constitucional.* Rio de Janeiro: Renovar, 2003, 2a ed, pp. XXVII-XXVIII.)



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

Deveras, o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas. Por certo, uma empresa pode defender bandeiras políticas, como a de direitos humanos, causas ambientais etc., mas daí a bradar pela sua indispensabilidade no campo político, investindo vultosas quantias em campanhas eleitorais, dista uma considerável distância. É o que defende o saudoso filósofo norte-americano Ronald Dworkin: as "*empresas são ficções legais. Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política*" [Do original: "*Corporations are legal fictions. They have no opinions of their own to contribute and no rights to participate with equal voice or vote in politics.*"] (DWORKIN. Ronald. "The Devastating Decision". In: *The New York Tomes Review of Books*, 25.02.2010, disponível em (http://www.public.iastate.edu/~jwcwolf/Law/DworkinCitizensUnited.pdf). Assim é que autorizar que pessoas jurídicas participem da vida política seria, em primeiro lugar, contrário à essência do próprio regime democrático.

Poder-se-ia cogitar, em franca oposição ao que se afirmou, que a participação de pessoas jurídicas no processo político, por meio de contribuições a campanhas e partidos políticos, encerraria um reforço às próprias instituições democráticas, máxime porque permitiria a circulação de mais propostas e a ampliação das discussões em torno de temas públicos. A meu juízo, ocorre justamente o oposto: a participação de pessoas jurídicas tão só encarece o processo eleitoral, sem oferecer, como contrapartida, a melhora e o aperfeiçoamento do debate. De fato, ao vertiginoso aumento dos custos de campanhas não se segue o aprimoramento do processo político, com a pretendida veiculação de ideias e de projetos pelos candidatos. A rigor, essa elevação dos custos possui uma justificativa pragmática, mas dolorosamente verdadeira: os candidatos que despendam maiores recursos em suas campanhas possuem maiores chances de êxito nas eleições.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

Este cenário se agrava quando se constata que as pessoas jurídicas, nomeadamente as empresas privadas, são as principais doadoras para candidatos e partidos políticos. Deveras, as pessoas jurídicas são as grandes protagonistas no financiamento das campanhas eleitorais, respondendo pela absoluta maioria das doações. E os dados a este respeito são bastante eloquentes. De acordo com a substanciosa petição apresentada pela entidade Clínica de Direitos Fundamentais da prestigiada Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ Direitos, nas eleições de 2012, por exemplo, as pessoas naturais doaram pouco menos de 5% dos recursos. Mesmo entre as pessoas jurídicas existe uma forte concentração entre os principais doadores. No pleito de 2010, por exemplo, apenas 1% dos doadores, o equivalente a 191 empresas, foi responsável por 61% do montante doado. Não bastasse, os dez principais financiadores – em geral construtoras, bancos e indústria – contribuíram com aproximadamente 22% do total arrecadado (Fonte: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e Transparency International, em estudo intitulado *A responsabilidade das empresas no processo eleitoral*, 2012, p. 34).

Diante desse quadro empírico, não é difícil constatar que um número restrito de pessoas jurídicas – aproximadamente 20 mil empresas, o que corresponde a menos de 0,5% do total de empresas brasileiras, segundo informações do IBGE – financia as campanhas políticas no Brasil.

Mais: se considerarmos que existe uma correlação de quase 100% (cem por cento) entre a quantidade de dinheiro despendida na campanha eleitoral e os votos amealhados pelos candidatos, como restou demonstrado pelo professor e cientista político Geraldo Tadeu, na Audiência Pública, conclui-se que há irrefragável dependência de partidos políticos e candidatos com relação ao capital dessas empresas. Destarte, diversamente do que alegado nas informações prestadas pela Presidência da República, por intermédio da Consultoria-Geral do



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

Ministério da Justiça e da Consultoria-Geral da União, a doação por pessoas jurídicas consubstancia, sim, fator de desequilíbrio nos certames eleitorais, máxime porque os limites máximos previstos na legislação, em vez de inibir, estimulam que as maiores empresas façam maiores doações. Diante desse quadro, eu indago: é salutar, à luz dos princípios democrático e republicano, a manutenção de um modelo como esse, que permite a captura do político pelos titulares do poder econômico? Aqui também a resposta se afigura negativa.

Ademais, penso que a opção por excluir o financiamento por pessoas jurídicas não ensejará consequências sistêmicas sobre a arrecadação de recursos, seja porque se mantém o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita, seja porque persistiria o financiamento por pessoas naturais. Perfilhando similar entendimento, cumpre registrar a precisa ponderação da Clínica UERJ Direitos e do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais, segundo a qual

> "(..) a exclusão da possibilidade de pessoas jurídicas doarem a campanhas não terá qualquer efeito adverso sobre a arrecadação dos fundos por parte dos candidatos. De um lado, todos os partidos têm acesso ao fundo partidário e ao horário eleitoral gratuito nos veículos de telecomunicação, que já proporcionam aos partidos e candidatos meios suficientes para promoverem suas campanhas. De outro, como as pessoas físicas ainda poderão efetuar contribuições a campanhas políticas, o efeito da restrição às doações de pessoas jurídicas será meramente o de exigir que os candidatos angariem fundos de um número maior de indivíduos".

Não bastasse, outra consequência da adoção deste modelo é que o peso político atribuído à participação de uma pessoa jurídica variará de acordo com a sua renda. Quanto maior o poderio econômico da empresa doadora maior será a sua capacidade de influenciar decisivamente no resultado das eleições, o que induziria à indesejada *"plutocratização"* da



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

política brasileira. Em alentado estudo sobre o tema, o cientista político norte-americano David Samuels afirma que a competitividade dos candidatos na disputa eleitoral (*i.e.*, o sucesso ou o fracasso) é diretamente proporcional aos gastos feitos nas campanhas (SAMUELS, David. Pork barrelling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. *The Journal of Politics*, 64 (3): 845-63, 2002). A este respeito, a metáfora criada pelo professor da King's College London Keith D. Ewing, citada por Marcin Walecki, ilustra bem como deve ser compreendida a competição eleitoral em um cenário de penetração irrestrita do poder econômico no processo eleitoral: seria o mesmo que convidar duas pessoas para participar de uma corrida de automóveis, em que uma delas disputará a competição com uma bicicleta e a outra com um carro esportivo (EWING, Keith D. Ewing. *Money, Politics and Law*. Oxford: Oxford University Press, 1992; WALECKI, Marcin. Political, Money and Corruption. In: *International Foundation for Election Systems (IFES). Political Finance White Paper Series*, p. 7).

Há, porém, um complicador no ponto: consiste em saber se há algum interesse constitucional contraposto que, a um só tempo, autorize a doação por pessoas jurídicas e justifique essa proteção insuficiente aos princípios democrático e republicano? Ou, como sustentam os defensores do modelo, o âmbito de proteção da liberdade de expressão abarca um direito fundamental das pessoas jurídicas realizarem doações em campanhas? Mais uma vez, a resposta é desenganadamente negativa. Convém melhor desenvolver.

Embora não se negue o seu caráter *substantivo*, o princípio da liberdade de expressão, no aspecto político, assume uma dimensão *instrumental* ou *acessória*. E isso porque a sua finalidade é estimular a ampliação do debate público, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos. Como decorrência, em um cenário ideal, isso os levaria a optar pelos candidatos mais alinhados com suas inclinações políticas.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

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

Examinando as informações acerca dos principais doadores de campanhas no país, eliminam-se quaisquer dúvidas quanto à ausência de perfil ideológico das doações por empresas privadas. Da lista com as dez empresas que mais contribuíram para as eleições gerais em 2010, a metade (cinco) realizou doações para os dois principais candidatos à Presidência e a suas respectivas agremiações.

O que se verifica, assim, é que uma mesma empresa contribui para a campanha dos principais candidatos em disputa e para mais de um partido político, razão pela qual a doação por pessoas jurídicas não pode ser concebida, ao menos em termos gerais, como um corolário da liberdade de expressão. A *práxis*, antes refletir as preferências políticas, denota um *agir estratégico* destes grandes doadores que visam a estreitar suas relações com o poder público, de forma republicana ou não republicana. Além disso, e como destacou Daniel Sarmento e Aline Osório, esse *pragmatismo* empresarial objetiva também evitar "*represálias políticas*", que podem acarretar a perda de concessões e benefícios concedidos pelo Estado. Nesse sentido, os dois juristas, reportando-se ao estudo "*Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*", sustentam "*que mais de 25% das empresas entrevistadas alegaram terem sido coagidas a fazerem doações a campanhas e, destas, a metade relatou terem sido prometidos favores em troca da contribuição*". (SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. *Eleições, dinheiro e democracia*: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

de campanhas eleitorais, 2013, p. 5; ver também ABRAMO, Claudio Weber. Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado, 2003. *Transparência Brasil*, 2004).

Por outro lado, tampouco o precedente paradigma *Citizens United v. Federal Election Comission* proferido pela Suprema Corte americana (558 U.S. 310 (2010)) ampara a tese de que a doação por pessoas jurídicas encerra um exercício de liberdade de expressão. É que no referido precedente a Suprema Corte não cuidou especificamente do financiamento realizado diretamente por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais. Ao contrário, a questão de fundo versava a possibilidade de se efetuar os cognominados *gastos independentes* realizados por empresas, ou seja, gastos realizados em favor de candidato sem a sua prévia consulta.

O referido *distinguishing* entre *doações* e *gastos* foi feito pela primeira vez no célebre caso *Buckley v. Valeo* (424 U.S. 1 (1976)), proferido em 1976, pela Suprema Corte americana. No caso, questionava-se a validade de inúmeras disposições do *Federal Election Campaign Act – FECA*, editado em 1971. Ao decidir a controvérsia, a Suprema Corte asseverou que as restrições aos *gastos independentes* violariam a liberdade de expressão, reputando, por outro lado, como constitucionais os limites impostos pela legislação a doações diretas estabelecidas no FECA.

Portanto, mesmo nos Estados Unidos, país cuja tradição de respeito e valorização à liberdade de expressão é amplamente reconhecida, não há um pronunciamento da Suprema Corte a favor das doações por pessoas jurídicas feitas diretamente às campanhas eleitorais. Pelo contrário: ao que se depreende de *Buckley v. Valeo*, a Corte não vislumbrou que tais doações diretas realizadas por empresas privadas decorrem diretamente da liberdade de expressão, tal como o assentou nas hipóteses de *gastos independentes.*

Outro ponto a ser analisado se refere aos mecanismos de controle



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

dos financiamentos de campanhas. Nesse sentido, a Presidência da República afirma que a discussão em torno das doações por pessoas jurídicas deve girar em torno dos instrumentos de fiscalização e de controle. Também, neste pormenor, penso que tal argumento não tem o condão de afastar a inconstitucionalidade do modelo de doação por pessoas jurídicas. Isso porque defender com fortes tintas que a questão da doação por pessoas jurídicas se restringe aos mecanismos de controle e de transparência dos gastos, *data maxima venia*, me parece insuficiente para amainar o cenário de cooptação do poder político pelo econômico e resgatar a confiança da população no processo eleitoral. O argumento de que as empresas continuariam a investir elevadas quantias nas campanhas eleitorais, desta vez não contabilizadas (*"Caixa 2"*), não impede que se constate a *disfuncionalidade* do atual modelo e, bem por isso, se promova o seu aperfeiçoamento. Na realidade, tanto a proibição de doações por empresas privadas quanto o aperfeiçoamento das ferramentas de controle podem caminhar juntas. E, a este respeito, proscrever a doação por pessoas jurídicas pode, inclusive, facilitar a tarefa dos órgãos de controle, uma vez que se tornam *autoevidentes* as campanhas mais dispendiosas.

Por fim, mas não menos importante, também vislumbro a inconstitucionalidade dos critérios de doação a campanhas por pessoas jurídicas sob o enfoque da isonomia entre pessoas jurídicas. E isso porque a Lei das Eleições, em seu art. 24, não estende tal faculdade a toda e qualquer espécie de pessoa jurídica. Em verdade, o indigitado preceito estabeleceu um rol de entidades que não podem realizar doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro a candidatos e a partidos políticos, proscrevendo, por exemplo, contribuições por associações de classe e sindicais, bem como de entidades integrantes do denominado terceiro setor. E como resultado dessa vedação, as empresas privadas, cuja esmagadora maioria se destina à atividade lucrativa, são as protagonistas entre as pessoas jurídicas em detrimento das entidades sem fins lucrativos e dos sindicatos.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

Com efeito, ao vedar que associações civis sem fins lucrativos e entidades sindicais realizem doações, a legislação eleitoral cria, sem qualquer *fundamento constitucional*, uma desequiparação entre pessoas jurídicas, razão por que a violação à isonomia é manifesta. Com efeito, o princípio geral de igualdade, encartado no art. 5º, *caput*, da Lei Maior, se afigura como limite *material*, e não apenas *formal*, ao legislador. Ele impõe que exista uma *razão constitucional suficiente* que justifique a diferenciação, bem como reclama a necessidade de que esse tratamento diferenciado guarde pertinência com a causa jurídica distintiva. Como bem explica Robert Alexy, "*a assimetria entre a norma de tratamento igual e a norma de tratamento desigual tem como consequência a possibilidade de compreender o enunciado legal de igualdade como um princípio de igualdade, que* prima facie *exige tratamento igual e que permite um tratamento desigual apenas se isso for justificado por princípios contrapostos*". (ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008). No caso, porém, ocorre justamente o oposto: se o *telos* que orienta a norma proibitiva for evitar o surgimento de relações promíscuas entre as referidas entidades e o sistema político, deveria *a fortiori* ser proscrita qualquer doação por empresas privadas.

Na realidade, não existem *princípios contrapostos* que justifiquem a autorização de doações a campanhas por parte de empresas, mas que não franqueiem similar possibilidade às entidades sindicais. A mesma racionalidade pode ser estendida à proibição de doações por entidades não-governamentais que recebam recursos públicos, prevista no art. 24, X, da Lei nº 9.504/97. Ora, se as empresas privadas que contratam com o governo não apenas podem doar como também figuram entre os maiores doadores, é inelutável que entidades não-governamentais também devem poder realizar doações a campanhas políticas. Daí por que, se a *mens legislatoris* do art. 24, X, da Lei nº 9.504/97 quis impedir a formação de pactos anti-republicanos entre associações que recebem recursos governamentais com o poder público, a permissão de doações por



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

empresas privadas colide frontalmente com a sua finalidade subjacente. Trata-se, destarte, de critérios injustificáveis que, além de não promover quaisquer valores constitucionais, deturpam a própria noção de cidadania e de igualdade entre as pessoas jurídicas.

*Ex positis*, voto pela procedência do pedido contido no item *"e.1"* da peça vestibular, para declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do **art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais**. Ademais, voto pela inconstitucionalidade **do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, *caput*, e § 1º, da Lei nº 9.507/94**.

Outrossim, voto pela procedência do pedido veiculado no item *"e.2"* da exordial, assentando 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.** Voto também pela declaração de inconstitucionalidade das expressões ***"ou pessoa jurídica"***, constante no art. 38, inciso III, e ***"e jurídicas"***, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.

## V.1. DOAÇÕES POR PESSOAS NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS POR CANDIDATOS

As pessoas naturais podem fazer doações e contribuições em dinheiro para campanhas eleitorais, limitadas a até 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito, *ex vi* do art. 23, *caput* e § 1º, inciso I, da Lei nº 9.504/97. Ademais, nos termos do art. 23, *caput*, e § 7º, também podem efetuar doações *"estimáveis em dinheiro"*, relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor não ultrapasse R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

A legislação de regência prevê, ainda, que os candidatos possam utilizar recursos próprios, cujo limite equivalerá ao valor máximo estabelecido pelo seu partido, na forma da lei, com espeque no art. 23, *caput*, e § 1º, II, da Lei nº 9.504/97. Reproduzo, para melhor compreensão, os textos hostilizados, seguidos, imediatamente, de sucinta exposição dos argumentos, detidamente apresentados no relatório.

> **Lei nº 9.504/97**
>
> **"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."**
>
> **Lei nº 9.096/95**
>
> **"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."**

Quanto à doação por pessoas naturais, a AGU, em seu parecer, defendeu a constitucionalidade do modelo, firme no argumento de que "*a fixação de percentual sobre os rendimentos auferidos no ano anterior à eleição*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

*como critério para limitar as doações feitas por pessoas físicas a partidos e campanhas eleitorais não revela qualquer inconstitucionalidade por afronta aos postulados da isonomia e da proporcionalidade"*, porquanto "[se] *trata de opção política exercida pelo Poder Legislativo no âmbito de sua atuação discricionária, cuja decisão, por não ser incompatível com qualquer disposição constitucional, não pode ser simplesmente substituída pelo critério sugerido pelo requerente"*.

No tocante ao uso de recursos próprios, aduz o Requerente que "*o critério em discussão autoriza doações a campanha de milhões de reais, que podem, verdadeiramente, decidir pleitos eleitorais*". Assevera também que "[a adoção do referido critério] *perpetua a desigualdade, ao conferir um poder político incomparavelmente maior aos ricos do que aos pobres*".

Em suas informações, a Advocacia-Geral da União defende a constitucionalidade das normas vergastadas, asseverando que a utilização de recursos próprios pelos candidatos para financiar suas campanhas "*homenageia os princípios da liberdade de participação política, da cidadania e do pluralismo político"*.

Confrontadas as teses, passo a examinar o ponto.

*Ab initio*, manifestei-me pela incompatibilidade material das normas *sub examine* com os cânones jusfundamentais da igualdade política e de gênero, bem como por ultraje aos princípios republicano e democrático. Contudo, após refletir sobre as ponderações lançadas pelos meus eminentes pares, evoluí em meu posicionamento para acompanhar a maioria do Colegiado que se formou, no sentido de reconhecer a constitucionalidade do arcabouço normativo reitor das doações para pessoas naturais e do uso de recursos próprios pelos candidatos, razão por que reajusto, apenas neste particular, meu voto anteriormente proferido.

Pelo exposto, julgo improcedentes os pedidos deduzidos pelo



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, acerca dos critérios de doação de pessoas naturais e do uso próprio de recursos pelos candidatos, para **declarar a constitucionalidade do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97** e **do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95.**

É como voto, reajustando parcialmente minha manifestação anteriormente proferida nesta Corte.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741309.

**11/12/2013** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**ANTECIPAÇÃO DE VOTO**

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE)** - Bem, eu fui informado pelo Ministro Teori de que Sua Excelência tem a intenção de pedir vista. O Ministro Toffoli, por sua vez, não poderá comparecer à totalidade da Sessão de amanhã.

Eu vou adiantar o meu voto, porque amanhã, como já avisado, não estarei aqui no início da Sessão. E também porque eu acredito que este tema é de extrema importância e deveria ser resolvido pela Corte ainda este ano.

O Tribunal é novamente chamado a examinar o problema da regulação e da tentativa de redução, à medida do inevitável, do poder econômico nas eleições.

(Lê voto).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 6317297.

**11/12/2013** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE)** - O Tribunal é novamente chamado a examinar o problema da regulação e da tentativa de redução, à medida do inevitável, do poder econômico nas eleições, nas sábias palavras do Ministro Sepúlveda Pertence, que disse tratar-se do desafio mais dramático do Direito Eleitoral contemporâneo.

Eu creio ser importante ter presente que a eleição popular é a pedra de toque no funcionamento democrático dos sistemas representativos contemporâneos.

No entanto, a universalização do voto e a emergência das democracias de massa, que evoluíram para uma sociedade estruturada em redes telemáticas, conduziram a um vertiginoso custo dos meios de comunicação política, acarretando, muitas vezes, dispêndios eleitorais desmesurados. Como todos sabemos, a democracia não deveria ter um preço, mas é exatamente desse preço, desse custeio desmesurado que a Corte terá de se debruçar.

O Ministro Sepúlveda Pertence, na ADI nº 1.076, dizia o seguinte:

"De um lado, a multiforme intervenção do Estado na economia aguçou o interesse vital da empresa privada pela aproximação com o poder político;..." - e eu diria que, na situação brasileira, isso se torna ainda mais dramático, porque a intervenção do Estado brasileiro, os seus inúmeros mecanismos de regulação e de intervenção tornam crucial essa tentativa de o poder econômico criar vínculos, aproximar-se e também apropriar-se do poder político - "...de outro, características do mundo hodierno, que vão da urbanização acelerada e conseqüente liberação do eleitorado à revolução tecnológica das comunicações de massa levaram à multiplicação do custo das campanhas eleitorais."

A questão proposta nesta ação, porém, não se reduz a indagar se a permissão dada às pessoas jurídicas de fazerem doações financeiras a candidatos ou a partidos viola o princípio republicano por enfraquecer a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9896086.

necessária separação entre o espaço público e o espaço privado. Cuida-se também de saber se os critérios de limitação das doações das pessoas naturais ofendem o princípio da igualdade por exacerbar as desigualdades políticas.

Vale ressaltar que a formação do Estado moderno é permeada por um processo de rompimento com a patrimonialização do poder, e essa tendência foi paulatinamente sendo institucionalizada. Assim, a propriedade, ou seja, o poder econômico, não deve mais condicionar o exercício do poder político, uma vez que o cargo público, nos tempos atuais, não é mais a propriedade de quem o exerce. Sabemos todos da importância e da relevância do princípio da impessoalidade. Cumpre lembrar ainda que a evolução histórica do Estado brasileiro foi imaculada por nódoas que, por muito tempo, obstacularizaram a realização efetiva dos princípios republicanos. A apropriação privada da coisa pública entre nós e as práticas oligárquicas marcaram tanto a cultura política brasileira que os seus traços ainda persistem nos dias de hoje na vida política brasileira.

A respeito da difícil implementação da realidade republicana na trajetória histórica do Brasil, é importante citar trecho do parecer da ilustre então Vice-Procuradora-Geral da República, Doutora Deborah Duprat, que sustentou o seguinte, citando Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro:

Esse processo de formação sociopolítica apresenta algumas características que permitem identificá-la como deficitária em termos republicanos e em comparação a diversas democracias ocidentais. Tão constantes são as relações de confluência perversa entre público e privado no Brasil que, muitas vezes, parecem invisível, a certas pessoas e a grupos políticos, a tênue fronteira entre a casa e a rua, o jardim e a praça. Observam-se sucessivos modos de apropriação da coisa pública para fins particulares, destacando-se os fenômenos confluentes do patrimonialismo e do coronelismo, ambos nocivos à democracia.

É justamente para combater essas antigas práticas oligárquicas, para desraizá-las da sociedade brasileira que o constituinte de 1988 projetou o



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9896086.

ideário republicano como um dos alicerces do nosso Estado Democrático de Direito. No âmbito eleitoral, a promoção desse princípio manifesta-se, de acordo com a Constituição, pelo dever do Estado de proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico (artigo 14, § 9º).

De qualquer forma, parece-me que a permissão dada às empresas de contribuírem ao financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos é manifestamente inconstitucional por exercer uma influência nefasta, perniciosa no resultado dos pleitos, apta, portanto, a comprometer a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, bem como de comprometer também seriamente a independência dos representantes. Essa situação corresponde, quando se fala da independência, àquela que assegura a independência do candidato em relação às tentativas de comprometimento com os interesses dos atores econômicos que evidentemente buscam subsidiar a sua campanha, mas, mais adiante, seguramente, exigirá algum tipo de retorno.

Na medida em que o candidato constitui um potencial eleito apto a ocupar uma posição de poder, forte é a tentação por alguns empreendimentos econômicos interessados, evidentemente, na atuação econômica do Estado, nas regulações, as mais diversas que o Estado tem competência para promover e, naturalmente, esperam que essas regulações venham a se subordinar aos seus interesses.

O financiamento de campanha pode apresentar para a empresa, assim, um meio de acesso no campo político suscetível de propiciar benefícios outorgados pela pessoa eleita. É o chamado "toma lá, dá cá", tão conhecido de todos aqueles que acompanham a vida política brasileira.

Proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico significa, pois, impedir que o resultado das eleições seja norteado pela lógica do dinheiro e garantir que o valor político das ideias apresentadas pelo candidato não dependa do valor econômico do vetor comunicacional que as veicula.

Comunicar é influenciar, e nós sabemos o quão influente é o poder



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9896086.

que os meios de comunicação modernos exercem sobre a opinião pública. Os instrumentos midiáticos ampliaram os seus potenciais comunicativos, e, nesta seara, o dinheiro tem um papel significativo no seu alcance.

Portanto, o risco do financiamento privado, se não regulado, se não contido, é o de criar um desequilíbrio entre os partidos, desequilíbrio este que se manifesta com muita clareza entre os partidos que momentaneamente ocupam o poder em qualquer época, calcado única e exclusivamente na relevância dos montantes de recursos financeiros colocados à disposição deste ou daquele partido político em função da sua posição momentânea no aparato de Estado.

Em linhas gerais, concordo com as conclusões a que chegou o eminente Relator, mas eu peço vênia a Sua Excelência para não modular os efeitos da decisão, por duas razões muito simples.

A primeira delas é que esta Ação Direta foi ajuizada em setembro de 2011. Se o Congresso Nacional, ao tomar conhecimento do ajuizamento desta ação, quisesse, poderia muito bem ter regulado essa matéria em tempo hábil. Nós todos sabemos que, inclusive neste ano, falou-se na aceleração do debate sobre esse tema, sobre a chamada reforma política, mas nada se fez, nada foi realizado.

Uma segunda razão que me leva à fixação de um prazo com recomendação ao Congresso Nacional, não só com recomendação, mas também com diretivas como as que constam do voto do Relator, eu me oponho a essa prática por entender que ela vem nos trazendo muito mais desprestígio, por entender que ela serve muito mais a desmoralizar a atuação desta Corte na medida em que, como tivemos a infeliz oportunidade de verificar este ano no que diz respeito ao chamado Fundo de Participação dos Estados, o Congresso Nacional simplesmente ignora.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Eu me ative ao pedido, Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) - Sim, mas nós não estamos, em matéria de controle abstrato, vinculados nem



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9896086.

aos fundamentos, nem ao pedido formulado, a não ser no que diz respeito à sua extensão.

Eu, portanto, acompanho Vossa Excelência, mas peço vênia para divergir com relação à modulação.

---

Obs.: Texto sem revisão do Exmo. Sr. Ministro Joaquim Barbosa. (§ 3º do artigo 96 do RISTF, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 26, de 22 de outubro de 2008)



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9896086.

**11/12/2013** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

## OBSERVAÇÃO

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Eu também penso que esse tema deveria ser decidido pela Corte o quanto antes.

Como Vossa Excelência anotou, o Congresso foi intimado, inclusive, a se manifestar, como em toda ação direta de inconstitucionalidade.

Eu já tenho posição, mas eu gostaria de agregar alguns elementos, muito embora, desde já, elogie e cumprimente o belíssimo voto.

**Do que se trata, neste julgamento? Do financiamento da democracia. Quem financia a democracia? É o povo ou são os grandes grupos econômicos? É isso que está em jogo. Nada mais, nada menos.** Não é financiamento de campanha, não é financiamento de partido político, é sobre quem pode financiar a democracia no Brasil. Quem financia a democracia no Brasil? São as corporações ou a cidadania? É isso que está em jogo.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE)** - Vossa Excelência terá a oportunidade de trazer maiores elementos amanhã.

Ministro Toffoli, Vossa Excelência quer proferir o seu voto hoje ou....

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Não, eu prefiro amanhã. Estamos todos cansados.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE)** - Amanhã, não é? Está bem, sim.

Está encerrada a Sessão.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793435.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650**
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - SE-MCCE
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU
ADV.(A/S) : BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB
ADV.(A/S) : MARCELO LAVENÈRE MACHADO
AM. CURIAE. : INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB
ADV.(A/S) : THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS - IPDMS
AM. CURIAE. : CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ DIREITOS
ADV.(A/S) : ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO(A/S)

**Decisão:** O Ministro Luiz Fux (Relator) julgou procedente a ação direta para: declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, *caput* e § 1º da Lei nº 9.504/97, também com eficácia ex tunc salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar 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 declarar a inconstitucionalidade das expressões "*ou pessoa jurídica*", constante no art. 38, inciso III, e "*e jurídicas*", inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95, com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97, e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95, com exceção da expressão "e jurídicas",

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9426179

devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses; e para recomendar ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses, tomando os seguintes parâmetros: *a*) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deve ser uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; *b*) idêntica orientação deve nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos, e *c*) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 (dezoito) meses, outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria. O Ministro Joaquim Barbosa (Presidente) acompanhou o voto do Relator, exceto quanto à modulação de efeitos. Em seguida, o julgamento foi suspenso para continuação na próxima sessão com a tomada do voto do Ministro Dias Toffoli, que solicitou antecipação após o pedido de vista do Ministro Teori Zavascki. Falaram, pelo requerente Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Dr. Marcus Vinicius Furtado Coelho; pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União; pelo *amicus curiae* Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – SE-MCCE, o Dr. Raimundo Cezar Britto Aragão; pelo *amicus curiae* Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado – PSTU, o Dr. Bruno Colares Soares Figueiredo Alves; pelos *amici curiae* Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais – IPDMS e Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ, a Dra. Aline Osório; pelo *amicus curiae* Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, o Dr. Marcelo Lavenère Machado; e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, Procurador-Geral da República. Plenário, 11.12.2013.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9426179

**12/12/2013** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

## ANTECIPAÇÃO AO VOTO

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Presidente, inicio por trazer as minhas loas e elogios ao belíssimo voto trazido ontem pelo eminente Relator, Ministro Luiz Fux, agradecendo inclusive a citação feita em relação ao pronunciamento formulado por mim no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral. Também cumprimento as manifestações feitas da tribuna, tanto da parte dos que defenderam a procedência como daqueles que defenderam a manutenção do atual sistema, e também destaco o significativo voto trazido pelo Ministro **Joaquim Barbosa**.

Senhor Presidente, como disse ontem, na verdade, a denominação correta não é financiamento de campanha, não é financiamento partidário. No fundo, no fundo, é verificarmos quem financia a democracia, se é o povo seu ator, o responsável e o detentor do direito, na forma do parágrafo único do art. 1º da Constituição: todo o poder emana do povo, que o exerce através de representantes eleitos ou na forma direta prevista na Constituição.

Senhor Presidente, é este o ponto: ou o povo financia a democracia, ou será o poder econômico-financeiro. Como nós trataremos o tema?

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793436.

**12/12/2013** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em face dos arts. 23, § 1º, incisos I e II; 24; e 81, **caput** e § 1º, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), bem como dos arts. 31; 38, inciso III; 39, **caput** e § 5º, da Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

Eis o teor dos dispositivos questionados:

**Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições)**

"Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 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 em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei."

"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, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiro;

II - órgão da administração pública direta e 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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

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 e religiosas; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

IX - entidades esportivas; (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

XI - organizações da sociedade civil de interesse público. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

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. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)"

"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."

**Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos 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 - entidade ou governo estrangeiros;



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

II - autoridade 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 órgãos ou entidades governamentais;

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 **e jurídicas**, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 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. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)."

O requerente formula os seguintes pedidos:

"**e.1 - 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;**

**e.2 - seja declarada a inconstitucionalidade parcial,** sem



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

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.3 - 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 nes[s]as campanhas;

**e.4 - 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.

**e.5 -** 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."

Conforme bem relatado pelo eminente Relator, a presente ação direta de inconstitucionalidade versa sobre a sistemática legal das doações de pessoas físicas ou jurídicas a campanhas eleitorais ou a partidos políticos. Os argumentos são, em síntese, de duas ordens:



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

(i) as doações realizadas, direta ou indiretamente, por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais ou a partidos políticos violam os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito e da República (art. 1º, **caput**, CF/88), da cidadania (art. 1º, II, CF/88), da igualdade (art. 5º, **caput**, e art. 14, CF/88) e da proporcionalidade (art. 5º, LIV, CF/88);

(ii) a adoção de um critério baseado na renda, e não em um valor limite absoluto e uniforme, para a definição do limite dos valores que podem ser doados por pessoas físicas, assim como a permissão de utilização de recursos próprios pelos candidatos em suas campanhas até o valor máximo de gastos fixado por seu próprio partido, afronta os princípios da isonomia e da proporcionalidade.

Sobre o tema de fundo desta ação, já tive a oportunidade de escrever, em 2010, artigo doutrinário intitulado *A participação da pessoa jurídica no processo eleitoral brasileiro* (In: CIAMPOLINI NETO, Cesar; WALDE JR., Walfrido Jorge (Coord.). **O direito de empresa nos tribunais brasileiros**. São Paulo: Quartier Latin, 2010), no qual busquei analisar exatamente a constitucionalidade da participação de empresas privadas no financiamento de campanhas eleitorais.

Como ressaltei no mencionado artigo,

> "[a]pesar de a legislação e a jurisprudência eleitorais brasileiras sempre evoluírem para uma mais eficiente repressão aos ilícitos eleitorais que possam vir a ser cometidos pela pessoa jurídica, desequilibrando o pleito com aportes desproporcionais de recursos financeiros em prol de determinadas candidaturas, ou contribuindo em desacordo com a lei, esses esforços, muitas vezes, mostram-se insuficientes.
>
> Prova disso são as denúncias de cometimento de 'caixa dois', de abuso de poder econômico, de doações de origem vedada, que vêm acometendo os políticos, as agremiações partidárias e as empresas nacionais.
>
> Nesse cenário, o financiamento público de campanha



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

surge, entre os operadores do direito eleitoral, como a única alternativa para que tenhamos um maior equilíbrio e lisura nas eleições, quando um olhar atento para a participação da pessoa jurídica no processo eleitoral brasileiro, talvez, atinja o cerne de muitos dos problemas que hoje vivenciamos.

A dicotomia existente entre 'público' e 'privado', apesar de ser artificialmente criada, fruto da ficção jurídica, é um dos alicerces sobre o qual se ergue a concepção político-jurídica da República Federativa do Brasil, vez que cada um desses setores tem seu papel bem definido e delimitado no desenho constitucional.

Permitir que pessoas jurídicas participem do processo eleitoral e, assim, que venham a se imiscuir nos assuntos públicos é abrir um flanco para o desequilíbrio daquela dicotomia.

Afirmando isso não nos filiamos ao pensamento de Noam Chomsky, o qual, ao se referir à 'teoria do investimento na política', do economista Thomas Ferguson, diz que as eleições são ocasiões nas quais segmentos de poder do setor privado se unem para investir com o objetivo de controlar o Estado.

No nosso entendimento, a questão não se resume à ânsia de fraude eleitoral e à tentativa de tomada do poder político pelo setor privado, apesar de não desconhecermos essa realidade.

Eventuais investidas da iniciativa privada contra a linha divisória que a separa do setor público é uma atuação que lhe é natural, instintiva e se faz em prol de sua própria sobrevivência, já que seus atos são, por natureza, impostos pelas regras do mercado e do capitalismo, que não entendem limitações à sua livre atuação.

Por outro lado, as normas que regem o setor público se antagonizam com as do setor privado, tendendo a tolher a participação deste ou permitir que aconteça sob regras asfixiantes à sua existência e desenvolvimento.

Assim, mostra-se bastante compreensível que as corporações queiram sempre e cada vez mais estar contidas no



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

> público, não com o intuito de corrompê-lo, mas sim de substituí-lo, para gerir parcela do poder e da riqueza ali contidos.
>
> E a permissividade do ativismo da pessoa jurídica no processo eleitoral, tal como acontece no Brasil, incentiva aquele movimento, já que introduz na política, que é um campo natural de atuação dos eleitores, partidos políticos e dos representantes eleitos, um ser que lhe é estranho."

Desde logo se vê que a análise do presente tema é de alto relevo político e social, assistindo razão ao requerente quando ressalta a importância da sistemática do financiamento eleitoral para o Estado Democrático de Direito e para a lisura e a normalidade do pleito, aos quais adito a construção de um processo eleitoral razoavelmente equânime entre os candidatos e a livre escolha dos representantes políticos pelos cidadãos.

Impende ressaltar que não se busca, neste julgamento, substituir o Poder Legislativo na opção política por determinados sistemas ou modelos de financiamento do processo eleitoral.

O que se analisa é se a regulamentação prevista na legislação atual, especificamente a partir dos dispositivos questionados, são consentâneos com a Carta Constitucional.

Em verdade, sob o ponto de vista jurídico-positivo, o objeto desta ação direta versa sobre **cláusulas pétreas constitucionais**, quais sejam: (i) princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito e da República (art. 1º, **caput**), da cidadania (art. 1º, II, CF/88), da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, e art. 14, **caput**, CF/88), da isonomia (art. 5º, **caput**, e art. 14, **caput**, CF/88), e (ii) proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico (art. 14, § 9º, CF/88).

A rigidez e a supremacia da Constituição, que garantem seu núcleo essencial, fazem com que a atuação do Poder Constituinte Derivado e do Poder Legislativo, no que tange a esses temas, seja, inevitavelmente, condicionada pelas balizas constitucionais, por seus princípios e regras



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

estruturantes, sujeitando-se à sindicância desta Corte.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 estabeleceu, em seu art. 60, § 4º, limites materiais ao poder de reforma da Constituição:

> "Art. 60 (…)
> § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
> I – a forma federativa de Estado;
> **II – o voto direto, secreto, universal e periódico**;
> III – a separação dos Poderes;
> **IV – os direitos e garantias individuais**."

Este Supremo Tribunal Federal possui sólida jurisprudência quanto à **qualificação dos direitos inerentes ao exercício da soberania popular como cláusulas pétreas**. Nessa seara, evidentemente, enquadram-se os princípios fundamentais da República e os direitos políticos fundamentais, parâmetros constitucionais para a presente análise. **Vide** precedentes:

> "LEI COMPLEMENTAR 135/2010, DENOMINADA LEI DA FICHA LIMPA. INAPLICABILIDADE ÀS ELEIÇÕES GERAIS 2010. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL (ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). I. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL ELEITORAL. O pleno exercício de direitos políticos por seus titulares (eleitores, candidatos e partidos) é assegurado pela Constituição por meio de um sistema de normas que conformam o que se poderia denominar de devido processo legal eleitoral. **Na medida em que estabelecem as garantias fundamentais para a efetividade dos direitos políticos, essas regras também compõem o rol das normas denominadas cláusulas pétreas e, por isso, estão imunes a qualquer reforma que vise a aboli-las.** O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

> o pleno exercício de direitos políticos. Precedente: ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, julg. Em 22.3.2006. (...)" (RE nº 633.703/MG, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 18/11/11).
>
> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EC 52, DE 08.03.06. APLICAÇÃO IMEDIATA DA NOVA REGRA SOBRE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS ELEITORAIS, INTRODUZIDA NO TEXTO DO ART. 17, § 1º, DA CF. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16) E ÀS **GARANTIAS INDIVIDUAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5º, *CAPUT*, E LIV). LIMITES MATERIAIS À ATIVIDADE DO LEGISLADOR CONSTITUINTE REFORMADOR. ARTS. 60, § 4º, IV, E 5º, § 2º, DA CF. (...)** 4. Enquanto o art. 150, III, *b*, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI 939, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 18.03.94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e '*a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral*' (ADI 3.345, rel. Min. Celso de Mello). 5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) (…)" (ADI nº 3.685/DF, Rel. Min. **Ellen Gracie**, DJ de 10/8/06).

A Corte já reconheceu, portanto, e não poderia ser de outra forma, que os direitos inerentes à democracia e a seu exercício, no que diz respeito tanto à participação política quanto à lisura e à normalidade do processo eleitoral, com seus consectários, são considerados cláusulas



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

pétreas da Constituição Federal de 1988.

Conforme bem aponta Ingo Wolfgang Sarlet,

> "Os direitos políticos sem sentido estrito, no sentido de direitos e garantias diretamente destinados a assegurar uma livre e eficaz participação do cidadão nos processos de tomada de decisão política na esfera estatal, foram contemplados pela CF nos arts. 14 a 16, ao passo que o regime jurídico-constitucional dos partidos políticos foi objeto de previsão no art. 17, ainda no Título Dos Direitos e garantias fundamentais" (**Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 662).

Dessa forma, a deliberação sobre a sistemática do financiamento eleitoral, mormente porque é capaz de afetar o processo democrático-eleitoral, requer uma reflexão sobre qual modelo de democracia nos garantiu a Constituição de 1988. E esta Suprema Corte, no exercício da jurisdição constitucional, deve atuar como garante das condições e da regularidade do processo democrático, restabelecendo o exercício da cidadania mediante regras constitucionais de financiamento eleitoral, de modo a preservar o Estado Democrático de Direito; a soberania popular e a livre e igual disputa democrática, exercida, exclusivamente, por seus atores – eleitor, candidato e partido político -, com igualdade de chances; todos esses cláusulas pétreas da ordem constitucional positivada em 1988. **Essa é precisamente a hipótese destes autos.**

O parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, o qual dispõe que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição", encerra o **princípio republicano**, que se traduz na afirmação de que "a soberania reside no povo, que se autogoverna mediante leis elaboradas preferencialmente pelos seus representantes" (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 138).



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

O princípio republicano de que o povo se autogoverna escolhendo seus representantes se concretiza no voto direto e secreto do cidadão, com igual valor para todos, como posto no **caput** do art. 14 da Constituição Federal.

Conforme salienta Jorge Miranda,

> "o sufrágio é o direito político máximo, porque, através dele, os cidadãos escolhem os governantes e, assim, direta e indiretamente, as coordenadas principais de política do Estado (ou das entidades descentralizadas em que se situem)" (Os direitos políticos dos cidadãos na Constituição portuguesa. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Ano 15, nº 60, jul.-set./2007, p. 300-301).

Sobre essas bases assenta-se o Estado Democrático de Direito, pois o exercício da democracia pressupõe a existência de eleições tão livres, universais e equânimes quanto possível. E o mecanismo utilizado pelo eleitor para externar sua vontade política é o voto.

O voto é, pois, a manifestação, a exteriorização da soberania e da vontade do povo, que decide quem deve governar e como se dará essa governança. Nas palavras de José Afonso da Silva:

> "Na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo. A ordem democrática, contudo, não é apenas uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. Por um lado, ela consubstancia um procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais. Por outro, 'eleger' significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política. Realmente, nas democracias de partido e sufrágio universal as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, para se transformar num instrumento pelo qual o



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

> povo adere a uma política governamental e confere seu consentimento – e, por conseqüência, legitimidade – às autoridades governamentais. Ela é, assim, o modo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade do governo e no processo político" (**Comentário contextual à Constituição**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 41).

Assim, quando do exercício da soberania popular, o cidadão, pessoa física, é o único constitucionalmente legitimado a exercitá-la. A hora do voto é um daqueles raros momentos – se não o único — em que há a perfeita consumação do princípio da igualdade, em que todos os cidadãos - ricos, pobres, de qualquer raça, opção sexual, credo – são formal e materialmente iguais entre si.

São formalmente iguais porque a Constituição Federal dá o direito de voto a todos os maiores de dezesseis anos, inclusive os analfabetos. E são materialmente iguais entre si porque o voto de cada qual tem o mesmo valor.

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

**Não há, portanto, comando ou princípio constitucional que justifique a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral brasileiro, em qualquer fase ou forma, já que não podem exercer a soberania pelo voto direto e secreto.**

Conforme bem apontado por Daniel Sarmento e Aline Osorio, em trabalho desenvolvido para subsidiar a presente ação direta,

> "[a] permissão legal para arrecadação de fundos para campanhas eleitorais via pessoas jurídicas é, em si prejudicial à democracia, pois concede a quem não tem voto uma rota alternativa – e, como visto, mais 'eficaz' - para participar do processo político-eleitoral." (**Eleições, dinheiro e democracia**: a ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

eleitorais. p. 9).

Com efeito, **o financiamento eleitoral deve ter liame com os atores sociais que participam do pleito: os eleitores, os partidos políticos e os candidatos.** É inegável que as pessoas jurídicas desempenham relevante papel na sociedade, exercendo, por exemplo, pressão social sobre o Estado, mas não são – e não podem ser - atores do processo eleitoral.

**Se as pessoas jurídicas não participam do processo democrático - pois não gozam de cidadania -, admitir que possam financiar o processo eleitoral é violar <u>um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da soberania popular.</u>**

**Não é demais ressaltar que o processo eleitoral é o principal instrumento de efetivação do modelo democrático representativo, pois viabiliza a concretização dos ideais republicano e da soberania popular**. E, para que a genuína vontade popular se consubstancie, é preciso que esse processo eleitoral garanta que a escolha dos representantes políticos pelos cidadãos se dê mediante campanhas livres e equânimes. E, nesse sentido, o texto constitucional também não deixa dúvidas acerca da vedação da participação das pessoas jurídicas no financiamento do processo eleitoral brasileiro.

Com efeito, a Constituição de 1988, em seu art. 14, § 9º, determinou que lei complementar estabelecesse outros casos de inelegibilidade, a fim de garantir "a normalidade e [a] legitimidade das eleições contra a **<u>influência do poder econômico</u>** ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta".

Ressalte-se que **a Carta de 1988, inovando ao que já previsto desde a Emenda à Constituição de 1946 de nº 14/65, mais do que o *abuso*, vedou - sem nenhum adjetivo - a *influência* do poder econômico no processo eleitoral.**

**Ora, se o comando constitucional foi expresso ao proteger a normalidade e a legitimidade das eleições da influência do poder econômico, como poderia o legislador autorizar que setores da iniciativa privada possam financiar o processo eleitoral?**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

No meu entender, não há dúvidas, portanto, que o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas resulta em evidente influência do poder econômico sobre as eleições – expressamente vedada no art. 14, § 9º, CF/88. -, o que já seria suficiente para se declarar a inconstitucionalidade da norma.

Por sua vez, autorizar a *influência dos setores econômicos* sobre o processo eleitoral é admitir o que também é constitucionalmente vedado: a **quebra da igualdade jurídica nas disputas eleitorais e o desequilíbrio no pleito**.

É inegável que os candidatos, os partidos políticos e as coligações com maior capacidade de arrecadar recursos junto aos grupos de interesse com maior poder econômico têm aumentadas as probabilidades de se sagrarem vitoriosos nas eleições.

Nesse cenário, sobressai a discussão acerca do financiamento de partidos e campanhas eleitorais, pois, conquanto necessário para a realização do processo democrático – afinal, não há como negar os altos custos de uma campanha eleitoral –, o financiamento não pode gerar distorções e desigualdades na disputa eleitoral, afetando a **premissa democrática da participação livre, igual e consciente dos eleitores no processo político**, tendo em vista que **o fator preponderante nesse processo deve ser sempre a vontade popular**.

Nesse mesmo sentido, aponta a douta Procuradoria-Geral da República:

> "(...) [D]evem ficar afastadas da participação, direta ou indireta, nos processos eleitorais as pessoas jurídicas de direito privado sem conotação política, na medida em que não gozam do **status** de cidadão, nem representam interesses públicos ou sociais. Pelo contrário, seus atos constitutivos referem-se explicitamente a negócios privados, geralmente de índole mercantil."

Ora, as pessoas jurídicas de direito privado não têm ideologia. Elas



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

buscam, em verdade, atender interesses eminentemente econômicos. Afinal, a razão de existência das empresas privadas é a obtenção de lucro.

Sendo assim, qual a razão instrumental de as empresas realizarem doações a partidos políticos ou a campanhas eleitorais?

Walfrido Jorge Warde Júnior (Empresa pluridimensional. Empresa política e lobby. In: **Revista do Advogado**, São Paulo, ano 28, nº 96, mar. 2008), ao fazer essa análise, lança dúvidas sobre a possibilidade dessas doações. O autor, dentre outras conclusões, afirma que o conceito jurídico de 'objeto social' da empresa (cuja consecução é o escopo empresarial) não comporta as doações de campanha. Afinal, como se argumentar que aquelas contribuições reverterão, financeiramente, para a sociedade empresarial e a ajudarão na realização de seu objeto social? Ora, sabe-se que não existe, do ponto de vista jurídico e ético, essa justificativa. Conforme esclarece o autor:

> "Todos os atos de uma sociedade empresária devem ser afetados pela atividade empresarial prevista em seu objeto social. (...).
>
> A única maneira, à luz do direito societário, de justificar tais doações, sem que sejam ultrapassados os limites impostos pelo objeto social (que é restrito ao exercício da empresa econômica), seria demonstrar que a eleição de dado candidato traria benefícios econômicos à sociedade empresária em questão e, no particular, que promoveria um aumento dos lucros distribuíveis e do valor das participações societárias.
>
> Essa justificativa é hoje, porém, porque vedada por normas eleitorais e penais aplicáveis, antijurídica."

Antes de apresentar dados do Tribunal Superior Eleitoral relativos às eleições de 2004 a 2012, os quais bem ilustram o predomínio dos interesses econômicos no financiamento do processo eleitoral no Brasil, vale lembrar a abundância de formas de doação por pessoas jurídicas que a nossa legislação eleitoral autoriza.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

Nos períodos anteriores às eleições, as pessoas jurídicas podem contribuir financeiramente: (a) para o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, o Fundo Partidário, disciplinado no art. 38, da Lei nº 9.096, de 19/9/95 (Lei dos Partidos Políticos), que beneficia todas as agremiações; e (b) para os órgãos de direção nacional, estadual e municipal dos partidos políticos, para constituição de seus fundos (art. 39, da Lei nº 9.096/95).

As doações para o Fundo Partidário e para os partidos políticos acontecem por meio de depósito ou transferência bancários feitos diretamente para suas contas correntes, admitindo-se, também, no caso dos partidos políticos, doação mediante cheque cruzado e nominal (arts. 38, III; e 39, § 3º, da Lei n° 9.096/95).

As doações das pessoas jurídicas aos partidos políticos não podem advir, direta ou indiretamente, nem sob a forma de publicidade, de qualquer espécie: (a) de entidade ou governo estrangeiros; (b) de autoridades ou órgãos públicos; (c) de autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista ou fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; e (d) de entidade de classe ou sindical (art. 31, da Lei n° 9.096/95).

Note-se que, na ausência de previsão legal em sentido contrário, também no ano da eleição pode haver doações de pessoas jurídicas ao Fundo Partidário, a partidos políticos ou a campanhas eleitorais, devendo-se identificar, nesse caso, as figuras jurídicas típicas que surgem nesse período, tais como "candidato"; "comitê financeiro" e "contas de campanha".

Os candidatos, comitês financeiros e partidos políticos que optem por arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais são obrigados a abrir "contas de campanha", que servem para registrar toda a movimentação financeira das respectivas empreitadas. Essas contas são, portanto, específicas para esse fim, vedando-se a utilização de conta bancária preexistente (art. 22, **caput**, da Lei nº 9.504/97).

Podem também destinar às campanhas eleitorais bens e serviços



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

estimáveis em dinheiro, devendo qualquer doação ser feita mediante recibo eleitoral (art. 23, §§ 2º e 4º, da Lei nº 9.504/97).

O limite de doação às campanhas eleitorais a que estão sujeitas as pessoas jurídicas é de dois por cento de seu faturamento bruto no ano anterior à eleição (art. 81, § 1º, da Lei nº 9.504/97).

Também estão proibidos de doar os entes enumerados no art. 24 da Lei nº 9.504/97, a saber, (a) entidade ou governo estrangeiro; (b) órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos públicos; (c) empresa concessionária ou permissionária de serviços públicos; (d) entidade de direito privado beneficiária de contribuição compulsória; (e) entidade declarada de utilidade pública ou organização da sociedade civil de interesse público; (f) sindicato ou entidade de classe; (g) pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; (h) entidade beneficente, religiosa ou esportiva; (i) organização não governamental que receba recursos públicos.

A pessoa jurídica que optar por pulverizar suas doações pelas diversas campanhas eleitorais de uma mesma eleição deve-se ater a seu limite contributivo.

Em resumo, até então, são as seguintes as fontes de financiamento das campanhas políticas: a) recursos próprios do candidato; b) contribuições e doações de pessoas físicas; c) contribuições e doações de pessoas jurídicas; d) recursos públicos provenientes do fundo partidário; e) doações de outros candidatos, partidos políticos ou comitês financeiros; f) receitas decorrentes da comercialização de bens ou da realização de eventos.

Seguem dados do Tribunal Superior Eleitoral relativos às receitas de campanhas eleitorais do período de 2004 a 2012:

**QUADRO GERAL**

| ELEIÇÃO | DOAÇÕES TOTAIS | DOAÇÕES PESSOAS | % |
|---|---|---|---|



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

| | | JURÍDICAS | |
|---|---|---|---|
| 2004 | R$ 1.203.297.201,91 | R$ 467.383.255,24 | **38,84%** |
| 2006 | R$ 1.378.936.097,93 | R$ 916.834.736,15 | **66,49%** |
| 2008 | R$ 1.941.755.360,01 | R$ 700.314.455,84 | **36,07%** |
| 2010 | R$ 3.096.915.436,03 | R$ 2.313.956.457,31 | **74,72%** |
| 2012 | R$ 4.124.954.256,94 | R$ 1.872.673.430,78 | **45,40%** |

**ELEIÇÕES MUNICIPAIS (2004)**

| TÍTULO | TOTAL | % |
|---|---|---|
| Comercialização de Bens ou Realização de Eventos | R$ 15.097.210,71 | **1,25%** |
| Recursos de Pessoas Físicas | R$ 405.307.817,27 | **33,68%** |
| Recursos de Pessoas Jurídicas | R$ 467.383.255,24 | **38,84%** |
| Recursos Próprios | R$ 315.508.918,69 | **26,22%** |
| **TOTAL** | R$ 1.203.297.201,91 | **100,00%** |

**ELEIÇÕES GERAIS (2006)**

| TÍTULO | TOTAL | % |
|---|---|---|
| Descrição das doações relativas à comercialização | R$ 19.103.341,00 | **1,39%** |
| Recursos de pessoas físicas | R$ 238.408.312,19 | **17,28%** |
| Recursos de pessoas jurídicas | R$ 916.834.736,15 | **66,49%** |
| Recursos próprios | R$ 204.589.708,59 | **14,84%** |
| **TOTAL** | R$ 1.378.936.097,93 | **100,00%** |



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

**ADI 4650 / DF**

**ELEIÇÕES MUNICIPAIS (2008)**

| TÍTULO | TOTAL | % |
|---|---|---|
| Descrição das doações relativas à comercialização | R$ 25.425.709,01 | **1,309%** |
| Recursos de pessoas físicas | R$ 706.307.490,59 | **36,37%** |
| Recursos de pessoas jurídicas | R$ 700.314.455,84 | **36,07%** |
| Recursos próprios | R$ 509.707.704,57 | **26,25%** |
| **TOTAL** | R$ 1.941.755.360,01 | **100,00%** |

**ELEIÇÕES GERAIS (2010)**

| TÍTULO | TOTAL | % |
|---|---|---|
| Recursos de pessoas físicas | R$ 427.227.716,68 | **13,79%** |
| Recursos de pessoas jurídicas | R$ 2.313.956.457,31 | **74,72%** |
| Recursos próprios | R$ 331.122.736,77 | **10,69%** |
| Descrição das doações relativas à comercialização | R$ 24.046.190,76 | **0,77%** |
| Doações pela internet | R$ 562.334,51 | **0,01%** |
| **TOTAL** | R$ 3.096.915.436,03 | **100,00%** |

**ELEIÇÕES MUNICIPAIS (2012)**

| TÍTULO | TOTAL | % |
|---|---|---|
| Recursos de doações pela Internet | R$ 545.203,27 | **0,013%** |
| Recursos de pessoas físicas | R$ 1.274.206.817,40 | **30,89%** |



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

| | | |
|---|---|---|
| Recursos de pessoas jurídicas | R$ 1.872.673.430,78 | **45,40%** |
| Recursos próprios | R$ 977.146.867,30 | **23,69%** |
| Comercialização de bens e/ou realização de eventos | R$ 381.938,19 | **0,009%** |
| **TOTAL** | R$ 4.124.954.256,94 | **100,00%** |

Como se vê, as candidaturas, em geral, são majoritariamente financiadas por empresas privadas, as quais, inevitavelmente, imiscuem seus interesses econômicos nas campanhas eleitorais. Salta aos olhos que, nas disputas nacionais e estaduais, as campanhas sejam, em mais de setenta por cento, custeadas por contribuições de empresas. Por outro lado, nos pleitos municipais, embora os candidatos recebam um percentual maior de doações de pessoas jurídicas, percebe-se que há um relativo equilíbrio entre essas e aquelas feitas por pessoas físicas.

Confirmam-se, ademais, as conclusões de David Samuels, a partir da análise dos dados de prestações de contas das eleições de 1994, 1998 e 2002 (Financiamento eleitoral de campanhas no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lucio R. (Org.). **Reforma Política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2009), de que as empresas que doam recursos tendem a vir de setores econômicos fortemente influenciados por regulamentação governamental ou que mantêm relações contratuais com o poder público, como o setor financeiro, a construção civil e as indústrias pesadas.

Como já assentei em julgados anteriores, o olhar sobre o sistema e os institutos eleitorais brasileiros perpassa necessariamente pelas peculiaridades do processo histórico do nosso país. No presente julgamento, o qual considero de elevada importância para o desenvolvimento do processo democrático brasileiro, mais uma vez, não se há de olvidar do nosso processo de formação histórico-cultural,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

marcado por práticas oligárquicas, pelo elitismo e pela predominância do poder econômico.

Conquanto a preocupação normativa com o financiamento eleitoral seja fato recente, não é de hoje que se verifica a influência do poder privado nas práticas eleitorais no Brasil.

Durante o Império, a influência econômica estava institucionalizada na política do **voto censitário**, segundo a qual só se qualificavam como eleitores os indivíduos (do sexo masculino) com um determinada condição econômica. Essa influência do poder econômico estava presente também nos requisitos de elegibilidade. Para ser senador, por exemplo, o cidadão tinha de ter uma renda anual de no mínimo oitocentos mil réis (art. 45, IV, da Constituição de 1824).

Com o advento da República, afastou-se o uso da renda como critério para a qualificação dos eleitores. Surgiu, contudo, na República Velha, a chamada "política do café com leite", resultado da aliança entre as elites oligárquicas dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais, a qual tinha como base o "coronelismo", que se manifestava, nas eleições, na forma do "voto de cabresto".

Victor Nunes Leal, já ressaltava, com perspicácia, a natureza desse fenômeno histórico. Nas suas palavras,

> "[o coronelismo] é antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa" (**Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 44).

Como anota Barbosa Lima Sobrinho, com a criação da Justiça Eleitoral (Decreto 21.076/1932) e a preocupação, cada vez maior, de se impedirem as fraudes eleitorais e de se garantir o voto secreto,

> "[a]s técnicas eleitorais do passado perdem sua eficácia,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

> diante da nova realidade política. (…) O poder político, obediente aos novos tempos, esquece a antiga brutalidade dos processos policiais e adota as luvas de pelica do poder econômico. Já se pode estabelecer, em alguns Estados, o preço de uma cadeira de deputado. Nas eleições majoritárias, o rádio e a televisão exercem papel preponderante, favorecendo os candidatos que contam com o apoio dos mais pujantes grupos econômicos" (Evolução dos sistemas eleitorais. **Revista de Direito Público e Ciência Política**. v. IV, n. 3. set./dez. Rio de Janeiro. 1961. p. 39)

Vai nesse mesmo sentido o pensamento de Sídia Maria Porto Lima:

> "A partir das sensíveis mudanças socioeconômicas resultantes da decadência do coronelismo, decorrente, sobretudo, do acelerado processo de urbanização e industrialização, as massas de trabalhadores tornaram-se independentes, resultando em uma redução na eficácia das formas tradicionais de dependência do eleitorado. À medida que o personalismo foi perdendo, aos poucos, sua força, o processo eleitoral, respectivo às mudanças socioeconômicas, passou a assimilar práticas inerentes ao capitalismo emergente" (**Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009. p. 48).

Sem o voto censitário, sem o voto de cabresto, restou às forças econômicas do país atuar no financiamento das campanhas. Antes, as elites agrárias - os produtores de cana-de-açúcar e de café -, hoje, as elites empresariais - as instituições financeiras, as empreiteiras e as grandes indústrias.

Nesse contexto, **o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas nada mais é do que uma reminiscência dessas práticas oligárquicas e da participação hipertrofiada do poder privado na nossa realidade eleitoral**, em direta violação das cláusulas pétreas da Constituição de 1988, também chamada, convém lembrar, de "Carta Cidadã".



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

É preciso reconhecer, portanto, que o financiamento eleitoral por empresas privadas é um instrumento – senão o principal – de permanência da forte influência do poder econômico no nosso processo eleitoral, instrumento esse capaz de desvirtuar a democracia representativa e a participação cidadã.

Sobre isso, já advertia Fávila Ribeiro:

> "A interferência do poder econômico traz sempre por resultado a venalização do processo eleitoral, em maior ou menor escala.
>
> (...)
>
> À proporção que a riqueza invade a disputa eleitoral, cada vez se torna mais avassaladora a influência do dinheiro, espantando os líderes políticos genuínos, que também vão cedendo, ainda que em menor escala, a comprometimentos econômicos que não conseguem de todo escapar, sendo compelidos a ser conspurcarem com métodos corruptos" (**Abuso de poder no Direito Eleitoral**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 58).

Sob outra óptica, a intensa participação das pessoas jurídicas no financiamento das campanhas eleitorais acaba por apequenar a participação da própria cidadania na disputa. Como visto, as campanhas, especialmente as nacionais e as estaduais, são quase que totalmente custeadas por contribuições de empresas, sendo, em geral, ínfima a participação das contribuições individuais nesses processos. Entretanto, **é o cidadão, e não os grupos econômicos, a figura central do processo eleitoral**.

Afastadas as empresas privadas do financiamento do processo eleitoral, a cidadania retoma seu necessário e imprescindível papel no exercício da soberania, estimulando-se, assim, inclusive, a reaproximação entre partidos políticos, candidatos e eleitores, estímulo esse que se traduz, portanto, em comprometimento não só emocional, mas também financeiro.

É o que chamo de **financiamento democrático do processo eleitoral**:



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

o financiamento privado de partidos e candidatos mediante incentivo às doações feitas pelos eleitores, dentre de certos limites. Nesse mesmo sentido, aponta Maurice Duverger, ao tratar dos partidos de massa:

> "(...) Ao invés de se dirigirem a alguns grandes doadores privados, industriais, banqueiros, ou grandes comerciantes, para cobrirem as despesas da campanha – o que põe o candidato (e o eleito) na dependência destes últimos – os partidos maciços reportem o encargo por um número tão elevado quanto possível de adeptos, contribuindo cada um com uma soma modesta. Do mesmo modo, os partidos de massas caracterizam-se pela atração que exercem sobre o público: um público pagante, que permite à campanha eleitoral escapar às servidões capitalistas, junto a um público que ouve e que age, que recebe uma educação política e aprende o meio de intervir na vida do Estado" (**Os partidos políticos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980. p. 99-100).

Não é demais frisar: **a pessoa natural tem o direito, como detentora, por excelência, da soberania popular, de contribuir financeiramente para as campanhas, observados, é claro, determinados limites**.

Sob essa perspectiva, também assiste razão à requerente quando aponta que tanto a adoção de um critério baseado na renda para a definição dos limites das doações por pessoas físicas quanto a permissão de utilização de recursos próprios pelos candidatos em suas campanhas até o valor máximo de gastos fixado por seu próprio partido violam os princípios da isonomia e da proporcionalidade.

No meu sentir, o ponto de partida, dessa análise, em verdade, deve ser a fixação de um **teto para os gastos com as campanhas eleitorais de cada qual dos cargos em disputa**, de forma a garantir-se maior igualdade, lisura e equidade no processo eleitoral.

Há de se reconhecer, também, que o estabelecimento de um limite de doação baseado na renda do doador e a ausência de teto para a utilização de recursos financeiros dos próprios candidatos perpetuam a decisiva influência do poder econômico sobre o pleito eleitoral, já que não



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

impedem que a desigualdade de recursos entre os concorrentes seja fator preponderante para o sucesso na disputa.

É evidente que, sem a definição de limites uniformes e independentes da condição financeira dos doadores ou dos candidatos, as desigualdades econômicas e a concentração de renda que imperam na nossa sociedade hão de refletir no financiamento das campanhas e, consequentemente, no resultado da eleições.

Como bem ilustrou o requerente, há distorções no critério hoje utilizado para as doações por pessoas físicas:

> "Se, por exemplo, dois indivíduos tivessem, no ano anterior à eleição, rendimentos de, respectivamente, R$ 100.000,00 e R$ 20.000,00, uma doação a um candidato feita pelo primeiro no valor de R$ 5.000,00 seria perfeitamente lícita, mas o segundo, se praticasse o mesmo ato, cometeria um ilícito eleitoral que o sujeitaria a multa de valor entre R$ 15.000,00 e R$ 30.000,00 (art. 24, § 3º, Lei 9.504/97). Não há qualquer justificativa racional e aceitável para esta discriminação, que se reveste de caráter verdadeiramente odioso."

**Enfim, não se pode medir o exercício da cidadania e a participação de eleitores e dos candidatos no processo eleitoral com base na capacidade financeira de cada um deles. Todos os cidadãos, no processo eleitoral, têm o mesmo valor. No exercício da cidadania, todos – ricos, pobres, de qualquer raça, opção sexual, credo – são formal e materialmente iguais entre si, o que impede que se retire dos eleitores e candidatos a possibilidade de igual participação no pleito eleitoral.**

Por essas razões, Senhores Ministros, forte no princípio republicano, na soberania popular e no papel constitucional desta Corte em garantir um processo democrático de escolha dos representantes políticos pelos cidadãos, mediante campanhas livres e equânimes que concretizem a genuína vontade popular, todos preceitos imutáveis na Carta Constitucional, **voto pela procedência dos pedidos da presente ação**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

**direta de inconstitucionalidade.**

É como voto.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793440.

**12/12/2013** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

EXPLICAÇÃO

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Presidente):** Não lhe parece, Ministro TOFFOLI, que, no precedente "*Citizens United*", **cuidava-se** *dos PACs* (Comitês de Ação Política) **e não** de empresas privadas?

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**
É o **soft money** de que eles falam, que é aquela doação indireta, e não o **hard money**, que é a doação direta.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Presidente): Sim**, associação dos denominados "*concerned citizens*" **que buscam**, por intermédio dos PACs, a implementação, por candidatos de sua preferência político-ideológica, de determinada agenda político-legislativa ou social.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**
No chamado **hard money**, que é a doação direta, exatamente.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Presidente):** A rigor, não seria adequado falar-se em CEO para os denominados "*Super PACs*"...

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**
Mas aqui o Stevens não estava aludindo aos PAC's.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Presidente):** Pois não...

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10175655.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Comitês de Ações Políticas, que são permitidos pela legislação americana da década de 70 do século passado.

Mas a preocupação que ele lança aqui, Senhor Presidente, é a preocupação que temos de ter. Como não há mais a distinção entre capital nacional e capital estrangeiro nas empresas; não há mais a distinção entre empresa nacional e empresa estrangeira, um dirigente de uma empresa, um administrador de uma empresa estrangeira pode participar do processo eleitoral brasileiro por intermédio de doação por parte de pessoas jurídicas.

Eu queria saber como as empresas lançam isso em seu balanço, porque empresa é para gerar lucro, e lucro é para ser divido entre cotistas e acionistas. Como ela lança uma doação? Quando ela investe na área cultural, ela tem até leis de incentivo. Quando ela trabalha com publicidade institucional, idem. Os programas sociais, ela os alia ao **marketing** de sua imagem perante o público.

Agora, como ela coloca esse custo? Como justificar aos seus acionistas, aos seus cotistas, por que, ao invés de dividir aquilo como lucro, ela investiu no partido A ou B, no candidato A ou B? Isso só se justifica porque se trata de um investimento; um verdadeiro investimento.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10175655.

**12/12/2013** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

## ESCLARECIMENTO

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Aqui, eu faço uma pausa para fazer a leitura de um artigo veiculado no *site* G1, em 2 de setembro de 2013, fazendo referências às eleições municipais de 2012:

> "G1 fez levantamento com base em prestação de contas das siglas ao TSE [aqui, não estão só os gastos de campanha de 2012, mas também de campanha, somados com as contas partidárias, que os partidos têm de apresentar no ano subsequente até o final de abril do ano subsequente]. Construtoras e incorporadoras doaram R$ 416 milhões no ano passado.
>
> Construtoras, empresas de engenharia e incorporadoras foram responsáveis por mais da metade das doações a partidos políticos em 2012, segundo levantamento do G1 efetuado com base nas prestações de contas entregues pelas siglas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os dados começaram a ser disponibilizados em maio deste ano [o partido entrega em abril, isso é contabilidade geral, global dos partidos – desde então, o G1 contabiliza manualmente os valores de cada doação].
>
> Dos R$ 751,8 milhões recebidos em 2012 (ano de eleições municipais) por 27 partidos para financiamento das atividades partidárias e das campanhas, 55,3% (R$ 416 milhões) vieram de empresas do segmento de construção. O país tem 30 partidos registrados [na época, hoje já há mais dois], mas três declararam não ter recebido nenhuma doação no ano passado (PRTB, PSOL e PCO).
>
> O G1 considerou no levantamento as prestações de contas entregues ao TSE, que são dados oficiais do dinheiro arrecadado pelos partidos. Em anos anteriores, porém, houve

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793438.

casos de doações não contabilizadas, apelidadas de 'caixa dois'. Foi o que aconteceu com o PT, por exemplo, no caso do mensalão, em que o próprio partido admitiu movimentado dinheiro de campanha sem declarar. [No julgamento da Ação Penal nº 470, o advogado do tesoureiro do PT, Arnaldo Malheiros, disse expressamente que o cliente dele havia cometido o ilícito de caixa dois. Foi dito desta tribuna pelo advogado de Delúbio Soares.] O PSDB também é investigado por caixa dois no caso conhecido como mensalão mineiro. Uma ação no Supremo apura arrecadação ilegal para a campanha ao governo de Minas Gerais em 1998, mas o partido nega irregularidades.

O financiamento de campanhas é um dos temas em discussão do grupo de trabalho da Câmara encarregado de elaborar uma proposta de reforma política [que eternamente está em discussão] e um dos principais pontos de divergência entre os deputados do grupo. Na última quarta (28), [essa matéria, repito, é de 2 de setembro de 2013, recente] um grupo de quatro partidos protocolou na Câmara uma proposta de plebiscito sobre a reforma política, em que um dos temas sugeridos para consulta aos eleitores é o financiamento de campanha.

Atualmente, as campanhas são bancadas com dinheiro público – do fundo partidário – e com doações de pessoas físicas e empresas. Com o somatório das verbas, os candidatos e partidos, pagam as despesas de propaganda e bancam comícios e viagens, por exemplo. Alguns partidos e parlamentares defendem o financiamento exclusivamente público, sob o argumento de essa seria uma maneira de combater a corrupção.

Metodologia

O levantamento do G1 utilizou dados das prestações de contas do exercício de 2012, entregues no fim de abril deste ano, e das declarações de doações recebidas pelos diretórios nacionais especificamente para campanhas eleitorais, enviadas ao TSE no fim do ano passado (a prestação de contas da campanha foi feita à parte; o tribunal não obrigava que fosse



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793438.

incluída na prestação de contas do ano). Grupos de empresas que mais doaram. Aqui é por grupo de área de atuação das empresas que o G1 fez essa divisão. Vejam:

**Segmento empresarial**[:] Construtora, incorporadora, engenharia e empreendimentos [na área de construção civil, portanto]: R$ 416,09 milhões [representando, em relação às pessoas jurídicas, 55,3% do total, em relação a toda a doação, não só de pessoas jurídicas]. Agropecuária, agroindústria e fertilizantes [ou agronegócio:] R$ 61,36 milhões 8,1%. Banco, investimentos, consórcio e seguradoras[:] 6,8%. Administração, serviços e **telemarketing** [aqui estão as empresas de telefonia, prestadoras de serviço:] 6,7%. Indústrias e tecnologia[:] 5,6%. Saúde, saneamento e meio ambiente[:] 3,3%. Alimentos e bebidas[:] 2,7% [são todas as áreas que ou têm muitos contratos com o serviço público, ou são fiscalizadas e, obviamente, regulamentadas pelo setor público]. [Os próprios] partidos[:] 20 milhões, 2,6%, [porque há doações interpartidárias, em razão de coligações em geral]. Energia, petróleo e gás[:] R$ 19,05 milhões, 2,5%. Comércio[:] R$ 17,94 milhões, 2,3%. Pessoas físicas[:] R$ 12,64 milhões, 1,6% [das doações que os partidos receberam, porque aqui não é só campanha, é a doação em geral].



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793438.

**12/12/2013** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**D E B A T E**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu tenho a impressão de que este debate é extremamente importante e é fundamental fazer essas considerações sobre o tema, mas como Vossa Excelência toca, agora, a questão da pessoa física, revela uma mudança, inclusive, na própria estruturação desse modelo, essa chamada pessoa natural, nas sociedades em geral e, também, na sociedade brasileira.

Há pouco, alguém observava que todas as pessoas que, autonomamente, ganham acima de oito salários mínimos procuram já se estruturar não como pessoa física, mas como pessoa jurídica; essa passa a ser uma das regras desse modelo, em razão da própria estrutura tributária. Esse é um dado, portanto, que precisa de ser considerado.

Também, não estou convencido dos modelos existentes - acho que isso precisa de ser provado -, para que possamos fazer uma opção apodíctica a partir da referência: o direito de cidadania é da pessoa natural, portanto, do cidadão, não da pessoa jurídica e, portanto, a esta tem de estar vedada a participação na vida política.

Não é assim em grandes democracias, sabemos. Não é assim que funciona o modelo e nem por isso essas democracias deixam de ser consideradas como tal. São escolhas que fazem, tendo em vista, inclusive, a cultura política.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Ministro **Gilmar**, Vossa Excelência, que conhece muito bem a Alemanha, em 2000 ou 2001 o tesoureiro do CDU, do Partido Democrata Cristão, suicidou-se: Wolfgang Huellen. Por quê? Investigação de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

denúncias de caixa dois para as campanhas do partido, envolvendo favores com empresas.

O tesoureiro do Mitterrand. Em 1981, o Mitterrand foi eleito, pela primeira vez, em sua terceira disputa à presidência da França. Tesoureiro do Mitterrand: começaram no sul da França investigações sobre doações de empreiteiras - construtoras também, que são as maiores doadoras aqui no Brasil. Lá na França, Ministro **Celso**, Presidente. O que aconteceu com ele? Apareceu morto.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Mais do que isso, ministro Toffoli; mais do que isso. Na Alemanha, houve o afastamento do grande herói da reunificação, Kohl, por razões de irregularidade em um modelo de financiamento. Isso se repete, mas, nem por isso, não se tenta fazer uma regulação.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

E recentemente a França proibiu.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - E é um modelo que tenta combinar o financiamento público com o privado regulado.

Por outro lado, não é bom esquecer a história: até há pouco, no país, até 1993, ministro Celso, dominava entre nós a proibição de financiamento pelas empresas e veio, então, o malfadado episódio do *impeachment* presidencial e a CPI PC Farias. E, a partir daí, houve consenso no sentido de regular a doação para que nós não façamos uma interpretação ablativa da história. É preciso colocar isso no contexto geral. Veja: até 93, era proibido a Procurador-Geral. E estamos falando como se tivéssemos esquecido essa história. E ontem, e anteontem? Era proibida a doação de pessoas jurídicas e se entendeu que era importante regular, por



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

conta da necessidade de transparência; era o que se dizia.

Eu não quero tomar partido, mas, de fato, se fôssemos adotar como verdades incontestáveis que democracia só existe se houver financiamento público de campanha, obviamente que estaríamos retirando os Estados Unidos, a Alemanha, vários países desse rol, o que é um problema. Então, é preciso de que essas questões sejam dimensionadas.

O debate, aqui, também precisa de levar em conta o sistema eleitoral. O modelo alemão é fechado, permite um modelo de financiamento. Por quê? Porque a eleição se dá por lista. Divide-se o país em distrito e tem um modelo de lista, logo, a disputa se dá entre partidos, de forma muito clara e não essa disputa que dá na lista aberta, que temos e conhecemos.

São pontos que precisam de ser levados em conta quando se fala da chamada reforma do financiamento sem olhar o sistema eleitoral. Estabelecido o modelo de lista, não é muito difícil desenhar-se o sistema de eleição, com financiamento público até. Mas são pontos que precisam de ser delineados, do contrário parece que estamos vivendo um..., até vamos deslegitimar o próprio modelo que chegou até aqui, que consideramos exitoso, da Constituição de 88, a dizer, as eleições que se realizaram até aqui são ilegítimas. O que não me parece seja o caso, inclusive, com clara alternância de poder.

Por outro lado, a quem interessa esse modelo cerrado, hermético? Quem é que ganha? Toda hora o ministro Teori chamava a atenção, não faz muito, para um modelo de propaganda institucional praticado descaradamente no Brasil - a toda hora -, listando o que se faz: entrega de tratores, de máquinas, número de quilômetros. Em geral, é o governo. Quer dizer, vai-se proibir, também, essa propaganda? Para fazer igualdade de chances, tem de fazê-lo, do contrário, estamos fazendo um tipo de lei para beneficiar quem estiver no poder. É isso que se quer? É



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

disso de que se cuida? É um projeto para eternização de dado grupo no poder?

Claro, quem está no poder tem a mais-valia. Isso já dizia o velho Carl Schmitt, a *Teoria de la constitucion*; chamava a atenção a isso na *Verfassungslehre.* Agora, sabemos que isso se usa de forma descarada.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Mas os números que essa matéria traz, do G1, desmentem essa lógica de Vossa Excelência, porque mostram que o partido que mais recebeu doação foi o PT, de pessoas jurídicas, disparadamente. É o partido de quem está na Presidência da República.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Claro, quem estiver no poder vai receber doações. Mas veja mais, veja mais. Se nós bloquearmos esse modelo, numa sociedade plural.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

O Advogado-Geral da União esteve aqui falando em nome do Governo, defendendo esse modelo de financiamento privado.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Estou colocando a questão nessa perspectiva. Temos de proibir a propaganda institucional, porque propaganda institucional, hoje, nada mais é do que propaganda eleitoral! Sabemos disso.

Cheguei a chamar a atenção, estava na Presidência do Supremo, quando o presidente Lula projetou a candidatura da Dilma e passou a inaugurar até buracos no país. Depois, passou a rir da Justiça Eleitoral,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

num momento de constrangimento para o ministro Lewandowski, gozando das multas que eram aplicadas. Todos sabem disso. Ou não sabem? Porque havia um projeto de como violar a lei eleitoral e pagar as multinhas de cinco mil reais. Falava, até, que ia fazer rifa para pagamento. Sabe-se que ele não precisa de rifa para isso.

Mas, veja, portanto, a que ponto chega, a que ponto chega! Quer dizer, quem ganha com isso é quem dispuser de propaganda institucional.

Então, Procurador-Geral, terá de proibir propaganda institucional também, ou obrigar que, para todo minuto de propaganda institucional, a oposição, também, tenha um minuto lá; do contrário, isso é a perversão do sistema.

Pode-se discutir o modelo de financiamento, mas não isolado da reforma do sistema eleitoral. Veja, é preciso de dizer isso com toda a clareza. Ou seja, a quem interessa isso? Basta ligar o televisor no horário das oito e ver o que é a tal propaganda institucional brasileira. Não diz respeito à saúde, não diz respeito à educação, mas à propaganda eleitoral descarada - descarada! -, dizendo quantos metros de asfalto, quantos metros de esgoto foram feitos. É disso de que se cuida, identificando com o Governo atual. Agora, veja, isso é a violação mais clara, mais escarrada - mais escarrada! - da ideia de igualdade de chances, que é a base da democracia partidária.

É difícil apresentar isso de uma maneira formal e dizer: o problema está na doação de campanha, a corrupção vem daí - quando a gente sabe que não é. Há corrupção aí, como há em outros setores, por outras razões, por motivações mais torpes. Felizes fôssemos se a corrupção do país estivesse associada à campanha eleitoral. Esse é um bom álibi.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

Quando a ministra Cármen reagiu à questão do caixa dois - porque sequer de caixa dois se tratava, estava-se falando era de peculato, dinheiro de peculato, que foi chamado de caixa dois para evitar constrangimento -, não era elisão, não era irregularidade apenas na doação; era na própria apropriação, que vem de uma tradição que leva à confusão de Estado e partido. Portanto, a questão é mais complexa.

Por isso, acho que foi avisado, sim, o pedido de vista do ministro Teori. Porque, de fato, dizia o ministro Malan, citando um autor inglês, que, para questões complexas, existem sempre respostas simples e, em geral, erradas. Estou convencido de que este é um caso: para questão extremamente complexa, estamos tentando produzir uma resposta simples.

E, veja, na própria História nossa recente, que agora é esquecida, já se entendeu que a solução à proibição de campanha era a abertura. Agora, estamos fazendo o caminho inverso, sem nenhuma alteração no sistema, sem nenhuma reforma no sistema eleitoral.

Gostaria que Vossa Excelência ponderasse, porque, a meu ver, há democracias funcionando, e funcionando bem, com as mazelas que acontecem em todas as instituições, com os diversos modelos. Agora, não temos grandes democracias funcionando só com o modelo de financiamento público.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, agradeço a intervenção do Ministro **Gilmar**, que sempre enriquece o debate, e, realmente, já caminhávamos para um terceiro voto, e essa discussão dialética, contraditória, que Sua Excelência abre é extremamente relevante para a reflexão.

E, como os Colegas sabem, eu não tenho posição intransigente, **ad aeternum**. Se os votos divergentes que surgirem, e já se apresenta um deles, claramente, no sentido da divergência, e trazendo ponderações



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

relevantíssimas, eu não tenho nenhum problema de, eventualmente, reformular meu voto: o convencimento virá por meio da reflexão do Colegiado. O Colegiado existe para isso.

E o nosso debate, ao contrário de outras cortes, é feito em público. E o fato de ser feito em público não deve envergonhar ninguém de modificar uma posição que dera anteriormente.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Apenas para adensar, inclusive, as considerações de Vossa Excelência, até no que diz respeito a suicídios, ou falsos suicídios, temos, também, os nossos. Porque o PC Farias viveu esse drama e acabou, ou morto, ou *foi suicidado*.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**
E um que está condenado.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES –** Sim.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**
E um tesoureiro que está condenado.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Portanto, todas essas histórias que acontecem.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**
É que eu não sou favorável a essa distinção: onde há democracia, onde há uma subdemocracia. O Brasil é uma democracia.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** – Não. Não. Mas, pelas premissas assentadas, estou dizendo: ou há financiamento público e é democracia ou, havendo financiamento privado, temos uma democracia pervertida. Pelo menos, pelo que escutei ontem, e a partir de ontem, no Plenário.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Mas meu voto, como todos ouviram, iniciou-se com premissas dogmáticas da Constituição. Ele está fundamentado em premissas do parágrafo único do art. 1º, no art. 14, § 9º, no art. 5º e no § 4º do art. 60, nas cláusulas pétreas. Ele parte das premissas dogmáticas. Não poderia fazê-lo de modo diferente. A partir daí é que vem o recheio da realidade.

Por isso, fiz questão de fazer a leitura desse - penso - bem descritivo artigo sobre a realidade dessas doações para o ano de 2012, em relação a todos os partidos, com dados obtidos no Tribunal Superior Eleitoral, compilados pelo *site* G1.

Então, estava eu lá falando: pessoas físicas doaram, em 2012, aos partidos R$ 12,64 milhões; 1,6%. Setor de transportes e veículos, R$ 10,47 milhões; 1,3%. Outros, R$ 4,42 milhões; 0,5%. Um total de **R$ 751,8 milhões**. E aí segue:

> "Dos 27 partidos que receberam doações, 11 declararam na prestação de contas do exercício também os valores recebidos para campanha (PMDB, PSDB, PSB, DEM, PSD, PC do B, PTB, PSC, PV, PT do B e PTC). O PEN, criado no ano passado, não participou da eleição e só declarou o exercício do ano, que é a verba recebida para financiamento das atividades do partido, como propaganda e realização de eventos, por exemplo.
>
> Em relação aos outros 15 partidos que declararam separadamente os valores, o **G1** somou as doações informadas nas duas declarações (a do ano e a da campanha). Foram os casos de PT, PP, PRB, PDT, PR, PPS, PMN, PPL, PHS, PSTU, PTN, PRP, PSL, PCB e PSDC.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

Os dados sobre valores recebidos para as campanhas estão disponíveis no site do TSE em um sistema que permite exportar planilhas com as doações recebidas por cada legenda.

No caso da declaração do exercício de 2012, porém, os dados foram entregues em papel pelas legendas ao TSE, que digitalizou os documentos.

Por esse motivo, o **G1** publica a reportagem somente agora - desde maio, contabiliza manualmente cada doação recebida.

O TSE está em fase de julgamento das contas apresentadas pelos partidos. Após a análise, poderá determinar suspensão de repasses de recursos do Fundo Partidário de legendas cujas contas sejam consideradas irregulares.

Construtoras

As informações das prestações de contas mostram que construtoras, incorporadoras, empresas de engenharia e empreendimentos imobiliários desembolsaram R$ 416,09 milhões para financiar partidos no ano passado.

A Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), que reúne as principais construtoras do país, afirmou ao **G1** que defende a transparência e aprimoramento das regras do processo político.

> 'A CBIC preza pela transparência nas doações, na lisura de todo o processo, e também defende que as regras de todo processo político devem ser aprimoradas para atender a estes princípios.'

Em segundo lugar em volume de doações a partidos estão agropecuárias, agroindústrias e empresas de fertilizantes, que destinaram R$ 61,36 milhões - 8,1% do total de recursos recebidos pelas legendas.

Em terceiro lugar na quantidade de recursos repassados a legendas aparecem bancos e empresas de investimentos, seguros e consórcios. Elas doaram R$ 51,28 milhões, 6,8% do total recebido por todos os partidos.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

> A Federação Brasileira de Bancos (Febraban), que reúne as instituições financeiras, disse que não iria comentar o assunto. 'A Febraban não faz doações e não vamos nos manifestar sobre o tema'."
>
> [Aqui, é interessante verificar, estão as fontes das pessoas jurídicas, por seguimento:]
>
> **Quem mais recebeu**
>
> Considerando os dados declarados pelos partidos, o PT foi o que mais recebeu doações em 2012 – foram R$ 255,6 milhões.
>
> Em segundo, terceiro e quarto lugares no *ranking* das doações, estão PMDB, PSDB e PSB, respectivamente. O PMDB declarou R$ 118,8 milhões; o PSDB, R$ 96,7 milhões; e o PSB, R$ 72,4 milhões. [Vejam, menos da metade do que o PT recebeu]."

Então, isso que o Ministro **Gilmar** coloca para reflexão é realmente relevante. Aquele que está com a máquina do governo tenderá a ter uma maior influência, porque não terão recursos os outros partidos.

É lógico que há partidos da oposição nacional que são detentores de poderes locais, como o PSDB, que detém o Estado de São Paulo e o Governo de Minas Gerais; o PMDB, que detém o Governo do Rio de Janeiro e governos relevantes também. Mas vejam como a lógica é a lógica do poder, quase numa divisão orçamentária do orçamento oficial.

O partido que mais recebeu foi o PT, em 2012. Repito: duzentos e cinquenta e cinco milhões e seiscentos mil. O segundo colocado, o PMDB, recebeu cento e dezoito milhões e oitocentos mil. O PSDB, noventa e seis milhões e setecentos mil, e o PSB, setenta e dois milhões e quatrocentos mil. O PP aparece em quinto lugar, com quarenta e um milhões.

Aí, continua a reportagem. Desculpem-me a leitura exaustiva da reportagem, mas é significativo esse diagnóstico para a discussão.

> "Partido a receber mais doações no ano passado, o PT teve como fonte principal de recursos as campanhas. Para o exercício de 2012 a legenda declarou ter recebido R$ 35,8 milhões. Já o diretório nacional obteve R$ 219 milhões para as campanhas.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

> [Duzentos e dezenove milhões o PT recebeu direcionado para campanhas.]
>
> A prática da 'doação indireta' ou 'doação oculta' é recorrente nas eleições. [Essa é aquela prática de se doar para o partido e, aí, o partido doa para a campanha como uma doação dele, partido, numa tentativa de se evitar a identificação da pessoa jurídica doadora.]
>
> Em vez de repassar diretamente a um candidato, as empresas doam aos partidos, que distribuem a verba.
>
> Em 2008, outro ano de eleições municipais, os quatro maiores partidos (PT, PSDB, DEM e PMDB) obtiveram juntos R$ 240,5 milhões [Dobrou de 2008 para 2012].
>
> (...)
>
> De acordo com a publicação, naquele ano construtoras e bancos lideravam as doações aos quatro partidos. Entre as quatro legendas, o PT foi a que mais arrecadou (R$ 61,1 milhões). O PSDB ficou em segundo (R$ 37,2 milhões); depois, DEM e PMDB."

E aí vem uma listagem dos dez partidos que mais receberam que repete isso que eu já li.

Agora, vejam aqui, a reportagem foi entrevistar um grande jurista que foi Ministro do Tribunal Superior Eleitoral: **Torquato Jardim**. E aí **Torquato Jardim** diz à reportagem:

> "O grande desafio é evitar a grande retribuição do favor do financiamento de campanha. São os favorecimentos nas licitações, todas as licitações, é o grande favorecimento nos empréstimos subsidiados [palavras de Torquato] do Banco do Brasil, da Caixa Econômica, do Banco do Nordeste. Aí é que está o grande retorno do investimento."

Olha a palavra que ele usa: investimento. Até porque, como lançar no balancete? Porque aí, ao invés de segurar aquele dinheiro, como lucro, e dividi-lo entre os cotistas e os acionistas, aquilo é doado.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

Continua Torquato:

> "Até porque grandes empresas estatais do setor produtivo ou do setor financeiro comprando ações de empresas privadas para saldar dívidas da empresa para alavancar projetos de investimento da empresa privada. Esse é o grande desafio".

Vejam, fico a pensar, Ministro **Marco Aurélio**: **como que uma empresa que pega dinheiro no BNDES a juros subsidiados pode financiar uma campanha eleitoral?** Porque, se ela está com o papagaio no banco, ela tem que economizar dinheiro para pagar aquele papagaio. E ela vai e doa. Pegam empréstimos e doam para campanhas eleitorais. É disso que se trata. Não tenho dúvida, Ministro **Gilmar**, que também temos que, interpretando a Constituição e as leis, ser mais severos quanto à publicidade institucional. É um descalabro o que se gasta com publicidade institucional que, como bem disse Vossa Excelência, não é voltada à educação, à saúde. É voltada à promoção. Subscrevo o que Vossa Excelência disse. E estamos já juntos no Tribunal Superior Eleitoral para analisar esses casos.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Vossa Excelência me permite? Em relação a essa temática de interesse das empresas na participação, é claro, podemos traduzir na fórmula simples, traduzida pelo professor Torquato Jardim, que eu já me perguntei muitas vezes: o que leva uma empresa a financiar a campanha de um nome ilustre? Talvez, o mais ilustre da proximidade do meu Estado, o ex-ministro, embaixador, senador, deputado Roberto Campos. É alugar o seu passe? Ou Delfim Neto? Ou o notável professor Dornelles?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Agradeço a Vossa Excelência a referência. Foi meu mestre na Faculdade Nacional de Direito.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Essa gente está alugada para uma causa? Ou essa gente, na verdade, já tem uma causa? E, claro, traduz aquilo que essas pessoas pensam. O que as empresas querem quando apoiam gente desse naipe? Querem que essas pessoas sejam vozes no Parlamento, como já são na vida pública. É preciso de tratar isso com maior altanaria, com maior elevação. As empresas podem apoiar, sim, candidatos que vão defender determinado perfil ideológico claro, livre, que corresponda àquilo que querem: um ambiente normal a negócios, a suas atividades.

É preciso de ver isso nessa perspectiva. É muito fácil fazer essa redução: deu dinheiro porque quer uma obra. Não. Quer atividades, quer economia saudável, em funcionamento. É preciso de ter essa visão. Alguém apoia um sujeito do nível de Michel Temer porque comprou o seu passe? É ter uma visão muito empobrecida do processo, é acreditar pouco nos ideais e nas ideologias. Veja a que reducionismo podemos chegar.

Agora, é uma questão de regulação. Se é empresa concessionária, se é empresa beneficiária de financiamento, surge com essa eiva de suspeita. Que se proíba na legislação, como a legislação já fez em relação a muitos casos, a discussão sobre concessionários, que temos no Eleitoral, mas é preciso de ver isso com essa elevação. Por que uma empresa - ou um grupo de empresas - vai apoiar, como fez o grupo que Fiúza e outros que fizeram o Centrão? Era porque tinha alugado o passe, ou porque essa gente, na verdade, defendia determinada concepção, determinado modelo de estado? Nada de ilegítimo nisso. Essas questões precisam de ser tonificadas e discutidas.

Mais uma vez, saúdo o pedido de vista do ministro Teori Zavascki, que vai permitir que discutamos isso numa perspectiva realmente de contraditório, de visão do conjunto. Veja Vossa Excelência esses dois



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

exemplos: Roberto Campos e Delfim Neto, que estiveram até recentemente no Parlamento, nenhum ato menor, nenhuma imputação.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Esse último a que Vossa Excelência se referiu talvez tenha perdido a eleição exatamente por esse aumento exponencial de gastos de campanha a que ele não se submeteu.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Mas se elegeu várias vezes. Faz parte das vicissitudes.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Falo de Delfim Neto, que, na última eleição, acabou por não ser eleito, e ele nunca foi de gastar muito em campanha.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Churchill perdeu a eleição depois de ter ganhado a Guerra.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

É exatamente o aumento de gastos em campanhas, elevados exponencialmente pela participação de pessoas jurídicas, que leva figuras de escol a renunciarem à vida pública, porque não querem se submeter a passar o pires, o chapéu, porque, hoje, para se eleger um candidato, custa muito caro.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793439.

**12/12/2013** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

| | |
|---|---|
| **RELATOR** | : **MIN. LUIZ FUX** |
| **REQTE.(S)** | : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB |
| **ADV.(A/S)** | : MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E OUTRO(A/S) |
| **INTDO.(A/S)** | : PRESIDENTE DA REPÚBLICA |
| **INTDO.(A/S)** | : CONGRESSO NACIONAL |
| **ADV.(A/S)** | : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO |
| **AM. CURIAE.** | : SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - SE-MCCE |
| **ADV.(A/S)** | : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU |
| **ADV.(A/S)** | : BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB |
| **ADV.(A/S)** | : MARCELO LAVENÈRE MACHADO |
| **AM. CURIAE.** | : INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB |
| **ADV.(A/S)** | : THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS - IPDMS |
| **AM. CURIAE.** | : CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ DIREITOS |
| **ADV.(A/S)** | : ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO(A/S) |

## EXPLICAÇÃO

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793432.

É exatamente o aumento do poder econômico que está afastando das eleições figuras de escol. Vossa Excelência, Ministro **Gilmar**, citou, também, o caso de Michel Temer, hoje Vice-Presidente da República. Subscrevo as palavras elogiosas que Vossa Excelência, Ministro **Gilmar**, fez a Sua Excelência. Mas ele, na última vez em que se elegeu deputado federal, quase perdeu a vaga. Ele foi um dos últimos eleitos. E Delfim Netto, naquela eleição de 2010, não se elegeu.

Mas o debate é instigante, e fico feliz, porque já tive oportunidade de me manifestar alhures sobre a questão do desvirtuamento da publicidade institucional. Os gastos são milionários. Cerca de quase um bilhão do orçamento da União vai para a publicidade institucional e, escalonadamente, na mesma proporção, os governos dos estados, dos municípios etc.

Nós temos que refletir sobre isso também, sem dúvida nenhuma, Ministro **Gilmar Mendes**.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793432.

**12/12/2013** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**E S C L A R E C I M E N T O**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Senhor Presidente, ontem, falou-se da necessidade até de se limitar num patamar para fazer a equalização. O melhor, acho que, para fazer a equalização, considerando a população pobre que é muito ampla, era proibir a doação, qualquer que fosse, porque, obviamente, as pessoas que trafegam aí na faixa de um, dois, três salários mínimos, certamente, não vão sentir-se estimuladas a fazer doação. Doação para quem nesse quadro? E como fazer, então, essa equalização nesse contexto? Quer dizer, se o que se quer é um modelo isonômico, melhor que se proíba qualquer doação privada, a seguir essa lógica, porque o princípio da isonomia restará sempre conspurcado; quer dizer, vai-se chegando a um modelo de aporia. Nem precisa de juntar números. Vejam que as doações realmente privadas de pessoas naturais, físicas, são diminutas em relação às das pessoas jurídicas, *et pour cause*. É claro que é assim. Vamos tentar obter - há muitas pessoas que fazem experiência - apoio via bingos. As igrejas fazem muito. Certamente, os partidos não vão ter sucesso para financiar suas custosas campanhas ou, sei lá, leilão de uma camisa de um jogador de futebol, iniciativas comunitárias desse tipo. Tanto é que, enquanto as doações das pessoas jurídicas chegam a montantes exorbitantes, como já foi dito, as doações das pessoas naturais ou físicas realmente ficam num montante... e, ainda assim, haverá concentração - claro -, tendo em vista a distinção.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Há um série de dificuldades, Ministro **Gilmar**, sem dúvida.

Nós temos uma outra questão que temos que refletir no Tribunal Superior Eleitoral quanto à autodoação, visto que há uma "liberdade", digamos assim, pela Lei eleitoral vigente, na medida em que nós temos no Código Civil normas que, Ministro **Marco Aurélio**, inclusive, impedem que a pessoa dilapide seu próprio patrimônio ou que

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10175657.

comprometa mais do que a metade dele.

E o que ocorre muitas vezes, Ministro **Gilmar**, principalmente nas eleições municipais? Ouve-se falar em prefeitos assassinados no Brasil. Não são poucos, do ponto de vista numérico, já que temos 5.500 prefeituras.

Geralmente o que ocorre? O prefeito toma empréstimo pessoal e coloca aquele recurso de um empréstimo pessoal como doação com recursos próprios - que a rigor não teria limite, mas penso que cabe ao TSE refletir sobre isso -. Só que ele não toma no sistema financeiro, no sistema bancário, ele toma isso de agiotas ou de um empresário qualquer com quem ele se compromete. E aí ele não consegue pagar aquele empréstimo que tomou de um agiota e esse vai às vias de fato, porque não há um sistema formal de cobrança. Aí começam as ameaças. Isso existe, isso ocorre. E o que permite isso? É o autofinanciamento, é a doação para si na sua campanha. Em eleições municipais para prefeitos e vereadores, isso é recorrente no País. O político vai pagar esse empréstimo como?

Então, nós temos que, realmente, refletir sobre isso. Alguém pode investir mais do que o que tem? Ou pode tomar emprestado para assumir um cargo público? Depois vai pagar com o quê? Com os favores que o cargo público possam lhe permitir?

São inúmeros, Ministro **Gilmar**, são inúmeros os fatos que ocorrem no mundo real e que repercutem numa disputa eleitoral, numa disputa por quem vai exercer a democracia ao fim e ao cabo. Nós temos que avaliar se essa participação de pessoas jurídicas e esse autofinanciamento sem limites, objetos desta ação, são placitados pelo parágrafo único do art. 1º; pelo art. 14, **caput**; pelo art. 14, § 9º, e pelo § 4º, e por seus incisos, do art. 60. Eu entendo que não.

E, quando se junta a isso o fato de as pessoas jurídicas poderem ter capital estrangeiro, poderem ser administradas por estrangeiro, captarem empréstimos em bancos oficiais, estarem coligadas com empresas concessionárias de serviços públicos, estarem coligadas, consorciadas ou fazerem parte de uma **holding** de concessionária de serviços públicos,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10175657.

devemos aceitar a participação delas no processo eleitoral? Eu penso que isso é deturpar o Estado Democrático brasileiro.

Por isso, Senhor Presidente, em um primeiro passo, sem adentrar na questão relativa à eventual modulação - ainda vou refletir sobre isso - e sem dizer que eu estou fechado a ouvir ponderações contrárias - e o Colegiado impõe isso a nós, a refletirmos mais sobre o tema, ainda mais no caso de um tema extremamente relevante como esse -, no momento, eu voto pela procedência da ação, acompanhando o Ministro **Luiz Fux**.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Presidente)**: E apreciará, no momento oportuno, se for o caso, a questão referente à modulação temporal.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Se for o caso, se houver a modulação; exatamente.

Como Relator, Sua Excelência tinha que realmente adiantar esse ponto, mas aí haverá os votos; se, somando, chegarmos a seis votos, eu voto na modulação.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10175657.

**12/12/2013** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, a primeira coisa que me parece própria fazer, ao iniciar o meu voto, é elogiar o voto exaustivo, com uma belíssima reflexão teórica trazida pelo Ministro Luiz Fux, Relator, e depois complementado por uma manifestação igualmente substanciosa e valiosa do Ministro Dias Toffoli.

Em segundo lugar, eu acho que merece um registro relevante o papel que a Ordem dos Advogados do Brasil assumiu nesta discussão, ao trazer para o debate público, de uma forma extremamente proficiente, essa questão que é vital, penso eu hoje, para a cidadania. Portanto, cumprimento o eminente ex-presidente Ophir Cavalcante Junior, que deflagrou a ação, e o Doutor Marcus Vinicius Furtado Coêlho, que sustentou da tribuna e deu continuidade a essa ideia.

Gostaria também de fazer um registro elogioso, que me parece próprio, aos dois profissionais que representaram a Ordem para suscitar esta discussão, os professores Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Sousa Neto, que construíram uma tese ousada e importante, que permitiu a discussão desse tema; dois juristas que ousaram pensar fora da caixa. E registro também a participação valiosa da Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ, que foi aqui representada.

Presidente, eu acho que esta discussão envolve um pouco mais para o país do que uma simples reflexão sobre financiamento de campanha política e sobre a participação de pessoas jurídicas no financiamento. O que está em questão, neste debate e nos que lhe são conexos, é o momento que a democracia brasileira vive e, um pouco, as relações entre a sociedade civil, a cidadania e a classe política, o Poder Legislativo, o Congresso Nacional.

De modo que eu gostaria de começar o meu voto contextualizando um pouco esta discussão dentro do concerto da separação dos Poderes e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

do papel que cada um dos Poderes tem desempenhado nesses vinte e cinco anos de democracia no Brasil.

Eu começo a minha reflexão - breve, eu prometo - pelo Poder Executivo. E gostaria de começar a minha reflexão sobre o Poder Executivo tomando como pano de fundo uma fotografia que estava estampada em quase todos os jornais do início desta semana, que era a reunião da Presidenta da República e quatro ex-presidentes, portanto, cinco Presidentes da República que se associavam e embarcavam no mesmo voo para as homenagens devidas ao grande líder sul-africano Nelson Mandela. Para quem vem de onde eu venho, a foto daqueles cinco ex-presidentes, fidalgamente, civilizadamente, embarcando no mesmo voo, era uma foto emblemática, uma imagem que fala por muitas palavras, porque a chefia do Executivo no Brasil viveu um processo de redenção nos últimos anos.

Eu me lembro, Ministro Marco Aurélio, logo depois que eu entrei na faculdade, o General Presidente fechou o Congresso Nacional, em 1977, e, logo depois que eu saí da faculdade, em 1981, o General Presidente não teve força política para conduzir a investigação do caso do Riocentro, em 1981, um atentado terrorista contra a abertura democrática. De modo que, na vida, vez por outra, devemos parar para celebrar as coisas boas que acontecem, as conquistas relevantes que acontecem.

De modo que eu acho que a Presidência da República, com a redemocratização, vive um momento importante de simbolismo para o país, e é possível dizer que houve uma democratização do Poder Executivo, pelo menos em nível da Presidência da República.

Falo uma palavra sobre o Poder Judiciário, que, sob a Constituição de 88, vive uma vertiginosa ascensão institucional. O Judiciário conseguiu se tornar verdadeiramente um guardião das regras do jogo democrático, um guardião dos direitos fundamentais, e ocupa hoje um papel relevante na paisagem política e no imaginário social da sociedade brasileira.

Eu não gostaria de encobrir o fato de que o Judiciário tem muitos problemas, muitas dificuldades, muitas mazelas e também muitos gargalos que resultam, de certa forma, de um aumento de consciência



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

cívica e de litigiosidade no país. Mas o Judiciário vive um momento de institucionalização importante e de grande credibilidade perante a opinião pública.

Chego agora ao Poder Legislativo, que era o ponto em que eu queria chegar e que está no centro do nosso debate a propósito da questão do financiamento de campanha, até porque existe uma discussão se caberia ao Supremo ou se se deveria deferir ao Legislativo a condução dessa discussão.

E digo eu, em uma democracia, política é gênero de primeira necessidade e, portanto, o Poder Legislativo é o fórum por excelência, a meu ver, da tomada das grandes decisões políticas. E acho que a ideia de que é possível substituir a política, seja pela judicialização, seja pela tecnocracia, é um equívoco autoritário e pretensioso.

O que nós precisamos cuidar - e é disso que se trata aqui - é que a política seja representativa, que a política seja funcional, que a política tenha credibilidade junto à sociedade civil, de uma maneira geral. E aí, talvez, nós tenhamos o grande problema do modelo político que vivemos atualmente, que é um certo descolamento, eu diria, entre a classe política e a sociedade civil. E há muitas razões para esse fenômeno, e não nos caberá investigá-los aqui. Mas uma das causas deste fenômeno de afastamento entre a classe política e a sociedade civil, parece-me fora de dúvida, é a centralidade que o dinheiro passou a ter no processo eleitoral brasileiro, em que a sociedade, muitas vezes, tem a percepção de que o interesse público acaba sendo devorado pelo interesse privado. E gostaria de dizer que, em uma sociedade democrática, plural e aberta, existe espaço, e grande, para o interesse privado, assim como existe espaço, e grande, para o interesse público. A única coisa que é muito ruim é quando o interesse privado aparece travestido de interesse público, quando as razões privadas se apresentam como razões públicas.

Em todas as democracias deve haver um ponto desejável de equilíbrio entre o mercado e a política. Em última análise, é isso que nós estamos procurando fazer aqui. Mas, certamente, o interesse público e a Política - com o "p" maiúsculo - não podem ser um balcão de negócios.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

Portanto, parte do nosso debate - e é isso que o torna extremamente complexo - é resgatar a funcionalidade e a representatividade do Poder Legislativo, e essa iniciativa de autossuperação deve ser feita pelo próprio Poder Legislativo. Cabe a ele ouvir a voz das ruas, ouvir a voz da consciência e praticar o gesto democrático de se autorreformar. E aqui não servirá uma simples maquiagem, é preciso uma reforma verdadeira, que restitua a sua empatia com a sociedade brasileira.

Eu repito, falo isso e penso isso porque considero que não há democracia sem um Poder Legislativo forte, dotado de credibilidade e capaz de fazer o debate político necessário para o país. De modo que, verdadeiramente, depois da ascensão do Executivo e da ascensão do Judiciário, esta é a hora e a vez do Poder Legislativo no Brasil se reinventar.

E é nesse contexto que eu analiso as questões constitucionais postas em discussão no voto - que, uma vez mais, exalto - belíssimo, profundo, consistente do eminente Ministro Luiz Fux.

Quais são as três questões que nos reúnem neste debate? A primeira é a possibilidade de doações eleitorais a pessoas jurídicas. A segunda diz respeito a uma imposição de limite à doação por pessoas físicas ou naturais. E a terceira questão diz respeito à inexistência de limitação para o uso de recursos próprios pelos candidatos.

O autor da ação, a Ordem dos Advogados do Brasil, sustenta que - e este é o seu argumento central - seria inconstitucional permitir que o acesso ao capital se transforme em elemento determinante para o sucesso das campanhas políticas, entendendo que se violaria, assim, o princípio democrático, o princípio republicano, o princípio da razoabilidade, na sua dimensão de deveres de proteção. E destaca, ainda, a autora da ação, e me pareceu um *insight* relevante que:

Os vícios em questão se fazem sentir tanto na disputa eleitoral em si mesma, que seria mercantilizada, quanto no exercício subsequente das funções eletivas, tendo em vista o clientelismo e a corrupção gerados pelo mercado de financiamento eleitoral.

E, consequentemente, pede a autora que se declare, desde logo, a



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

inconstitucionalidade do financiamento eleitoral por pessoa jurídica, e pede a modulação dos efeitos temporais no tocante à limitação de pessoa física e à limitação de recursos do próprio candidato para que, em vinte e quatro meses, o Congresso Nacional possa, ele próprio, disciplinar esta matéria sob a consequência subsidiária de a competência passar para a Justiça Eleitoral.

Posta a questão, Presidente, eu gostaria de dizer que considero pessoalmente, e sem nenhuma margem de dúvida interna, que o sistema eleitoral brasileiro tem um viés antidemocrático e antirrepublicano como consequência da conjugação de dois fatores: o sistema eleitoral proporcional com lista aberta somado à possibilidade de financiamento privado por empresas.

Portanto, eu gostaria de fazer uma ressalva, desde logo, no meu voto e, depois de votar - porque havia me preparado para isso, e já tinha convicções -, eu vou ouvir os demais votos. E evidentemente este é um debate, eu conservo sempre a minha cabeça aberta e disponível para ser convencido por um argumento contraposto aqui. Não há perda, ninguém perde o argumento aqui, nós nos somamos para construir a melhor solução.

Eu estou convencido que esta conjugação produz um resultado inconstitucional, mas não estarei pronunciando, no meu voto, a inconstitucionalidade absoluta, em toda e qualquer circunstância, de pessoa jurídica participar do financiamento eleitoral. Eu estarei declarando - e chegarei a esse ponto - a inconstitucionalidade das normas vigentes atualmente e do modelo em vigor atualmente. De modo que não iria adiante para inadmitir, **a priori**, em toda e qualquer circunstância, a vedação da participação de pessoas jurídicas, sejam empresas, sejam outras pessoas jurídicas, eventualmente num outro modelo que o Congresso pudesse vir a formatar.

Portanto, não é uma condenação genérica da participação de qualquer empresa, mas é a condenação da participação neste modelo que nós temos presentemente, que eu considero que viola o princípio democrático na medida em que desiguala as pessoas e desiguala



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

candidatos em função de um elemento discriminatório - que não me parece razoável -, que é o poder aquisitivo ou o poder de financiamento.

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

Eu não vivo a fantasia de uma sociedade sem nenhum tipo de desigualdade, inclusive desigualdades econômicas, porque elas sempre existirão; elas são inevitáveis, infelizmente, no atual estágio civilizatório. Porém, o papel do Direito e da sociedade é, respeitadas as liberdades individuais, procurar minimizar o impacto do dinheiro na criação de desigualdades na sociedade. E acho que nós temos uma fórmula que potencializa a desigualdade, em vez de neutralizá-la.

Penso que há também um problema em relação ao princípio republicano, e aqui é um problema mais complexo. É que a ideia de República está associada à circunstância de que os agentes públicos, os administradores, gerem alguma coisa que não lhes pertence; é uma coisa pública, uma **res publicae**, algo que pertence à coletividade. E o pacto que muitas vezes se faz, por conta do sistema eleitoral brasileiro, entre esses agentes políticos responsáveis pela gestão pública e os interesses privados que participam do processo eleitoral compromete este caráter republicano, reforçando a pior tradição brasileira de patrimonialismo, essa nossa tradição ibérica, essa tradição de um modelo de Estado que não separava a fazenda do rei da fazenda do reino, e consequentemente não distinguia adequadamente o público do privado.

E até hoje nós enfrentamos essa dificuldade no Brasil, a ponto de haver um dispositivo na Constituição que proíbe o uso de dinheiro público para promoção pessoal; talvez seja a única Constituição no mundo que precisou fazer isto: declarar esta evidência de que ninguém deve usar dinheiro público para atender interesses pessoais. E mesmo assim nós bem sabemos como é difícil de cumprir. E foi preciso que o Supremo Tribunal Federal declarasse a inconstitucionalidade do



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

nepotismo nos três Poderes, porque essa era uma prática corriqueira na vida brasileira e, de certa forma, ainda é. Portanto, porque há esta tradição não republicana e patrimonialista no Brasil, a ordem jurídica deve procurar atenuar este risco, minimizar este risco, e, ao permitir o financiamento privado de campanha, eu acho que esse risco não é minimizado, ele é aumentado, ele é potencializado.

Há um outro e último componente, Presidente, que me leva à constatação de que o modelo em si precisa ser transformado e que cabe ao Supremo Tribunal Federal empurrar a história neste sentido. É um componente de imoralidade, neste modelo, que foi detectado pelo Ministro Dias Toffoli, numa entrevista dele que li num grande jornal brasileiro, em que ele observava que muitas vezes as empresas se sentem coagidas a colaborar. Acho que ele usou o termo "achacadas", mas eu nem precisaria chegar a tanto. Apenas um modelo em que as empresas podem participar, e se espera que elas participem, elas são presas fáceis da captura de quem esteja em busca desses recursos, e as pessoas vão em busca desses recursos. Eu acho que este é um modelo que favorece também a corrupção, ou favorece uma forma de extorsão não explícita de obtenção de recursos das empresas. Portanto, a questão não é de liberdade de expressão das empresas - que acho que não é o caso -, nem de liberdade econômica; é uma questão de moralidade pública, é uma questão de não estar sujeito a nenhum tipo de achaque. Embora eu não tenha feito uma pesquisa, eu imaginaria que boa parte das empresas ficará aliviada diante da vedação, pelo Supremo, da possibilidade de serem abordadas para doarem o que, talvez, não quisessem doar.

Eu ouvi o aparte que o Ministro Gilmar Mendes fez ao eminente Ministro Dias Toffoli de que é perfeitamente legítimo - em tese, pelo menos - que uma empresa financie um candidato ou financie um partido, porque aquele candidato ou aquele partido corresponde melhor à sua ideologia, aos seus interesses, não no sentido privatístico menor, mas de como aquela empresa acha que a livre iniciativa deve estar inserida em uma sociedade aberta e plural. E eu acho que a observação é pertinente, porém ela não é confirmada pela realidade brasileira do modelo atual. E



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

acho que ela não é confirmada por uma observação que fez o Ministro Fux, no seu cuidadoso voto. A observação de que muitas empresas doavam para os dois lados, para os dois partidos. Que ideologia é essa em que você apoia um lado e apoia o outro? Você quase neutraliza o tipo de colaboração que está dando.

Na verdade, faz-se isso ou por medo, ou por interesse. Em alguma regulamentação futura - em tese - em outro modelo, talvez se pudesse pensar: a empresa que doar não pode celebrar contrato de nenhuma natureza com o Governo; não pode participar de nenhuma licitação pública; não pode ter nenhum tipo de relação com o Poder Público. Aí, talvez, se pudesse imaginar um modelo de participação de pessoas jurídicas que não fosse contaminado por este risco.

Eu sei que nos Estados Unidos é diferente. O Ministro Fux comentou, o Ministro Dias Toffoli comentou, o Ministro Celso comentou, mas eu não estou preocupado. Nos Estados Unidos tem muitas coisas boas e tem muitas coisas ruins. Uma que eles tem muito boa, que são as universidades, nós não copiamos, mas as ruins, muitas, nós importamos rapidamente.

Portanto, eu não acho que o único modelo democrático de financiamento eleitoral seja aquele que proíba pessoas jurídicas de participarem. Não acho isso. Mas, no modelo brasileiro, considero antirrepublicano, antidemocrático e, em certos casos, contrário à moralidade pública o financiamento eleitoral conduzido por empresas privadas, Presidente.

De modo que, por esta razão, eu estou aderindo às premissas e às conclusões do voto do Ministro Luiz Fux, aditando, ainda, alguns comentários que não são de natureza dispositiva, mas que eu considero importantes de serem feitos neste debate público.

Como disse, eu considero que este julgamento é mais do que a decisão sobre um aspecto tópico do sistema eleitoral e do financiamento. Esta é uma decisão em que o Supremo está participando, nos limites das suas possibilidades, e sem excedê-los, do debate público que a sociedade brasileira exige sobre a reformatação do modelo político brasileiro.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

E, aqui, vem a questão do papel do Supremo Tribunal Federal. Eu acho - continuo a achar, espero continuar achando - que, em uma democracia, decisão política deve ser tomada por quem tem voto. Portanto, a reforma política que o país precisa, sistêmica, capaz de produzir alguns resultados sobre os quais falarei em seguida, tem que ser feita pelo Congresso Nacional. Ela não pode ser feita pelo Supremo, não pode porque nos faltaria legitimidade democrática; não pode porque, talvez, nos faltasse competência; não pode porque, talvez, nos faltasse consenso sobre qual reforma política.

Porém, nós não estamos, aqui, num domínio estritamente político. Há uma interface constitucional muito importante neste debate que nós estamos travando. É que uma Constituição, nós bem sabemos, tem dois papéis centrais: assegurar as regras do jogo democrático, e, portanto, o governo da maioria; e preservar os Direitos Fundamentais, inclusive os Direitos Políticos. Pois essas duas questões centrais, esses dois eixos vitais do constitucionalismo democrático estão presentes neste debate que nós estamos desenvolvendo aqui.

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

E estamos discutindo, em segundo lugar, os limites e os modos de exercício dos Direitos Políticos pela cidadania; e, de certa forma, estamos dizendo que as pessoas jurídicas não têm direitos políticos. É isto mesmo que nós estamos dizendo, nós que estamos votando contrariamente: pessoas jurídicas não são cidadãs, no sentido constitucional, e, portanto, afigura-se legítima esta limitação que nós estamos impondo. Assim, há uma questão constitucional aqui: regras do jogo democrático e exercício dos Direitos Políticos.

Mas há, ainda, Presidente, uma outra questão mais difícil e mais complexa, que é uma questão muito presente no Brasil e faz parte deste debate público que nos reúne a todos que estamos aqui, tentando pensar o país e construir um país melhor. É que o Supremo Tribunal Federal



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

desempenha, na verdade, dois grandes papéis, como qualquer Corte Constitucional no mundo.

Normalmente, as pessoas identificam o papel contramajoritário para dizer que, quando uma Corte Constitucional invalida uma lei, ou quando uma Corte Constitucional se sobrepõe a uma política pública do Executivo, ela está adotando uma postura contramajoritária, porque os seus membros, que não foram eleitos pelo voto popular, estão sobrepondo a sua vontade sobre a vontade de pessoas que foram escolhidas pelas maiorias políticas; e só podem fazer isso, legitimamente, em nome da Constituição. Essa competência é uma competência que se exerce com grande parcimônia, exatamente porque ela é contra a vontade da maioria.

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

E é por essa razão que, nas situações que envolvam proteção de minorias, ou nas situações que envolvam certos impasses que emperram a história, acaba sendo indispensável a intervenção do Supremo Tribunal Federal, não contramajoritária, mas representativa. É para fazer andar a história, quando ela tenha parado.

Foi isso que o Supremo Tribunal fez no caso das uniões homoafetivas. Foi isso que o Supremo Tribunal fez no caso de interrupção da gestação de fetos anencefálicos. Foi isso que o Supremo Tribunal fez no caso da disciplina da greve no serviço público, porque não vinha a legislação do Congresso. Foi isso que o Supremo fez no caso da demissão imotivada, quando disse "eu vou regular"; e o Congresso regulou.

Portanto, há uma dimensão representativa que legitima, com



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

parcimônia, a nossa atuação, para ajudar a superar determinados entraves que são próprios da política, que às vezes são inevitáveis na política e que não desmerecem a política. Mas, nessas horas, é preciso - eu usei essa expressão em um julgamento, daquela tribuna -, às vezes, uma vanguarda iluminista que empurre a história, mas que não se embriague dessa possibilidade, porque as vanguardas também são perigosas quando se tornam pretensiosas.

Eu acho que, neste momento, é isso que legitima o nosso papel de avançar nesta questão e me leva à parte final do meu voto, que é uma posição de não apenas acompanhar o Ministro Luiz Fux, declarando a inconstitucionalidade dessas normas, nos termos do pedido, mas também deflagrar ou endossar um debate institucional, um diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional a propósito da concretização de regras do jogo democrático. Não são simples opções políticas.

E, aqui, Presidente, chegando na parte final do meu voto, eu gostaria de assinalar, nesse diálogo institucional proposto ao Congresso, que nós temos um sistema eleitoral que comporta eleição proporcional, lista aberta e financiamento empresarial, que é um foco contínuo de antirrepublicanismo e de corrupção no país. E se nós olharmos, em qualquer plano de governo da Federação brasileira existem problemas graves associados ao financiamento eleitoral. Eu quase diria: para qualquer lado que se olhe no Brasil, há problemas associados ao financiamento eleitoral. De modo que não basta coibir o financiamento por empresas, é preciso baratear o custo das eleições, porque senão vai se fechar uma torneira, que é a do financiamento empresarial, e vai se fomentar a corrupção. É quase intuitivo que isso vá acontecer, mas isso não modifica o nosso papel de dizer: o que é errado é errado.

Existe uma norma no Código Penal que criminaliza o homicídio e, a despeito da norma, acontecem muitos assassinatos diariamente no país, infelizmente. Mas nem por isso ninguém cogita de tirar a norma do Código Penal. De modo que eu não me impressiono, além da conta, com o fato de que, se nós coibirmos o financiamento por empresa, vamos



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

estimular o caixa dois e outras falcatruas, porque o fato de se fazer uma coisa certa, correndo o risco de o certo, por vezes, ser descumprido, não muda o caráter de correção de um determinado ponto de vista.

Mas a conclusão a que quero chegar é que não basta acabar com a derrama de dinheiro, é preciso conceber um modelo mais barato. E existem, no debate público, ideias já postas, já levadas ao Congresso, algumas já quase aprovadas. Portanto, eu gostaria de retomar, nesse diálogo, ao propor o barateamento das eleições, algumas dessas ideias. Há duas propostas na mesa, ainda em discussão no Congresso, duas fórmulas clássicas de barateamento das eleições: a votação em lista e o voto distrital misto. O voto em lista, também chamado voto em lista fechada ou pré-ordenada, enfrenta uma dificuldade causada pelo preconceito. As pessoas acham que, quando votam na lista aberta, estão escolhendo o seu candidato, e, portanto, são infensas à lista fechada. Na verdade, nós sabemos que menos de dez por cento dos candidatos são eleitos com votação própria. Na verdade, o eleitor não sabe em quem está votando. A lista aberta é muito menos democrática do que a lista preordenada, na qual sabemos em quem estamos votando.

Mas, para superar esse problema, há uma proposta da Ordem dos Advogados do Brasil em tramitação no Congresso, que tem o número 6.316/2013 e o apoio de mais de uma centena de parlamentares, Presidente, que procura superar essa dificuldade, ou esse preconceito, fazendo a eleição para a Câmara dos Deputados em dois turnos. No primeiro turno, o eleitor vota no partido e, depois, no segundo turno, ele vota na lista do partido, no candidato que melhor lhe aprouver.

Essa é uma fórmula com muitos detalhes, que não vou aprofundar aqui, que avança o debate sobre um mecanismo democrático de barateamento da eleição com perspectiva de respaldo popular.

E existe a outra, do voto distrital, que tem sido atenuada por uma combinação, que é o voto distrital misto, em que se mantém o sistema proporcional para o voto ideológico e o sistema distrital para o voto mais personalizado no candidato da região, no candidato do distrito.

Portanto, a conclusão a que quero chegar, ao declarar a



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

inconstitucionalidade do financiamento por empresas, é que nós precisamos criar um sistema eleitoral mais barato e, consequentemente, mais autêntico, mais democrático, mais republicano e mais capaz de atender as demandas por moralidade pública da sociedade brasileira.

Presidente, passo, então, ao encerramento do meu voto para dizer que todas essas ideias são a favor do Legislativo. São ideias que, a meu ver, ajudarão a recolocar o Poder Legislativo no centro das discussões políticas brasileiras. O centro das discussões políticas brasileiras não pode e nem deve ser o Supremo Tribunal Federal. Essa é uma distorção pela qual o Supremo não tem culpa.

Lembro-me, Presidente, de que, quando o Congresso Nacional aprovou a lei de pesquisas com células-tronco embrionárias, o debate público foi extremamente limitado e pouco visível. Quando o Procurador-Geral da República questionou a lei perante o Supremo Tribunal Federal, em que eu mesmo fui Advogado, quando a matéria foi debatida no Supremo, virou um debate público nacional. Tem alguma coisa errada numa democracia em que o debate jurídico no Supremo tem mais importância do que o debate político no Congresso Nacional, até porque a judicialização excessiva tem um componente antidemocrático: é que, para participar do debate aqui, é preciso ter acesso a um fórum específico, é preciso ter acesso a uma linguagem específica. É uma forma excludente de debate público nós resolvermos os problemas aqui. É por esta razão que precisamos fortalecer o Poder Legislativo: para devolver essas discussões para o Poder que é constitucionalmente competente para desempenhar esse papel.

De modo que, por essas razões, estou enfatizando que todas as minhas alegações, todos os meus argumentos e todos os meus sentimentos são pró Poder Legislativo, para fortalecer o Poder Legislativo, e, para tanto, precisamos de um sistema eleitoral que reaproxime a classe política da sociedade civil.

Portanto, é esse diálogo institucional que penso estarmos deflagrando neste momento e, de certa forma, concitando o Congresso para, com desprendimento pessoal e com coragem cívica, ajudar a mudar



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

um sistema eleitoral que não serve bem ao país.

Presidente, acompanho o voto do eminente Ministro Luiz Fux, sem, no entanto, fechar as portas para reavaliar qualquer dos meus pontos de vista à luz do debate que sobrevier, especialmente após o voto do eminente e estimado Teori Zavascki.

# # #



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763818.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650**
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - SE-MCCE
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU
ADV.(A/S) : BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB
ADV.(A/S) : MARCELO LAVENÈRE MACHADO
AM. CURIAE. : INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB
ADV.(A/S) : THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS - IPDMS
AM. CURIAE. : CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ DIREITOS
ADV.(A/S) : ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO(A/S)

**Decisão:** O Ministro Luiz Fux (Relator) julgou procedente a ação direta para: declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, *caput* e § 1º da Lei nº 9.504/97, também com eficácia ex tunc salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar 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 declarar a inconstitucionalidade das expressões "*ou pessoa jurídica*", constante no art. 38, inciso III, e "*e jurídicas*", inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95, com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97, e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95, com exceção da expressão "e jurídicas",

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9426190

devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses; e para recomendar ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses, tomando os seguintes parâmetros: *a*) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deve ser uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; *b*) idêntica orientação deve nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos, e *c*) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 (dezoito) meses, outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria. O Ministro Joaquim Barbosa (Presidente) acompanhou o voto do Relator, exceto quanto à modulação de efeitos. Em seguida, o julgamento foi suspenso para continuação na próxima sessão com a tomada do voto do Ministro Dias Toffoli, que solicitou antecipação após o pedido de vista do Ministro Teori Zavascki. Falaram, pelo requerente Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Dr. Marcus Vinicius Furtado Coelho; pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União; pelo *amicus curiae* Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – SE-MCCE, o Dr. Raimundo Cezar Britto Aragão; pelo *amicus curiae* Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado – PSTU, o Dr. Bruno Colares Soares Figueiredo Alves; pelos *amici curiae* Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais – IPDMS e Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ, a Dra. Aline Osório; pelo *amicus curiae* Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, o Dr. Marcelo Lavenère Machado; e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, Procurador-Geral da República. Plenário, 11.12.2013.

**Decisão:** Prosseguindo no julgamento, após o voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava o Relator, deixando para se pronunciar sobre a modulação de efeitos em momento oportuno, e o voto do Ministro Roberto Barroso, acompanhando integralmente o Relator, o julgamento foi suspenso ante o pedido de vista formulado pelo Ministro Teori Zavascki em assentada anterior. Ausentes, justificadamente, os Ministros Joaquim Barbosa (Presidente) e Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente). Presidiu o julgamento o Ministro Celso de Mello (art. 37, I, RISTF). Plenário, 12.12.2013.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello (art. 37, I, RISTF). Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9426190

Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9426190

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

VOTO–VISTA

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI:**

**1.** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Conselho Federal da OAB contra dispositivos das Leis 9.096/95 e 9.504/97 que dispõem sobre financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Mais especificamente, o que se pede é (a) a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do arts. 31, 38, III, e 39, *caput* e § 5º, da Lei 9.096/95 e do art. 24 da Lei 9.504/97, e a declaração de inconstitucionalidade do art. 81, *caput* e § 1º, da Lei 9.504/97, com efeitos *ex nunc*, no que dispõem sobre a autorização a doações efetuadas por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos; e (b) a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade do art. 23, § 1º, I e II, da Lei 9.504/97, no que diz respeito aos limites das doações realizadas por pessoas naturais e jurídicas, bem assim quanto a aportes de recursos próprios dos candidatos, com a manutenção de sua eficácia por 24 meses.

O fundamento central do pedido é o de que, nos termos como atualmente regulado o financiamento das campanhas eleitorais – que autoriza contribuições financeiras de pessoas jurídicas e estabelece, para doações privadas, limites proporcionais ao faturamento ou aos ganhos dos doadores -, enseja uma nefasta influência do poder econômico no resultado dos pleitos, com ofensa aos princípios democrático (arts. 1º, *caput* e parágrafo único, 14, *caput*, e 60, § 4º, II), republicano (art. 1º, *caput*) e da igualdade (arts. 5º e 14).

**2.** A questão do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais é, na atualidade, um dos temas centrais da agenda política, não só no Brasil, mas em muitos outros países e regiões do mundo, conforme reconhece a inicial e atestam os especialistas (a propósito, o excelente estudo do Diretor Regional do IDEA – Instituto

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral –, Daniel ZOVATTO, "Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada", *in* Opinião Pública, Campinas, Vol. XI, n. 2, out 2005, p. 287-336). A centralidade da questão decorre, por um lado, da importância que tem para a preservação do princípio democrático e da legitimidade da escolha dos representantes políticos, e, por outro, da sua extrema complexidade, que se manifesta sobretudo pela enorme dificuldade para se chegar até mesmo a consensos mínimos sobre os problemas que envolve. É que as relações do poder econômico com a área política despertam um conflito de valores que tracionam em sentidos opostos. Se é certo afirmar – e esse é o aspecto salientado na presente demanda – que o poder econômico pode interferir negativamente no sistema democrático, favorecendo a corrupção eleitoral e outras formas de abuso, também é certo que não se pode imaginar um sistema democrático de qualidade sem partidos políticos fortes e atuantes, especialmente em campanhas eleitorais, o que, evidentemente, pressupõe a disponibilidade de recursos financeiros expressivos. E, sob esse ângulo, os recursos financeiros contribuem positivamente para a existência do que se poderia chamar de democracia sustentável, com partidos políticos em condições de viabilizar o sadio proselitismo político, a difusão de doutrinas e de ideários, de propostas administrativas e assim por diante. Como lembra ZOVATTO, "embora a democracia não tenha preço, ela tem um custo de funcionamento que é preciso pagar" (cit., p. 289).

Eis aí, pois, o grande paradoxo: o dinheiro pode fazer muito mal à democracia, mas ele, na devida medida, é indispensável ao exercício e à manutenção de um regime democrático. Onde está o equilíbrio, como conter os excessos, como direcionar o fluxo dos recursos apenas para o bem da democracia evitando corrupção e conluio, essas são algumas das perguntas cujas respostas são incessantemente buscadas, no Brasil e em muitos outros países, por especialistas e legisladores. Por isso mesmo é que se diz, à luz da experiência de direito comparado, que esse é "um tema condenado à sucessão de distintas reformas legais. Daí a importância de levar em conta seu caráter flutuante e conjuntural, pois a



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

adoção de uma solução (...) costuma engendrar efeitos não buscados que devem ser novamente corrigidos mediante outra reforma legal. Não por acaso, ela é chamada de 'legislação interminável' na Alemanha, país que vem dando [ao tema] atenção destacada nos últimos 50 anos" (ZOVATTO, cit., p. 329/330).

Não há dúvida que, nesse contexto, é de importância fundamental o estabelecimento de um adequado marco normativo. Mas, somente ele não é suficiente para coibir as más relações entre política e dinheiro. Há, sobretudo, a questão da conduta. É preciso que as normas sejam efetivamente cumpridas e a punição seja efetivamente aplicada, se for o caso. Talvez aqui, mais do que na precariedade do marco normativo, esteja a fonte principal dos abusos do poder econômico e da corrupção política: no desrespeito das normas e na impunidade dos responsáveis. É o que atestam os especialistas e confirma a experiência, aqui e em outros países: ZOVATTO, cit., p. 319; KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In Temas de direito eleitoral no século XXI. RAMOS, André de Carvalho (Coord.) Brasília: Escola Superior do Ministério Público, 2012, p. 308; SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado, in Temas de direito Eleitoral no século XXI, RAMOS, André de Carvalho (coord.), 2012, p. 266; FLEISCHER, David, BOHN, Simone Rodrigues da Silva (Coord.); e WHITAKER, Francisco (Colaborador), *A fiscalização das eleições*, in Caminhos da transparência, SPECK, Bruno Wilhelm (Org.), 2001; D´ALMEIDA, Noely Manfredini, *Financiamento político de campanhas e partidos: a experiência mundial sobre a prestação de contas*, in TRE – PR, Revista Paraná Eleitoral, n. 057, 2005; SPECK, Bruno Wilhelm, *O financiamento das campanhas eleitorais*, in Reforma política no Brasil, AVRITZER, Leonardo; e ANASTASIA, Fátima (Organ.), 2006; CAGGIANO, Monica Herman S., *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*, in Revista Fórum Administrativo – FA, ano 1, n. 10, dez 2001; FERREIRA, Lara Mariana, O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política brasileira, in TSE,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

Estudos eleitorais, Volume 6, n. 1, jan/abr 2011; VILLAR, João Heliofar de Jesus, *Corrupção: o ovo da serpente*, coluna de opinião da Folha de São Paulo divulgada em 04/01/2010); NICOLAU, Jairo. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil, in Democracia viva, n. 37, dez/2007).

Portanto, a primeira realidade que se deve ter presente é que o financiamento de partidos e de campanhas eleitorais é contingência ineliminável em nosso sistema democrático e que, para evitar que ele produza, ou continue produzindo, efeitos negativos indesejáveis e perversos, não há fórmulas simples, nem soluções prontas. Trata-se, ao contrário, de questão tormentosa, no plano social e político em primeiro lugar e no plano jurídico como consequência.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

> § 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, 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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

constitucional), possam elas ser autorizadas, ainda que limitadamente, pelo legislador ordinário.

**4.** No caso, o que está em questão não é saber se o modelo normativo brasileiro é conveniente, ou não, se é adequado, ou não, ou mesmo se é eficiente ou não, se representa ou não a melhor forma de enfrentar as mazelas produzidas pela interferência do dinheiro na seara política. O que está em questão é a *legitimidade constitucional* das normas indicadas na petição inicial, editadas para dar viabilidade e legitimidade ao aporte de recursos privados aos partidos políticos e às campanhas eleitorais. Pois bem, embora reconhecendo a inadiável necessidade de alteração do atual estado das coisas, em que campeiam práticas ilegítimas de arrecadação de recursos, de excessos de gastos e de corrupção política, nem por isso se pode concluir que as contribuições financeiras, só por serem de pessoas jurídicas, encontram óbice direto e frontal na Constituição.

Afirma-se, como argumento central da inconstitucionalidade, que as pessoas jurídicas "não exercem cidadania", pois não têm aptidão para votar. É, com o devido respeito, um argumento do qual não se pode extrair a radical conclusão de que a Constituição proíbe, terminantemente, o aporte de recursos a partidos políticos. A Constituição não faz, nem implicitamente, essa relação necessária entre capacidade de votar e habilitação para contribuir, até porque há também muitas pessoas naturais sem habilitação para votar e nem por isso estão proibidas de contribuir financeiramente para partidos e campanhas. É que o voto é apenas uma das variadas formas de participar da vida em sociedade e de influir para que a escolha de representantes políticos recaia sobre os mais eficientes e mais qualificados. As pessoas jurídicas, embora não votem, embora sejam entidades artificiais do ponto de vista material, ainda assim fazem parte da nossa realidade social, na qual desempenham papel importante e indispensável, inclusive como agentes econômicos, produtores de bens e serviços, geradores de empregos e de oportunidades de realização aos cidadãos. Mesmo quando visam a lucro, são entidades que, a rigor, não têm um fim em si mesmas: ao fim e ao



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

cabo, as entidades de existência formal só existem para, direta ou indiretamente, atender e satisfazer interesses e privilegiar valores das pessoas naturais que por trás delas invariavelmente gravitam e das quais funcionam como instrumentos jurídicos de atuação. Bem por isso há quem sustenta, por exemplo, que "*em uma comparação internacional, a vedação do financiamento por entidades de classe e sindicatos* [que também são pessoas jurídicas e não votam], *herdada da ditadura militar no Brasil, poderia ser considerada anacrônica*" porque inibe, em boa medida, que o conflito entre capital e trabalho se projete na representação política e no sistema partidário (SPECK, Bruno Wilhelm, O financiamento de campanhas eleitorais. *In* Reforma política no Brasil. AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Org.) Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006).

Diz-se, por outro lado, que pessoas jurídicas só contribuem por interesse. Não se contesta esse fato. Todavia, é exatamente isso o que ocorre também com as pessoas naturais: suas contribuições não podem ser consideradas desinteressadas. Nem num caso, nem no outro, entretanto, há de se afirmar que os interesses a que visam as contribuições para partidos ou campanhas políticas sejam, *invariavelmente*, interesses ilegítimos. Não se mostra assim, por exemplo, o interesse de pessoas jurídicas em ver eleitos candidatos favoráveis a impulsionar certas reformas legislativas de natureza econômica, ou tributária, ou trabalhista, ou em ver priorizadas políticas públicas na área de infraestrutura, ou de expansão de empregos, ou de industrialização ou de desburocratização. É claro que há também interesses escusos movendo doações de pessoas jurídicas, mas seria igualmente ingênuo afirmar que os interesses que movem pessoas naturais a contribuir para campanhas sejam, sempre, interesses legítimos. A realidade está repleta de exemplos em sentido contrário, alguns até da mais alta gravidade, como é o caso de candidaturas sustentadas por organizações criminosas.

Portanto, longe de negar a existência, em muitos casos, de interesses condenáveis nas contribuições feitas a candidatos e partidos, o que se afirma é que não se pode ver nesse fato, isoladamente considerado, um fundamento suficiente para a conclusão radical de que toda e qualquer



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

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

Na verdade, olhada a questão pelo prisma do interesse que move os doadores, o fator decisivo para aferir a legitimidade acaba se transferindo, mais uma vez, do marco normativo para o marco comportamental: tanto as doações de pessoas jurídicas, quanto às de pessoas naturais serão incompatíveis com a Constituição *se abusivas*. As más práticas, os excessos, a corrupção política, *não podem ser simplesmente debitadas às contribuições feitas nos limites autorizados* por lei, mas àquelas provindas da ilegalidade. Em outras palavras: é preciso ter cuidado para não atribuir a inconstitucionalidade das normas ao seu sistemático descumprimento.

**5.** A história do direito brasileiro dá testemunho claro a esse respeito. Como se sabe, o legislador brasileiro optou, em certa época, por proibir pessoas jurídicas de contribuir para partidos políticos e campanhas eleitorais. Era assim na vigência da Lei Orgânica dos Partidos Políticos editada em 1971 (Lei 5.682/71, art. 91, IV). Nem por isso, todavia, deixaram de existir na época os mesmos (ou até maiores) abusos, gastos excessivos e corrupção eleitoral que agora se atribuem às normas impugnadas na presente ação direta. Na verdade, a abertura que permitiu doações por parte de pessoas jurídicas, em níveis limitados e acompanhados por sistema de controle, como hoje está consagrado nas normas aqui atacadas, resultou de uma opção legislativa explicitamente concebida como resposta às imoderações, fraudes e descaminhos *verificados quando vigorava a proibição que aqui se busca reimplantar*, mazelas que vieram à tona durante as investigações de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI desencadeada no governo do então presidente Fernando



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

Collor de Mello.

Na ocasião, firmou-se o consenso de que a proibição pura em simples do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas seria uma alternativa hipócrita para minorar a natural e inevitável insinuação do poder econômico sobre as eleições. A admissão de doações privadas, acompanhada do estabelecimento de meios de controle mais efetivos, foi a aposta que acabou sendo adotada, como explica Lara Marina Ferreira:

> "Os escândalos de corrupção que envolveram a campanha e o governo do presidente Fernando Collor de Mello acenderam as discussões sobre o sistema de financiamento de campanhas políticas no Brasil. No centro das investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que levou ao *impeachment* do primeiro presidente da República eleito após o regime militar estavam as atividades de seu tesoureiro de campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre financiadores e governo. O relatório da CPI traz um capítulo que analisa o tema, bem como propostas destinadas a regulamentar a arrecadação e a fiscalização desses recursos financeiros.
>
> No décimo capítulo do relatório final da CPI, intitulado *Dos fatores que possibilitam esquemas do tipo PC* (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 303), o primeiro fator elencado é o financiamento de campanhas eleitorais. O relatório destaca, já de início, que "as quantias gastas nas campanhas eleitorais têm cifras assombrosas" (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 303) e que esse fenômeno está inserido dentro de um contexto mundial, na medida em que as duas últimas décadas do século XX foram marcadas pelo crescente aumento de gastos nas campanhas eleitorais.
>
> Para fazer frente a esses gastos, os candidatos lançavam mão de recursos de fontes privadas, apesar de proibidas pela Lei nº 5.682/1971, fato que levaria ao discurso corrente de que a legislação brasileira seria "hipócrita", "irreal e excessivamente rigorosa" (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 304). Como fundamento principal dessas críticas, estava a necessidade de legalização das doações privadas, que contribuíram para a



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

moralização e a transparência das contas apresentadas.

O relatório defende, entretanto, que a mera legalização dos recursos privados não seria capaz de resolver o problema, pois ainda que contribuísse para a veracidade das informações, não bastaria para coibir o abuso do poder econômico em campanhas eleitorais. A possibilidade de doações privadas deveria vir acompanhada de intensa regulamentação que evitasse a distorção do poder político em poder econômico, na qual o primeiro se apresenta como mera fachada do segundo.

(...)

Como conclusão, o relatório apresenta proposta de lei para adoção de um sistema de financiamento misto de campanhas eleitorais, com o aporte de recursos públicos e de recursos privados.

No que toca ao financiamento privado, o relatório da CPI defende sua implantação com a adoção de parâmetros realistas e de controle severos. Para tanto, indica a necessidade de limitações para os gastos e de determinação de tetos para as doações e a vedação de financiamento por empresas vinculadas ao Estado por contratos de fornecimento, prestação de obras ou serviços, reforçando mais uma vez a tese de que este constitui um ponto central do problema.

Quanto ao financiamento público, o relatório indica a necessidade de maior repasse de recursos aos partidos políticos e candidatos, contribuindo para diminuir a "irrealidade" da legislação eleitoral da época, ao mesmo tempo em que dificultaria a influência do poder econômico no cenário político.

As proposições do relatório final da CPI foram fundamentais para a edição das leis temporárias nº 8.713/1993 e 9.100/1995 que regeram, respectivamente, as eleições de 1994 e de 1996, tendo adotado o sistema de financiamento misto de partidos políticos e de campanhas eleitorais. São frequentes os estudos que indicam a relação entre o esquema PC e a adoção do financiamento misto, com a inclusão do financiamento privado.

A mesma sistemática foi mantida pelas leis nº 9.096/95 –



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

> Lei dos Partidos Políticos – e 9.504/97 – Lei das Eleições. Esses dois diplomas normativos de natureza permanente e aplicáveis a todas as eleições desde então estabeleceram as regras para o sistema misto de financiamento de partidos e de eleições no Brasil." (FERREIRA, Lara Marina. O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política brasileira. In Estudos eleitorais, Volume 6, Número 1, jan./abr. 2011, Tribunal Superior Eleitoral).

Presente essa realidade, mostra-se uma alternativa pouco afinada com a nossa experiência histórica imaginar que a corrupção eleitoral e o abuso do poder econômico sejam produto do atual regime normativo e que isso seria razão ou pretexto suficiente para declará-lo inconstitucional, propiciando assim a volta ao regime proibitivo anterior. Nesse ponto, tem toda razão e atualidade o voto do Min. Sepúlveda Pertence, proferido na ADI 1076 (DJ de 07/12/2000), a respeito do financiamento privado de campanhas eleitorais no Brasil:

> "9. Dispensa comentários o rotundo fracasso dessa tentativa ingênua de expungir o financiamento das campanhas eleitorais do dinheiro da empresa privada: além da ineficácia notória, a vedação gerou o efeito perverso do acumpliciamento generalizado dos atores da vida política com a prática das contribuições empresariais clandestinas, fruto, na melhor das hipóteses, da sonegação fiscal.
>
> 10. Assim como ocorrera na América, sob o estrépito de Watergate, era previsível que, também no Brasil, os escândalos dos últimos anos, universalizando a consciência da sua hipocrisia, sepultariam o velho modelo proibitivo.
>
> 11. Não é que seja desejável que empresas de finalidade lucrativa custeiem a disputa do poder político. Mas é inevitável que o façam. Desse modo, a alternativa real não é permitir ou proibir simplesmente. É proibir nominalmente, fingindo ignorar a inoperância fatal da vedação utópica, ou render-se à realidade inevitável da interferência do poder econômico nas campanhas eleitorais, a fim de tentar discipliná-la, limitá-la e



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

> fazê-la transparente."

Foi justamente no rumo dessa segunda alternativa, ou seja, com essa deliberada finalidade de tentar disciplinar, limitar e dar transparência às contribuições de pessoas jurídicas que o legislador editou os preceitos normativos objeto de ataque na presente ação. Não nos iludamos, portanto, e insisto no ponto: o problema da abusiva interferência do poder econômico na política e nas campanhas eleitorais – que é uma realidade e que precisa ser combatida - não está no marco normativo, mas no seu sistemático descumprimento. Não é a norma, e sim o seu descumprimento, que propicia fenômenos sobejamente conhecidos da nossa história política, dos tipos eufemisticamente chamados, em tempos recentes, de "recursos não contabilizados" (AP 470), mas que, em todo o tempo, se conhece popularmente como contribuições de "caixa dois" e que, no passado, deu origem às malsinadas "sobras de campanha" (CPI do governo Collor de Mello). A solução, consequentemente, não é eliminar a norma, mas estabelecer e aplicar mecanismos de controle e de sanções que imponham a sua efetiva observância. Já se disse, com inteira razão:

> "Se a corrupção é um mal de raiz, é rede que atinge o interior do sistema de financiamento dos partidos, é possível afirmar que a alteração do modelo de financiamento, por si só, estaria longe de inibir ingressos ilegais e ilícitos ou os acordos espúrios que comprometem a atividade pública. E a afirmação decorre de uma conclusão muito simples: o problema não está no modelo do financiamento, quer público, quer privado, quer misto, mas, sim, na forma de controle eleitoral e na garantia de eficácia e efetividade das punições aos infratores" (KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo, cit., p. 308).

**6.** Argumenta-se com o elevado custo das campanhas eleitorais, cada vez maior. É um fato real, verificável não somente no Brasil, mas em



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

outros países, de toda a América e da Europa, e devido, em grande medida, ao moderno "processo revolucionário dos Meios de Comunicação", produzindo o fenômeno do *homo videns* de que fala o cientista político italiano Giovanni Sartori: "o vídeo está transformando o *homo sapiens* produzido pela cultura escrita em um *homo videns* no qual a palavra vem sendo destronada pela imagem. Tudo se torna visualizado" (SARTORI, Giovanni. *Homo videns*. Televisão e pós-pensamento, Bauru: SP, EDUSC, 2001, p. 7-8), o que determina um papel decisivo e dirigente – e de alto custo – dos meios eletrônicos de comunicação, e da televisão de um modo particular, nas campanhas eleitorais (ZOVATTO, cit., p. 312). Também no Brasil esse fenômeno se faz presente, eis que, conforme noticiado nos autos, grande parte dos gastos das campanhas correspondem à produção e veiculação de programas e propaganda televisivos.

Aliás, isso mostra outro paradoxo: ao mesmo tempo em que se aponta, com justificada preocupação, para os malefícios dos custos excessivos das campanhas, registra-se, por outro lado, como importante avanço democrático a oportunidade propiciada pela lei eleitoral de acesso de candidatos e partidos políticos aos cobiçadíssimos espaços gratuitos em rádio e televisão, cuja efetiva utilização supõe, entretanto, altíssimos gastos, os mais elevados de toda a campanha!.

Paradoxos à parte, convém deixar claro que também esse fato real (o alto custo das campanhas), não pode, por si só, ser invocado como fundamento para um juízo de procedência da presente ação direta. Não há parâmetros normativos que permitam esse juízo, pois nem as normas impugnadas, nem a Constituição tratam da matéria. O que se proíbe, na Constituição, é o abuso do poder econômico, cláusula que, todavia, não está necessariamente relacionada com o custo das atividades partidárias. E se esse custo for abusivo, a inconstitucionalidade não estará no preceito normativo, mas nas práticas políticas ilegítimas, a significar que a procedência ou não da ação não terá, necessariamente, do ponto de vista jurídico, o efeito de eliminar ou limitar aqueles custos.

Portanto, o antídoto para os gastos excessivos de campanha eleitoral



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

não é declarar a inconstitucionalidade das fontes de financiamento, cuja eliminação formal provavelmente seria imediatamente substituída por suplementação informal e ilegítima, como mostram os exemplos históricos. A solução mais plausível será a imposição de limites de gastos, acompanhada de instrumentos institucionais de controle e de aplicação de sanções, em casos de excessos. E a definição dos limites adequados é questão que não encontra resposta imediata nas normas constitucionais. Cumpre à lei dispor a respeito, como, aliás, está previsto no art. 17-A da Lei 9.504/97, introduzido pela Lei 11.300/2006, a saber:

> "Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade."

Se os limites já pudessem ser deduzidos a partir da aplicação direta de normas constitucionais, seria supérflua a primeira parte desse dispositivo e certamente inconstitucional a sua segunda parte, o que não está em causa nesse momento. Assim, mais que buscar a intervenção do Supremo Tribunal Federal para prover normativamente sobre fixação de limites de gastos de campanha - matéria que escapa ao âmbito da jurisdição constitucional – será mais compatível com o princípio democrático e da separação dos Poderes que as forças sociais e suas entidades organizadas façam ver ao Poder Legislativo a importância transcendental e decisiva para a democracia do cumprimento do dever que lhe impôs a norma, em sua primeira parte, suprindo esse evidente *déficit* normativo. Eventual demora ou omissão do legislador no exercício das funções institucionais que lhe são próprias, como é o caso, somente autorizará a sua substituição – provisória e temporária – pelo Poder Judiciário nas hipóteses e segundo os mecanismos previstos na Constituição, ou seja, por ação direta de inconstitucionalidade por



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

omissão (CF, art. 103, § 2º) ou por mandado de injunção (CF, art. 5º, LXXI). O senso de responsabilidade do Poder Legislativo haverá de evitar, com a presteza possível, que seja necessário caminhar por essa via extrema, da qual, entretanto, certamente não se desviará o Supremo Tribunal Federal, se e quando a tanto provocado.

**7.** Relativamente às doações feitas por pessoas naturais - que a petição inicial reconhece, em princípio, como legítimas -, a demanda questiona a constitucionalidade da norma que fixa o critério para apuração dos limites máximos permitidos, por ofensa ao princípio da igualdade. Com idêntico fundamento, imputa-se a inconstitucionalidade da ausência de limite para o aporte de recursos próprios dos candidatos, o que favoreceria os candidatos mais ricos. Relativamente às doações privadas, sustenta-se que "o principal limite instituído, baseado em percentual dos rendimentos obtidos no ano anterior, é, ao mesmo tempo, muito leniente em relação aos ricos, e injustificadamente rigoroso em relação às pessoas menos abastadas" (p. 9 da inicial). "É verdade", diz-se mais adiante, "que, num sistema que admite o financiamento privado das campanhas, os mais pobres já são naturalmente prejudicados no seu poder político, pois, em regra, não possuem os recursos necessários para realizar doações, em prejuízo da própria subsistência. Mas o legislador, além do limite fático, impôs uma inaceitável discriminação jurídica, pois proibiu um indivíduo mais pobre de doar a mesma importância que o mais abastado, mesmo que dispuser de recursos" (p.15). Propõe a demandante, para superar essa desigualdade, o estabelecimento de um "diálogo interinstitucional entre o STF e o Congresso Nacional, em que o STF pronunciaria a inconstitucionalidade do critério, bem como da ausência de limites para uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha, mas não retiraria imediatamente do mundo jurídico as normas em questão (...). Haveria o retardamento da eficácia invalidatória da Corte por 24 meses, e o Congresso Nacional (...) seria exortado a estabelecer, no prazo de 18 meses, um novo limite para doações (...) além de instituir limite, também uniforme, para uso de recursos próprios em



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

campanhas pelos candidatos", e, "caso o Congresso Nacional não disciplinasse a questão no referido prazo, caberia ao TSE fazê-lo provisoriamente, até o advento da nova legislação de regência" (p. 10).

Cumpre desde logo registrar que o "diálogo interinstitucional" proposto constituiria, na verdade, apenas um monólogo unidirecional: o STF "exortaria" o Congresso a legislar em determinado sentido, num certo prazo, sob pena de, não o fazendo, ficar essa incumbência transferida ao Tribunal Superior Eleitoral. É, como se percebe, uma proposta inovadora, estranha e, no meu entender, incompatível com os modelos constitucionais de solução de omissão ou insuficiência da atividade legislativa, especialmente no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade. Mesmo nas hipóteses especiais de procedência de ação de mandado de injunção ou de inconstitucionalidade por omissão, não haveria base constitucional para o Judiciário avançar sobre atribuições típicas do Poder Legislativo, nos moldes pretendidos, especialmente para delegá-las ao Tribunal Superior Eleitoral.

E a hipótese é, realmente, de *déficit* normativo. Relativamente ao aporte de recursos próprios, o texto normativo atacado (§ 1º do art. 23 da Lei 9.504/97) prevê que as doações e contribuições ficam limitadas:

> "I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;
>
> II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei".

O que se busca, na demanda, é substituir essas disposições por outras, que melhor atendam ao princípio da igualdade. Considerando não ser viável, pelo menos em ação direta de inconstitucionalidade, que o Supremo Tribunal Federal produza, desde logo, uma norma substitutiva, a alternativa de simplesmente declarar a inconstitucionalidade do critério hoje existente – que, ainda que imperfeitamente, prevê um limite para o aporte de recursos – significaria eliminar esse limite e, consequentemente, aprofundar o nível de desigualdade.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

Abstraída essa questão instrumental e formal, e sem negar o mérito de iniciativas tendentes a reduzir as desigualdades de forças, derivadas de razões econômicas, entre doadores e entre candidatos, a grande dificuldade que se tem, em situações assim, é a que decorre dos dados da realidade: é no plano fático e material que as pessoas são desiguais em sua capacidade de fazer doações financeiras e essa desigualdade é insuscetível de eliminação mediante simples atuação no plano formal, por provimentos jurisdicionais ou normativos. E, como lembra Zagrebelsky, "*la realidad, en esa parte que no depende de nosotros y se resiste a todas nuestras concepciones e convicciones acerca de lo que debería ser y no es, esa que llamamos la 'dura realidad', no puede ser ignorada sob pena de convertir em fútiles nuestros pensamientos*" (ZAGREBELSKY, Gustavo. La lei y su justicia – Três capítulos de justicia constitucional. Editorial Trota, Madrid, 2014, p. 13). Portanto, a não ser que se proíba toda e qualquer doação por parte de pessoas naturais (hipótese em que a igualação entre ricos e pobres se daria pela submissão de todos a uma proibição universal e absoluta), qualquer que seja o critério ou o nível de permissão de doações não eliminará, jamais, essa desigualdade no plano material. Sempre haverá pessoas – e talvez elas formem a grande maioria da nossa sociedade – que estarão em situação de desvantagem, porque desprovidas de recursos para fazer qualquer doação a partidos ou campanhas eleitorais, seja qual seja o valor permitido. Assim, o declarado propósito da presente demanda - de *assegurar aos mais pobres o direito de fazer contribuições para partidos e campanhas em valores iguais aos permitidos às pessoas mais ricas* -, além de soar como defesa de uma situação um tanto exótica no plano fenomênico, não teria jamais o condão de eliminar ou mesmo de reduzir significativamente, no plano da realidade, a situação de vantagem das pessoas com mais recursos.

**8.** Aliás, relativamente ao princípio da isonomia no âmbito de competições eleitorais, muito mais importante que o estabelecimento de critérios de igualação entre os doadores deve ser a preocupação de preservar a igualdade de armas entre os principais atores da disputa, que



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

são os candidatos e os partidos políticos. A equidade na competição é, com efeito, um princípio fundamental da democracia multipartidária. Olhada a questão por esse prisma, seria ingênuo supor que as interferências desequilibradoras entre candidatos e partidos competidores se reduzam apenas às doações financeiras angariadas em época de disputa eleitoral. É preciso considerar, por exemplo, o altíssimo cacife político ostentado pelos partidos ocupantes dos postos de governo, nas diferentes instâncias federativas, especialmente quando candidatos a reeleições, que, muito antes e independentemente do período de campanha, situam-se na privilegiada condição de assumir ou distribuir espaços de poder, de formar alianças, de promover nomeações para cargos de visibilidade eleitoral, que permitem ao titular a tomada de decisões sobre distribuição de verbas a estados ou municípios, ou a celebração de convênios, ou a priorização de obras e serviços públicos, sem falar na promoção das campanhas publicitárias institucionais, ditas de prestação de contas, mas com olhos voltados para as urnas. É evidente, portanto, que o exercício dos postos de poder já confere ao seu titular e ao respectivo partido uma natural e significativa vantagem estratégica no plano da disputa eleitoral. Essa vantagem será ampliada ainda mais se o exercício do poder político extrapolar os limites da ética e da legitimidade jurídica, mormente com práticas ilegítimas de indução de doações financeiras.

Portanto, quando se examina a constitucionalidade das fontes de financiamento, como essa relacionada às doações por pessoas jurídicas, é preciso ter cuidado para não aprofundar a desigualdade das condições de disputa eleitoral, evitando criar situações que confiram aos ocupantes do poder posições ainda mais privilegiadas do que já ostentam em relação aos seus opositores políticos.

**9.** Em suma, não há como desconhecer que, no Brasil, já passou da hora de prover medidas no sentido de alterar esse crônico estado das coisas, em que campeiam práticas ilegítimas de arrecadação de recursos, de excessos de gastos e de corrupção política. Todavia, mostra-se uma



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

alternativa pouco afinada com a nossa experiência histórica imaginar que a corrupção eleitoral e o abuso do poder econômico sejam produto do atual regime normativo e que isso seria razão ou pretexto suficiente para declará-lo inconstitucional, propiciando assim a volta ao regime anterior, em que se proibia o aporte de recursos por pessoa jurídica. Só por messianismo judicial se poderia afirmar que, declarando a inconstitucionalidade da norma que autoriza doações por pessoas jurídicas e, assim, retornar ao regime anterior, se caminhará para a eliminação da indevida interferência do poder econômico nos pleitos eleitorais. É ilusão imaginar que isso possa ocorrer, e seria extremamente desgastante à própria imagem do Poder Judiciário alimentar na sociedade, cansada de testemunhar práticas ilegítimas, uma ilusão que não tardará em se transformar em nova desilusão.

Por outro lado, o antídoto para os gastos excessivos de campanha eleitoral não é declarar a inconstitucionalidade das fontes de financiamento, cuja eliminação formal provavelmente seria imediatamente substituída por suplementação informal e ilegítima, como também mostram os exemplos históricos. A solução mais plausível será a criação de limites de gastos, acompanhada de instrumentos institucionais de controle e de aplicação de sanções, em casos de excessos. E a definição dos limites adequados é questão que não encontra resposta imediata nas normas constitucionais. Cumpre à lei dispor a respeito, como, aliás, está previsto no art. 17-A da Lei 9.504/97, introduzido pela Lei 11.300/2006.

Nesse domínio, assim como em relação aos limites de aportes financeiros de pessoas naturais ou de recursos próprios dos candidatos, o que há, na verdade, é um *déficit* normativo que, conforme demonstrado, não pode ser suprido no âmbito da presente ação.

É evidente, repita-se, que o marco normativo deve ser aperfeiçoado, mas não será a destruição do modelo existente, com o consequente restabelecimento de modelo anterior, que levará a esse aperfeiçoamento. A experiência comparada demonstra, no que toca às fontes de financiamento de partidos e campanhas, que o sensível e complexo empreendimento normativo está inserido necessariamente em contexto



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

mais amplo e mais profundo de reforma política, especialmente do sistema eleitoral, empreendimento que, por elementar imposição do sistema constitucional de democracia representativa, é do Poder Legislativo.

Isso não significa que o Poder Judiciário esteja de braços atados no combate à corrupção eleitoral e ao abuso do poder econômico. Muito pelo contrário, considerando, conforme reiteradamente enfatizado ao longo deste voto, que a causa principal das mazelas decorrentes da indevida intromissão do poder econômico nas questões eleitorais não está na inconstitucionalidade do marco normativo e, sim, no seu sistemático descumprimento, cabe ao Judiciário, notadamente pelo braço da Justiça Eleitoral, zelar pela efetividade do modelo existente e, se for o caso, reprimir as condutas ilegítimas, aplicando, sem tergiversações, as consequências previstas na Constituição e nas leis, inclusive a perda do cargo e a inelegibilidade, a partidos e candidatos que se valerem abusivamente do poder econômico nos pleitos eleitorais.

É indispensável, sim, que o Legislativo cumpra sua parte, e todas as forças sociais devem ser mobilizadas para sensibilizá-lo da urgência no atendimento desse dever constitucional. Mas não há dúvida que é também importante que essas mesmas forças sociais, as entidades organizadas, os órgãos de fiscalização, o Ministério Público, empreendam um continuado esforço coletivo destinado a impor a mudança de comportamento político, para minimamente ajustá-lo às normas já existentes. É preciso, sobretudo, que os abusos do poder econômico e a corrupção política tenham severa resposta repressiva por parte do Estado, sob pena de tornar ineficaz, não só o modelo atual, mas qualquer outro que venha a substituí-lo no futuro.

**10.** Ante o exposto, julgo improcedente o pedido. É o voto.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5598031.

**02/04/2014** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Senhor Presidente, pela ordem. Muito embora, de plano, deva exteriorizar a minha manifestação de contemplação pelo belo voto aqui proferido pelo Ministro Teori Zavascki e a presteza com que Sua Excelência trouxe o voto, após o pedido de vista, a realidade é que, nesse interregno, operou-se o nosso recesso e **verba volant**, as palavras desaparecem.

Então eu queria, pedindo vênia ao Plenário e a Vossa Excelência, apenas ressaltar alguns aspectos do meu voto, que me sinto no dever de ofício de fazê-lo, tanto mais que presidi a audiência pública, onde foram ouvidos especialistas sobre o tema, e pude exteriorizar isso no voto de cinco dezenas de laudas, que contaram com a condescendência e a parcimônia do Plenário, que, naquela época, me ouviu. Então, evidentemente, agora, eu vou descontar porque já tive aquela oportunidade, mas é porque os pedidos de vista, quando são muito delongados, por exemplo, surpreendem alguns colegas que não estiveram presentes na Sessão, como, por exemplo, naquela oportunidade, por imperiosa necessidade, a Ministra Cármen Lúcia.

Naquela oportunidade, eu entendi que, realmente, a discussão sobre financiamento de campanhas era importante ferramenta, dentro da engenharia democrática, impactando decisivamente o prélio eleitoral. Por outro lado, destaquei também que a questão não era uma questão infraconstitucional, porque nós sabemos que hoje, no pós-positivismo, a norma é composta de regras e princípios. Então é possível haver o descumprimento de um princípio que faça com que a legislação infraconstitucional confronte com o princípio constitucional de maior hierarquia e acabe gerando a sua inconstitucionalidade.

Foi exatamente isso, naquela oportunidade, que nós destacamos, asseverando basicamente... Sem a menor dúvida e de acordo com o Ministro Teori Zavascki, até criamos espaço para isso: Quantas vezes aqui

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741311.

nós concitamos o parlamento a que legisle sobre determinada matéria, porquanto a legislação existente está no caminho da inconstitucionalidade, ainda é constitucional, mas se tornará inconstitucional? Quantas vezes já concitamos o Congresso a fazer isso? Então, nós entendemos, na nossa exposição, que a reforma política tem que realmente ser capitaneada pela classe política e não pelo Poder Judiciário.

Sucede que é de importância extrema a participação do Poder Judiciário nesses debates, porquanto estão em jogo princípios caríssimos à democracia, à República, à moralidade administrativa, e princípios caríssimos atinentes ao binômio sinceridade e realidade institucional, que poderia ser resumido em uma pergunta direta e imediata que eu fiz no voto: É factível confiar única e exclusivamente aos agentes políticos a prerrogativa de reformulação das regras concernentes ao financiamento de campanhas quando, em verdade, foi o exato sistema em vigor que permitiu a sua ascensão aos cargos que ocupam? A resposta é, como diz o Ministro Marco Aurélio, desenganadamente negativa. Não é possível. É necessária a intervenção judicial não com uma palavra definitiva, mas com esse diálogo institucional necessário para que o Congresso, num prazo determinado, fixe aquilo que o Ministro Teori denominou "marco regulatório da eleição".

Enquanto isso, muito embora as pessoas jurídicas produzam mão de obra, elas produzem outras coisas também. Presidi a audiência pública e os especialistas do tema destacaram: "A exclusão das pessoas jurídicas não traz nenhum efeito sistêmico deletério à democracia"; "não é essencial à democracia a participação das pessoas jurídicas, e essa atuação era meramente contingencial e não necessária"; "o aumento dos gastos de campanha não enseja o aprimoramento do processo político". São conclusões tiradas de uma audiência pública onde foram ouvidos especialistas.

Terceiro lugar: "O direito fundamental à liberdade de expressão - esse, para mim, foi o argumento decisivo - não é fundamento de validade de doação de pessoa jurídica, porque as pessoas jurídicas e a mesma



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741311.

empresa doam frequentemente para mais de um partido que tem ideologias completamente opostas". Agora, o que é pior, realmente, são os dados que constataram que "muito embora a exclusão da doação por pessoas jurídicas possa não inibir a formação do caixa dois" - como mencionou o eminente Ministro Teori Zavascki -, "torna mais evidentes as campanhas com sofisticadas produções. Além do que" - e isso é tanto pior - "o quadro empírico revela que o modelo atual cria desigualdade de pessoas jurídicas".

Eu pude, aqui, trazer números que são importantes, porquanto aqui se fez uma ponderação de paradigmas materiais, de princípios materiais da Constituição, que, no atual modelo, são factíveis de sindicalização e de cognição numa ação de controle de constitucionalidade. Nós verificamos o número diminuto de pessoas jurídicas que participaram do financiamento, e essas pessoas, coincidentemente, as principais financiadoras, segundo dados da audiência pública, essas principais financiadoras eram empresas que tinham uma aproximação extremamente significativa com o Poder Público. Isso ficou bem timbrado na audiência pública.

E, com relação às pessoas físicas, demonstramos, aqui, que elas criam, realmente - nesse ponto entendo que o Ministro Teori Zavascki, de alguma forma, concordou com a nossa exposição -, uma questão de iniquidade social, porque o candidato eleitor rico pode promover uma campanha eleitoral criando desigualdade de chances através da robustez da sua suficiência patrimonial.

Por outro lado, evidentemente que a Corte não vive fora da realidade. Ela é sensível ao fato de que o Parlamento precisa de um prazo, e ela é sensível, e tem feito isso diuturnamente, em relação à modulação dos efeitos da decisão. Então, não há que se temer que se volte ao regime passado. E algo que é muito importante: ainda que tenha saído da CPI de PC Farias alguma recomendação de que viesse uma legislação que permitisse às escâncaras que a pessoa jurídica pudesse contribuir, a realidade é que o modelo atual é o modelo que cria assimetria entre os eleitores. Então esse modelo também não serve, quer dizer, o outro era



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741311.

pior, e esse também é bem pior.

É preciso, então, nós enfrentarmos essa questão hoje, ainda que com modulação, diante dos princípios que regem, digamos assim, o ideário da nossa Nação. E foi isso que a Ordem dos Advogados fez. Ela confrontou o modelo normativo com o ideário da Nação, com seus princípios, e verificou uma notória inconstitucionalidade, que eu também verifiquei.

Peço vênia, Senhor Presidente, por essa intervenção, mas sucede sempre essa necessidade quando se pede vista dos autos. O problema é delicado e novamente temos que retomar um ou outro ponto. Na oportunidade, os Colegas deferiram atenção para a leitura de cinquenta e uma laudas e agora me deferiram atenção de me conceder quinze minutos.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741311.

**02/04/2014** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Vossa Excelência me concede um brevíssimo comentário?

Eu também ouvi com grande interesse e proveito - falo isso verdadeiramente - o voto do Ministro Teori, que acho que utiliza argumentos impressionantes e que devem ser considerados com seriedade, até porque evidentemente ninguém deve ter a ingenuidade de normatizar o impossível.

Agora, o fato de as estatísticas dessa semana revelarem que existe no Brasil um número impressionante de estupros não muda a minha convicção de que isso é um ato ilegal e que deve ser combatido. De modo que eu não cederia ao esforço de melhorar o mundo pela simples dificuldade de conseguir implementar aquilo que me parece bem.

Eu, que não tenho uma posição tão radical no tocante à participação de empresas, porque acho que eventualmente possa ser legítimo, observo, no entanto, que, no voto do Ministro Teori, ao reproduzir uma passagem do relatório da CPI realizada no governo do Presidente Collor, um dos pontos centrais do relatório - e corretamente transcrito - é que se deveria impor a vedação de financiamento por empresas vinculadas ao Estado por contratos de fornecimento, prestação de obras ou serviços, reforçando, mais uma vez, a tese de que este constitui um ponto central do problema. Também eu acho isso.

E este dever de proteção da moralidade administrativa não veio junto com a lei e, portanto, do voto do Ministro Fux, do relatório da audiência pública e da verificação de quem são os grandes financiadores eleitorais, nós ficamos sabendo, sem muita dificuldade, que os grandes financiadores eleitorais são os grandes beneficiários de contratos com a Administração Pública. Este ponto, que foi destacado pelo Ministro Teori, no voto dele, é um dos que a mim mais chama atenção para a dramaticidade deste modelo que, de certa forma, fomenta e coonesta essa

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763819.

relação promíscua de grandes empresas com o governo.

Eu não gostaria de reproduzir argumentos, mas há um outro problema - e concluiria aqui, Presidente -, que também me chama muito a atenção, de uma falta de dever de proteção das instituições democráticas no tratamento normativo, que é o seguinte: do modo como o modelo é estruturado não se consegue atrair para a política nenhuma nova vocação. O ingresso na política, no Brasil, se dá, ou por sucessão hereditária, ou já com o compromisso com um patrocinador. Ou seja, é um modelo que decreta a morte do idealismo.

Portanto, eu, que não tenho a fantasia de salvar o mundo com papel e tinta, vivo, no entanto, a crença de que faz parte do meu papel condenar um modelo que eu acho que arruína, a médio e longo prazo, as instituições. Portanto, eu acho que a atuação do Supremo, neste diálogo institucional, é para que o Congresso apresente alternativas a esse modelo. Também não tenho dificuldade de modular os efeitos, mas tenho dificuldade de ficar inerte diante de um modelo que todos nós achamos que é péssimo e que já dura há muitas décadas, sem que se consiga romper esta inércia.

Portanto, esse ponto de que não há limitações para quem participa do financiamento eleitoral - e que acaba sendo uma troca de favores que gera corrupção - é um modelo que não atrai ninguém novo e bom para a política, o que evidentemente não pode ser o modelo que nós queremos chancelar.

Era esse, Presidente, o comentário que eu queria fazer.

*********



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5763819.

**02/04/2014** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

| | |
|---|---|
| **RELATOR** | : **MIN. LUIZ FUX** |
| **REQTE.(S)** | : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB |
| **ADV.(A/S)** | : MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E OUTRO(A/S) |
| **INTDO.(A/S)** | : PRESIDENTE DA REPÚBLICA |
| **INTDO.(A/S)** | : CONGRESSO NACIONAL |
| **ADV.(A/S)** | : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO |
| **AM. CURIAE.** | : SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - SE-MCCE |
| **ADV.(A/S)** | : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU |
| **ADV.(A/S)** | : BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB |
| **ADV.(A/S)** | : MARCELO LAVENÈRE MACHADO |
| **AM. CURIAE.** | : INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB |
| **ADV.(A/S)** | : THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS - IPDMS |
| **AM. CURIAE.** | : CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ DIREITOS |
| **ADV.(A/S)** | : ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO(A/S) |

**V I S T A**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Senhor Presidente,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9499607.

essa questão nós já tivemos oportunidade de discutir quando da assentada passada e a mim me parece bastante complexa, como já foi apontado em ocasiões anteriores e, agora, no voto do ministro Teori Zavascki.

De fato, não temos - e há quase um consenso em torno disso - um modelo ideal de financiamento de campanha. Se há um problema moderno, hoje, atual, contínuo nas democracias é o modelo de financiamento de campanha. É um problema que se aponta a toda hora, desde os mais sofisticados, como o alemão que vem sendo objeto de contínuo aperfeiçoamento com um modelo misto de financiamento, até os outros; temos sempre algum tipo de problema.

Já foi demonstrado aqui que a simples proibição ou exigência de que haja apenas participação dos cidadãos no financiamento não vai resolver claramente a questão, porque, é claro, que os partidos mais organizados e que logram - e esse exemplo está aí para que não deixemos de ver -, os partidos que estão no poder e que já têm recursos, na verdade, precisam apenas de umas centenas de milhares de CPF para fazer a distribuição, se se tratar de um debate só em torno de distribuição.

Certamente, haverá pessoas pobres que farão doações quase que do salário, por quê? Porque vão receber dinheiro para isso. Basta ver os fenômenos de doação que temos verificado para saber como isso opera, além das doações compulsórias: servidores que têm de fazer a doação, empregados, em suma, isso é conhecido. Os partidos que tiverem essa base de raiz vão operar com essa lógica - e já operam. O dinheiro não é problema! O problema é encontrar CPF para fazer essa distribuição.

Então, o tema é realmente bastante complexo. Exige construção que vai para além de modelo apodítico que marca a decisão judicial e que exige um tipo de reflexão.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9499607.

Há muitas considerações. Claro, haverá empresas que participam com interesse direto, outras com ndireto. O que dizer do Direito americano, das empresas que, eventualmente, investem em armas e que querem uma política internacional agressiva, apostando no ambiente de tensão internacional? Não se trata, portanto, de obras, nem de um "toma lá, dá cá" explícito, mas trata-se, na verdade, de referências quanto à política geral e de difícil aferição. Ou outras empresas que investem numa racionalidade econômico-tributária, que querem segurança jurídica e, para isso, investem num dado modelo.

Em suma, muitas são as cogitações passíveis de fazer e não se reduzem a empresas que são concessionárias de serviços públicos ou beneficiárias. Parece-me que o tema, realmente, exige - acho que as contribuições são bastante relevantes, o debate que se travou e todo o impulso é no sentido positivo -, mas me parece que há um mosaico de abordagens que o tema permite.

De modo que gostaria de dizer que, neste processo, vou, se não houver objeção, pedir vista.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9499607.

**02/04/2014** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, chama-me a responsabilidade, como Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, e estamos vivenciando ano de eleições, devendo, a meu ver, ocorrer a sinalização do Tribunal quanto à valia constitucional de ter-se doação por pessoas jurídicas.

Pediria – não é do meu costume, todos sabem –, ante o fato de estar na Presidência do Tribunal, licença para antecipar, como previsto no Regimento, o meu voto. Isso se Colegas que votam antes de mim assim não procederem.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9495321.

**02/04/2014** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil busca a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 23, § 1º, incisos I e II, 24 e 81, cabeça e § 1º, da Lei nº 9.504/97, a Lei das Eleições, e dos artigos 31, 38, inciso III, 39, cabeça e § 5º, da Lei nº 9.096/95, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

A pretensão do requerente é o reconhecimento da inconstitucionalidade do modelo vigente de financiamento privado das campanhas eleitorais e dos partidos políticos. Aduz que a sistemática atual viola os princípios da isonomia, democrático, republicano e da proporcionalidade na dimensão de proibição de proteção insuficiente.

Quanto às doações por pessoas jurídicas, o pedido é de inconstitucionalidade absoluta – visa abolir em definitivo a prática de financiamento eleitoral por empresas e congêneres. No tocante aos aportes feitos por pessoas naturais, o pleito envolve proclamação da invalidade da disciplina atual com modulação temporal dos efeitos da decisão, mantendo-se a eficácia das normas inconstitucionais pelo prazo de 24 meses. O requerente não pede a extinção da autorização legal para doações por pessoas naturais, e sim limites quantitativos reduzidos e lineares a serem estabelecidos pelo legislador no prazo assinalado. Caso se mantenha inerte o Congresso, assevera poder o Tribunal Superior Eleitoral suprir a lacuna normativa.

Percebam a envergadura maior dos temas veiculados.

A premissa principal desta ação deve ser a de que o cidadão brasileiro tem o direito fundamental a um sistema político verdadeiramente democrático. Democracia não é apenas o regime político mais adequado entre tantos outros, é um direito do cidadão fundado nos valores da soberania popular e do autogoverno.

Mas qual espécie de democracia o povo brasileiro merece? Bastam eleições periódicas com sufrágio universal para afirmar-se vigorar, no

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5634179.

Brasil, uma democracia como direito fundamental assentado? A resposta é desenganadamente negativa. Para mostrar-se efetiva como direito fundamental, a democracia precisa desenvolver-se por meio de um processo eleitoral justo e igualitário. Processo governado por normas que o impeçam de ser subvertido pela influência do poder econômico. Essa é a aspiração retratada na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Em artigo da Revista de Direitos Humanos da Universidade de Harvard, volume 26, publicada no ano de 2013, o professor da Universidade da Georgia Timothy Kuhner relata que o financiamento privado por empresas em favor de campanhas eleitorais e de partidos políticos tende a corromper as democracias em razão de quatros fatores inter-relacionados:

(1º) O poder financeiro é distribuído desigualmente em todas as democracias; e como o poder econômico traduz-se em poder político, a igualdade política torna-se cada vez menor.

(2º) Os doadores de campanhas veem o financiamento como um meio de obter acesso *a* e influência *sobre* os candidatos, agentes e partidos políticos, acabando o "dinheiro" por pautar todo o debate eleitoral.

(3º) Os interesses dos financiadores ultrapassam o processo eleitoral e alcançam o processo legislativo, de modo que a formulação das leis responderá a esses interesses em detrimento da sociedade como um todo.

(4º) As atividades de financiamento privado eleitoral, de maneira geral, são controladas em grau insuficiente pelo poder público, incluído o Judiciário.

Os resultados da conjunção desses fatores, prossegue o autor, são inquietantes: o poder financeiro acaba promovendo influências indevidas sobre as decisões políticas do país, os cidadãos médios não são levados em consideração – digo eu, são invisíveis – e o esforço de espírito público



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5634179.

em obter o bem comum revela-se, na realidade, uma competição entre grupos de interesses que buscam maximizar ganhos. O sistema político mostra-se carente de transparência, dependente do dinheiro privado, vazio de ideologia partidária e marcado por um processo eleitoral injusto e corrompido. O dinheiro faz as vezes do eleitor.

O autor norte-americano não mencionou qualquer sistema específico, ressaltando serem elementos comuns a toda democracia em que verificada ausência de regulação dos financiamentos eleitorais ou mesmo quando presente regulação fraca, de baixa qualidade prática. Presentes esses fatores e consequências, não merecerá o modelo qualidade de direito fundamental efetivado. Sistema político que não permita que o cidadão comum e a sociedade civil influenciem as decisões legislativas, derrotados que são pela força das elites econômicas, não pode ser considerado democrático em sentido pleno. A competição eleitoral desigual macula todo o processo político, desde a base de formação das alianças partidárias até o resultado das deliberações legislativas.

Pois bem. Qual é a relação desse sistema descrito e criticado pelo professor da Georgia com o atualmente em vigor no Brasil? Nosso sistema sofre de idênticas imperfeições e possui os mesmos resultados perturbantes? Pode-se defender que temos um modelo igualitário de eleições como componente essencial de nossa sociedade democrática? Ou nossas práticas permitem que a riqueza de poucos seja um obstáculo para a participação política de muitos?

Em dezembro de 2013, a revista francesa Le Monde, edição brasileira de número 77, trouxe como título de capa "A Democracia que temos", contendo 5 artigos que apontam fragilidades e imperfeições de nosso regime político-democrático. No artigo "A representação política no Brasil e o despotismo indireto", o professor de Teoria Política da Universidade de São Paulo Cicero Araújo aborda dificuldades concernentes à representação democrática no Brasil contemporâneo.

O autor relata conduta contraditória dos detentores de cargos públicos e das altas burocracias do Estado que, embora venham



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5634179.

manifestando o desejo de "ouvir as ruas", permanecem incapazes de dar respostas firmes e concretas à cidadania reivindicatória, inclusive quanto a tão prometida e esperada Reforma Política. Há ponto fundamental: a incapacidade dos representantes políticos de viabilizar que as grandes pretensões da cidadania façam parte dos conflitos encenados na arena institucional, fomentando a alienação da sociedade relativamente à vida pública e o distanciamento, cada vez maior, entre representante e representado.

Sem comprometer-se com afirmações peremptórias, o professor enxerga o risco de nosso regime democrático ter chegado a um estágio em que, embora assegurados direitos e liberdades, a representação política tornou-se incapaz de ser exercida no interesse dos representados, ficando, ao contrário, voltada exclusivamente aos interesses dos próprios representantes. Chamando esse vício de "despotismo indireto", consignou:

> No fundo, é o fracasso da ideia mesmo de representação, que só teria como funcionar em nível adequado se gerasse, nas palavras certeiras de Nadia Urbinati, um "processo contínuo de circulação entre sociedade e Estado, durante e entre os embates eleitorais.

O professor da Universidade de São Paulo pode não ter sido peremptório, mas o serei: o Brasil vive profunda crise de representatividade política marcada pelo distanciamento entre as pretensões e anseios sociais e as ações concretas dos mandatários políticos. Os representantes fazem prevalecer, além de interesses próprios, os propósitos nada republicanos daqueles que financiaram as campanhas eleitorais que os levaram aos cargos. A causa principal desse descolamento está na forma de conduzir o processo de escolha dos representantes no Brasil. O valor da igualdade política é substituído, desde o primeiro momento, pela riqueza das grandes empresas doadoras que controlam o processo eletivo. Não vivemos uma democracia autêntica, mas uma plutocracia – um sistema político no qual o poder é



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5634179.

exercido pelo grupo mais rico, implicando a exclusão dos menos favorecidos.

Segundo dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições de 2010, um deputado federal gastou, em média, R$ 1,1 milhão, um senador, R$ 4,5 milhões, e um governador, R$ 23,1 milhões. A campanha presidencial custou mais de R$ 336 milhões. Nas eleições municipais de 2012, segundo recente contabilização do Tribunal, teriam sido gastos incríveis 6 bilhões de reais. Apontou-se que os maiores financiadores são empresas que possuem contratos com órgãos públicos. O setor líder é o da construção civil, tendo contribuído com R$ 638,5 milhões, seguido da indústria de transformação, com R$ 329,8 milhões, e do comércio, com R$ 311,7 milhões. Os dados revelam a relevância maior e o papel decisivo do poder econômico para os resultados das eleições.

A investigação das fontes financiadoras das campanhas no Brasil dá conta de quanto "os interesses econômicos das elites influenciam as eleições e o processo das políticas públicas", consoante afirmou o cientista político David Samuels, da Universidade de Minnesota, Estados Unidos. Segundo o aludido professor, as empresas doadoras "tendem a vir de setores econômicos particularmente vulneráveis à intervenção ou regulação governamental", revelando-se interessante o fato de "candidatos para diferentes cargos receberem quantias relativamente diferentes dos distintos setores empresariais".

Exemplifica o autor: os candidatos a presidente obtêm relativamente mais doações dos setores financeiros e da indústria pesada, isso porque o presidente tem responsabilidade direta sobre questões de política macroeconômica como juros, tarifas e taxas de câmbio; quanto aos governadores, o maior financiador é o setor da construção civil, em razão de o ganho de empreiteiras aumentar quando se tem como aliados agentes políticos responsáveis pelas decisões sobre os grandes projetos de obras públicas (SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.) *Reforma Política e Cidadania.* São Paulo: Instituto da Cidadania, 2003, p. 374).



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5634179.

Não se pode acreditar, sob pena de ingenuidade indisfarçável, que a distinção no financiamento está atrelada a questões ideológicas. A análise empírica das doações aos partidos reforça o argumento. Nas eleições de 1994 e de 1998, os considerados "partidos de direita", titulares do poder federal à época, receberam três vezes mais doações em comparação aos partidos reputados "de esquerda", como o Partido dos Trabalhadores – PT. Nas eleições de 2012, verificou-se relativo equilíbrio no financiamento das campanhas, tendo sido o Partido dos Trabalhadores – PT, com pequena diferença em comparação ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e ao Partido da Social Democracia do Brasil – PSDB, a agremiação mais beneficiada com as doações. Evidencia-se, portanto, que o financiamento favorece os partidos maiores e detentores dos cargos eletivos.

Há mais. De acordo, novamente, com David Samuels, o número de empresas doadoras é relativamente pequeno, considerado o universo empresarial brasileiro. Todavia, essa parcela menor de empresas doa muito dinheiro, o que implica a influência política por uma estrutura socioeconômica hierarquizada, cujos membros trocam "dinheiro" por futuros "serviços governamentais".

Ante o quadro, é forçoso concluir que os fatores e resultados aventados pelo professor Timothy Kuhner, quanto ao financiamento privado das campanhas eleitorais, estão presentes no Brasil e implicam a fragilidade de nossa democracia representativa. Como denunciam o professor Daniel Sarmento e Aline Osório, em artigo inédito acerca do tema desta ação, a aplicação das regras eleitorais impugnadas:

> tem comprometido a igualdade política entre cidadãos, possibilitando que os mais ricos exerçam influência desproporcional sobre a esfera pública. Além disso, ela prejudica a paridade de armas entre candidatos e partidos, que é essencial para o funcionamento da democracia. Não bastasse, o modelo legal vigente alimenta a promiscuidade entre agentes econômicos e a política, contribuindo para a captura dos representantes do povo por interesses econômicos dos seus



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5634179.

> financiadores, e disseminando com isso a corrupção e o patrimonialismo, em detrimento dos valores republicanos.

Os autores destacam prática das mais nocivas à integridade do regime democrático ao ressaltarem que, "no Brasil, os principais doadores de campanha contribuem para partidos e candidatos rivais, que não guardam nenhuma identidade programática ou ideológica entre si", de forma que as doações não constituem "instrumento para expressão de posições ideológicas ou políticas, mas se voltam antes à obtenção de vantagens futuras ou à neutralização de possíveis perseguições". Há casos em que, nas eleições direcionadas ao Executivo, as empresas investem recursos em favor de todos os candidatos que possuem chances de vitória segundo pesquisas de intenção de votos. Com isso, a elite econômica brasileira, por meio de ações puramente pragmáticas, modela as decisões de governo e as políticas públicas prioritárias, além de contribuir para a debilidade ideológica de nosso sistema partidário.

Em síntese, revelada a influência do poder econômico no processo político, os articulistas apontam que a disciplina jurídica atual do financiamento eleitoral transgride princípios fundamentais da ordem constitucional, os da democracia, da igualdade, da República e da proporcionalidade – artigos 1º, cabeça e parágrafo único, 3º, incisos I e IV, e 5º, cabeça, da Carta.

Partindo de idênticas premissas teóricas, filosóficas e fáticas, entendo que importa em ofensa aos mencionados princípios constitucionais a disciplina legal a autorizar o financiamento eleitoral e de partidos políticos por pessoas jurídicas privadas. A participação política no Brasil, considerado o estágio atual de desigualdade de forças socioeconômicas, apenas pode ser elevada, do ponto de vista tanto quantitativo como qualitativo, se for limitada acentuadamente a participação daqueles que buscam cooptar o processo eleitoral por meio do "dinheiro". A comunidade jurídica nacional não pode acreditar no patrocínio desinteressado das pessoas jurídicas, ao contrário, deve evitar que a riqueza tenha o controle do processo eleitoral em detrimento dos valores constitucionais compartilhados pela sociedade. A pretensão formulada



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5634179.

nesta ação mostra-se, a mais não poder, passo largo e indispensável para colocar um fim no monopólio financeiro das empresas e grandes corporações sobre as eleições e alcançar-se a equidade do processo eleitoral exigida pela Constituição de 1988.

Quanto ao financiamento por pessoas naturais, comungo da opinião, deduzida na inicial, favorável ao exercício, desde que presentes restrições mais significativas e critérios lineares. A possibilidade de doações, neste e apenas neste caso, configura um dos meios de cada cidadão participar da vida política. O direito posto, contudo, não pode presumir que todos possuam os mesmos recursos financeiros para chegar ao eleitorado, favorecendo a concorrência desequilibrada. Precisa-se de limites. Por outro lado, cabe rejeitar a modulação pleiteada, em coerência com posições anteriores, de modo que, respeitando a margem de decisão política do Congresso, entendo dever a fixação do critério adequado ser deixada à valoração do legislador tanto sob a óptica material quanto temporal, preservada a viabilidade de intervenção judicial em face de medidas carentes de razoabilidade. Assentar a inconstitucionalidade implicaria prejuízo absoluto à pessoa natural que desejasse fazer parte do processo eleitoral mediante doações, enfraquecendo a participação democrática dos cidadãos em vez de potencializá-la. Tratar-se-ia, utilizando expressão do ministro Sepúlveda Pertence, de uma permuta de inconstitucionalidades que não se compensam. Por esse motivo, julgo improcedente o pedido no tocante a esse ponto.

Concluindo, estamos vivenciando momento histórico. O financiamento privado das campanhas eleitorais e dos partidos políticos é problema de grande amplitude e não tem permitido que a democracia firme-se, no Brasil, como direito fundamental plenamente conquistado. Pode ser direito de todos se tantos estão alijados do processo político? Como falar em soberania popular e autogoverno se impera uma representatividade política tão frágil? Consoante afirmou o professor Timothy Kuhner, se a democracia é um direito fundamental, então, a plutocracia, que vigora no sistema político-eleitoral, é a violação desse direito fundamental, sendo o afastamento de transgressões dessa



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5634179.

natureza o ofício mais dignificante do Supremo Tribunal Federal como instituição republicana e democrática.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado na inicial para declarar, com eficácia "ex tunc", a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 24, cabeça, da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza a doação, por pessoas jurídicas, a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do parágrafo único do mencionado dispositivo e do artigo 81, cabeça e § 1º, da mesma lei. Assento ainda, com eficácia "ex tunc", a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 31 da Lei nº 9.096/95, no ponto em que admite doações, por pessoas jurídicas, a partidos políticos, e a inconstitucionalidade das expressões "ou pessoa jurídica", presente no artigo 38, inciso III, e "e jurídicas", constante do artigo 39, cabeça e § 5º, todos do citado diploma legal.

É como voto.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5634179.

**02/04/2014** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Eu queria dizer aos eminentes Pares que, animado pelo substancioso voto do ilustre Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, eu adiantarei meu voto, porque estou com a convicção já formada, de longa data, não só porque milito academicamente nesta área, mas também porque passei pela Justiça Eleitoral. Portanto, para mim, a matéria, pelo menos no que me concerne, está bem estruturada em meu espírito.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9465510.

**02/04/2014** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE):** Eu vou acompanhar o relator, declarando também a inconstitucionalidade dos artigos impugnados, mantidas as situações consolidadas, por entender que o financiamento de partidos e campanhas por empresas privadas, tal como autorizado em nossa legislação eleitoral, fere profundamente o equilíbrio dos pleitos, que, nas democracias, deve reger-se pelo vetusto princípio que os anglo-saxões denominam de *one man, one vote*, significando que a cada cidadão deve corresponder um voto, com igual peso e idêntico valor.

As doações milionárias feitas por empresas a políticos, que vieram a lume ao longo dos debates, desfiguram esse princípio multissecular, pois as pessoas comuns, a toda a evidência, não têm como contrapor-se ao poder econômico, visto que somente podem expressar sua vontade política mediante uma manifestação pessoal, singularíssima, periodicamente depositada nas urnas em épocas de eleições.

Desde logo, sem aprofundar muito as indagações, é possível verificar, pelas cifras impactantes apresentadas nas sessões anteriores, que o financiamento privado desatende a determinação expressa no art. 14, §, 9º, da CF, segundo a qual a legislação infraconstitucional deve proteger "*a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico*".

Quando se permite, tal como enseja nossa legislação, que o poder econômico influencie as eleições, a legitimidade dos pleitos fica irremediavelmente tisnada, porquanto desatendido fica axioma basilar da democracia, reiterado em todas as nossas constituições e gravado na atual

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9897278.

com o merecido destaque no art. 1º, parágrafo único, de acordo com o qual "*todo o poder emana do povo*".

Ora, povo é o conjunto de cidadãos. Ponto. Não se confunde com um concerto de empresas. Segue-se, portanto, a inafastável conclusão de que a vontade das pessoas jurídicas não pode concorrer com a dos eleitores, considerados seja individualmente, seja coletivamente, e muito menos sobrepor-se a ela.

A prática vigente do financiamento por parte das empresas fere ainda outro princípio basilar, que integra não apenas a nossa Constituição, mas a própria essência do regime republicano, qual seja, o princípio da igualdade.

Sim, porque, no caso brasileiro, as empresas, cujo peso político é muito maior do que o dos cidadãos, pela desproporcional força econômica de que dispõem, claramente são mais iguais do que os eleitores comuns, para empregar uma conhecida expressão orwelliana.

Mas há mais: a legislação eleitoral, tal como está posta, fere, ainda, a garantia do sufrágio universal pelo voto direto secreto, com igual valor para todos, assegurada no art. 14, *caput*, da CF, exercido, por óbvio, exclusivamente, por pessoas naturais.

As pessoas jurídicas, ademais, não votam e não podem ser eleitas, daí porque não há a menor razão de permitir que elas tenham qualquer participação no processo eleitoral, nem mesmo mediante apoio financeiro a partidos ou candidatos, sobretudo porque elas, por definição, defendem interesses materiais, mais especificamente o lucro delas mesmas, pretensão incompatível com a permanente aspiração de aprimorar o bem comum que promana da somatória dos votos individuais dos cidadãos.

Entre nós temos ainda mais um problema que me parece



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9897278.

extremamente grave e que poderia, de certa maneira compensar o desequilíbrio promovido pela desproporcional influência do poder econômico sobre as eleições, que tão graves distorções provoca no tocante à livre manifestação da vontade popular.

O problema, a meu ver, é que a promessa dos constituintes, solenemente gravada logo no artigo vestibular de nossa Carta Magna, segundo a qual seria instituída no Brasil uma democracia participativa, como complemento à representativa, nunca se realizou plenamente, pois jamais foram removidos os obstáculos – intransponíveis na prática - para a manifestação direta dos cidadãos no plano da política mediante o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular previstos no art. 14, I, II e III da CF.

Por essas singelas razões, julgo procedente a ação, para que a presente decisão, que deverá valer a partir da sessão do julgamento, independentemente da publicação do acórdão, surta efeito nas próximas eleições, entendendo desnecessário proceder à modulação porquanto as doações feitas por pessoas jurídicas em eleições passadas já se exauriram no tempo.

Não bastasse isso, pondero que as diplomações dos eleitos em pleitos anteriores constituem atos jurídicos perfeitos, emanados da própria Justiça Eleitoral, os quais gozam de proteção constitucional.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9897278.

**02/04/2014** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, embora já tenha votado na sessão anterior, eu gostaria de dizer algumas breves palavras.

Em primeiro lugar, cumprimento o belíssimo voto trazido na sessão de hoje pelo Ministro **Teori** a respeito da improcedência da ação. Embora discorde de Sua Excelência, não há dúvida de que trouxe fundamentado e alentado voto no sentido da defesa de não se verificar diretamente na Constituição a possibilidade de se vedar essa concessão, por parte do legislador, à participação das pessoas jurídicas.

Cumprimento, também, os votos proferidos pelo Ministro **Marco Aurélio** e por Vossa Excelência. Destaco, no entanto, alguns temas.

Em primeiro lugar, o Ministro **Teori**, em seu voto, destacou, várias vezes, o abuso do poder econômico, mas Sua Excelência mesmo transcreveu o parágrafo 9º do art. 14. E o parágrafo 9º, ao utilizar a palavra "abuso", o faz em relação ao poder político e administrativo. Em relação ao poder econômico, ele fala "influência"; influência é bem menos do que abuso.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI -** Vossa Excelência me permite? Não, falo influência na regularidade e na legitimidade dos pleitos. Essa é a relação. Concorrência econômica, numa eleição, vai haver, ainda que seja exclusivamente de financiamento público.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

E qual é o comando ao legislador? Que restrinja essa influência do poder econômico. Está claro.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI -** Sim. Para manter a regularidade e a legitimidade da eleição. É isso. Então não é qualquer

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793434.

interferência do poder econômico.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Uma outra questão. Sua Excelência trouxe um pronunciamento do Ministro **Pertence** em seu voto e também trouxe, curiosamente, o Ministro Marco Aurélio, num outro momento, num outro pronunciamento do Ministro Sepúlveda.

No pronunciamento que o Ministro Teori traz em seu voto do Ministro Sepúlveda, ele faz referência exatamente a que, em 1971, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil vedava o financiamento das pessoas jurídicas e, depois, com a CPI do Orçamento, etc., isso foi recolocado em discussão. E, no trecho que Vossa Excelência cita do Ministro Pertence, ele faz referência ao *Watergate* e às leis que surgiram, na década de 70, nos Estados Unidos, alterando leis do início do século XX; leis da primeira década, da segunda década do século XX, nos Estados Unidos, que eram extremamente restritivas à doação às campanhas eleitorais, tanto de pessoas físicas quanto de jurídicas.

Realmente, houve o surgimento dos chamados PAC - **Political Action Committees** -, que são os comitês de ação política, para os quais as pessoas podiam doar, inicialmente, dois mil e quinhentos dólares - um limite extremamente rígido.

Em decisão recente, de janeiro de 2010 (***Citizens United v FEC***), a Suprema Corte norte-americana estabeleceu (em votação de 5 a 4), com fundamento na chamada liberdade de expressão, que, se a pessoa jurídica, comparada à pessoa natural, tem liberdade de expressão, ela tem a liberdade de contribuir pelo menos indiretamente para as campanhas eleitorais. Pois bem, o que isso gerou de janeiro de 2010 para cá? Não só os PAC's, mas os agora chamados "super PAC's", porque essa decisão de janeiro de 2010 acabou por fragilizar a legislação antiga dos Estados Unidos, do início do século XX, que proibia qualquer participação das pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais e na democracia propriamente dita.

Eu sempre costumo dizer que ao tratar de financiamento de



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793434.

campanha utilizamos o termo equivocado. Na verdade, o que devemos analisar é quem financia a democracia. É este o tema que está em jogo: q**uem financia a democracia?**

Pois bem, a referida decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, que teve, na época, até um editorial do New York Times contra, dizendo o quão nefasta ela seria para a democracia dos Estados Unidos - lendo os jornais e acompanhando a realidade norte-americana, nós verificamos o quão nefasta está sendo -, mostra que essa ponderação de que, no passado, no Brasil, já foi proibido e de que a liberdade controlada seria melhor não é uma resposta suficiente, penso eu, para me convencer a uma eventual modificação do voto e da minha convicção anteriormente manifestada.

Uma última questão só, Senhor Presidente, já que estamos sempre falando dos diálogos e da harmonia entre os Poderes - e isso realmente é essencial no Estado Democrático de Direito -, mas principalmente tendo em conta o pedido de vista formulado pelo Ministro **Gilmar Mendes**, que, com certeza, nos brindará, com o retorno dessa vista, com argumentos sólidos, que certamente nos farão repensar até, eventualmente, os votos já proferidos, mas, em razão desse pedido de vista e do tempo que isso vai demandar ainda para uma nova análise em futura assentada para finalizar este julgamento - e nada impede um novo pedido de vista, isso é um direito regimental -, eu só gostaria, nesse chamado "diálogo institucional" - e vejo que há parlamentares aqui presentes e tenho certeza de que, como ocorreu na outra sessão de dezembro passado, vários parlamentares estão nos acompanhando neste momento, dentro do Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado - de chamar a atenção para um dispositivo que foi colocado na Lei nº 9.504, pelo próprio legislador, no ano de 2006:

> "Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho [estamos a tempo] de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa (…)".



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793434.

Sua Excelência, o Ministro Fux, abordou essa questão da necessidade de um teto de gastos na sua modulação. E isto é possível. Ainda há tempo para o Congresso, até o dia 10 de junho, aprovar uma lei estabelecendo ao menos o limite de gastos. Da maneira como é hoje, um candidato a deputado distrital, em Brasília, pode dizer que vai gastar duzentos milhões de reais, gastar mais do que um candidato a Presidente da República. Não há limite de gastos quando a lei não é aprovada, e até hoje nunca foi aprovado esse limite de gastos, e, não aprovando-se o limite de gastos, o que diz a lei eleitoral? O próprio partido, as próprias coligações é que fixam esse limite, esse teto. E obviamente aí o céu é o limite, ou seja, não há limite.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI -** Vossa Excelência me permite? No meu voto, eu citei esse artigo, transcrevi esse artigo e deixei colocado, como ponto importante da atividade legislativa, e referi inclusive da possibilidade, que continuo entendendo, se for o caso, uma medida possível, que o Judiciário proveja esses limites, mediante mandado de injunção.

Eu penso que isso, sim, seria possível, porque, mais do que conter as fontes de financiamento, no meu entender, é importante que se implemente a primeira parte desse dispositivo, que a lei estabeleça um limite de gastos. Isso, sim, seria importante, e isso superaria, no meu entender, a maioria das mazelas que se aponta na petição inicial.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Então, Senhor Presidente, concluindo e agradecendo o adendo que o Ministro **Teori** faz, manifesto a necessidade - como reitera agora Sua Excelência o Ministro **Teori**, e já havia dito o Ministro **Fux** em seu voto também - de se editarem esses limites. E ainda há tempo para essas eleições. Então, faço uma exortação ao Congresso Nacional, aos parlamentares, aos senhores deputados federais e senadores para que estabeleçam esses limites para os gastos, de acordo com o art. 17, *a*, da Lei nº 9.504, introduzido pelos próprios parlamentares.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793434.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite?

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**
Pois não, Ministro **Marco Aurélio**.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Esperança que haja vontade política.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**
Mas eu penso que já há uma grande sinalização, porque temos seis votos proferidos. É evidente que, como eu mesmo disse agora há pouco, podemos, até o final do julgamento, até mudarmos a posição, mas, neste momento, nós temos já uma posição no sentido da impossibilidade da participação das pessoas jurídicas no financiamento da democracia.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9793434.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650**
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - SE-MCCE
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU
ADV.(A/S) : BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB
ADV.(A/S) : MARCELO LAVENÈRE MACHADO
AM. CURIAE. : INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB
ADV.(A/S) : THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS - IPDMS
AM. CURIAE. : CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ DIREITOS
ADV.(A/S) : ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO(A/S)

**Decisão:** O Ministro Luiz Fux (Relator) julgou procedente a ação direta para: declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, *caput* e § 1º da Lei nº 9.504/97, também com eficácia ex tunc salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar 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 declarar a inconstitucionalidade das expressões "*ou pessoa jurídica*", constante no art. 38, inciso III, e "*e jurídicas*", inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95, com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97, e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95, com exceção da expressão "e jurídicas",

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9426193

devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses; e para recomendar ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses, tomando os seguintes parâmetros: *a*) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deve ser uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; *b*) idêntica orientação deve nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos, e *c*) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 (dezoito) meses, outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria. O Ministro Joaquim Barbosa (Presidente) acompanhou o voto do Relator, exceto quanto à modulação de efeitos. Em seguida, o julgamento foi suspenso para continuação na próxima sessão com a tomada do voto do Ministro Dias Toffoli, que solicitou antecipação após o pedido de vista do Ministro Teori Zavascki. Falaram, pelo requerente Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Dr. Marcus Vinicius Furtado Coelho; pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União; pelo *amicus curiae* Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – SE-MCCE, o Dr. Raimundo Cezar Britto Aragão; pelo *amicus curiae* Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado – PSTU, o Dr. Bruno Colares Soares Figueiredo Alves; pelos *amici curiae* Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais – IPDMS e Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ, a Dra. Aline Osório; pelo *amicus curiae* Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, o Dr. Marcelo Lavenère Machado; e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, Procurador-Geral da República. Plenário, 11.12.2013.

**Decisão:** Prosseguindo no julgamento, após o voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava o Relator, deixando para se pronunciar sobre a modulação de efeitos em momento oportuno, e o voto do Ministro Roberto Barroso, acompanhando integralmente o Relator, o julgamento foi suspenso ante o pedido de vista formulado pelo Ministro Teori Zavascki em assentada anterior. Ausentes, justificadamente, os Ministros Joaquim Barbosa (Presidente) e Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente). Presidiu o julgamento o Ministro Celso de Mello (art. 37, I, RISTF). Plenário, 12.12.2013.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Teori Zavascki, julgando improcedente a ação direta; o voto do Ministro Marco Aurélio, julgando-a parcialmente procedente para declarar, com

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9426193

eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 24, cabeça, da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza a doação, por pessoas jurídicas, a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do parágrafo único do mencionado dispositivo e do artigo 81, cabeça e § 1º, da mesma lei, assentando, ainda, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 31 da Lei nº 9.096/95, no ponto em que admite doações, por pessoas jurídicas, a partidos políticos, e a inconstitucionalidade das expressões "ou pessoa jurídica", presente no artigo 38, inciso III, e "e jurídicas", constante do artigo 39, cabeça e § 5º, todos do citado diploma legal; e após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, julgando procedente a ação, acompanhando o voto do Relator, mas reservando-se a pronunciar-se quanto à modulação dos efeitos da decisão ao final do julgamento, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. O Ministro Luiz Fux (Relator) esclareceu que se manifestará em definitivo sobre a proposta de modulação ao final do julgamento. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 02.04.2014.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9426193

**16/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**E S C L A R E C I M E N T O**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Senhor Presidente, só pela ordem, em razão do decurso do tempo. Tenho a impressão de que - até num diálogo aqui com o Ministro Gilmar - tenho condições de só fazer uma síntese.

Vossa Excelência certamente está superando a impossibilidade jurídica do pedido de a Corte se imiscuir nesse tema. Dentre as minhas premissas teóricas, estabeleci que deveria haver uma atividade alógica entre o Judiciário e o Legislativo - parece que o Legislativo inclusive já se movimentou nesse sentido.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Vossa Excelência tinha proposto uma recomendação ao Congresso. Então, fica prejudicado.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - É. E, aqui, com relação à doação de pessoa jurídica - só para rememorar -, nós propusemos, na época, que a doação de pessoa jurídica não traria nenhum efeito sistêmico à democracia.

Em primeiro lugar, porque não era da essência da democracia a participação de pessoas jurídicas, porque a atuação era meramente contingencial e desnecessária. O aumento de gastos em campanha - também chegamos à conclusão, depois de citarmos vários autores e exemplos - não enseja o aprimoramento do processo político a pretendida veiculação de ideias e projetos pelos candidatos. No modelo atual, a participação das pessoas jurídicas permite - isso foi uma conclusão bastante enérgica da Corte - a captura do poder político pelo poder econômico. Isso, hoje em dia, é um fato notório, e os fatos notórios até independem de prova.

Nós ressaltamos que o direito fundamental e liberdade de expressão não é fundamento de validade de doação da pessoa jurídica, uma vez que a mesma empresa doa para mais de um partido. Então, é muita liberdade de manifestação.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741312.

Aí, posteriormente, então, nós trouxemos aqui quadros empíricos, tratamos, aqui, das doações por pessoas naturais. E, nesse particular, nós concitamos efetivamente o Parlamento a alguma iniciativa, que, talvez, fosse melhor do que a nossa ideia. Portanto, realmente é uma questão que nós …

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Acho que é importante ressaltar, no pedido e também no deferimento, está-se dizendo que a doação deve ser feita num limite igual para todos.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) –** É.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Essa é a premissa do pedido.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Não, limite igual para todos na pessoa física.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Na pessoa física.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - É. Essa questão, por exemplo, Senhor Presidente, foi o que nós tínhamos para oferecer naquele momento. Posteriormente àquele momento, o Congresso, ele se movimentou. Então, essa não é uma ideia hermética. Por exemplo, eu sei que o Congresso fez uma ponderação à luz da capacidade econômica e financeira do doador. Isso é algo que nós podemos perfeitamente ajustar.

O que eu acho mais importante, e eu queria dizer isso a Vossa



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741312.

Excelência, é que nós temos seguido aqui o princípio de que a regra do art. 16 da Constituição Federal, da anualidade, ela tanto deve ser obedecida pela lei, como pela jurisprudência que sofre eventualmente uma modificação por uma decisão judicial do Supremo.

Desse modo, a única preocupação que nós temos que ter é a manutenção dessa essência do voto com relação à pessoa jurídica, falando pelo que já ocorreu aqui em debate. A pessoa física, eu acho que, eventualmente - isso dependendo dos debates -, podemos chegar a um ajuste. Mas a preocupação, consistente no princípio da anualidade, ela deve ser efetivamente observada, porque se nós não julgarmos isso até o dia 2 de outubro, depois não pode se aplicar a decisão do Supremo Tribunal Federal.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741312.

**16/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**A N T E C I P A Ç Ã O A O V O T O**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Senhor Presidente, como já foi ressaltado, pedi vista dos autos, quando já adiantado o julgamento desta Ação Direta nº 4.650, inclusive com a opção que alguns fizeram de adiantar o próprio voto, como foi o caso do ministro Marco Aurélio e de Vossa Excelência.

Acredito que, na história deste Tribunal, não houve um caso de pedido de vista tão polêmico, tão discutido, com palpitações de toda índole. E, interessante, Senhor Presidente, que o reclame e a reclamação não vieram do requerente, mas, talvez, do autor oculto da ação, de quem tinha interesse nesse tipo de desfecho: *Blogs*, desses assassinos da moral das pessoas, esses *twitters* automáticos, todos dedicados a esse tipo de ataque.

Interessante que não se pronunciava sobre isso a OAB, autora da ação, mas manifestava-se o PSOL, manifestava-se o PT, que tem, em seu programa, a ideia não só do financiamento proibido de pessoas jurídicas, mas até o financiamento público. O que conta um pouco, talvez, uma história dessa própria ação.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9499608.

**16/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**V O T O – V I S T A**

**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.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

> 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;



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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:



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

> *"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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

> 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:



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

> "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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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-



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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 Commissio*n.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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*.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

*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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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

Cumpre 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,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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 emprêsa 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".



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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 étrangeres"). 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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

> 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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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".**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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 despendeu 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.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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)".



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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?**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

**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.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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, consequentemente, 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**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

**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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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 carreata 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, consequentemente, 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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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 <u>recursos arrecadados e dos gastos durante a campanha eleitoral</u>.**

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).



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

No referido julgamento, apontei 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 haverem 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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

> 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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

> 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 Lavénère, 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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

**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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

> **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 Sarmento 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:



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

"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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

> 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 Sarmento (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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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 importân cia 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 po de se defender melhor do que organizando todas as garan tias possíveis da regularidade das funções estatais. Quanto mais elas se democratizam, mais o controle deve ser refor çado. A jurisdição constitucional também deve ser aprecia da desse ponto de vista. Garantindo a elaboração constitu cional das leis, e em particular sua constitucionalidade ma terial, 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 es pecial, que consiste de ordinário em que a reforma da Cons tituição 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 me nos em certas matérias, o direito de impor sua vontade à mi noria. Somente uma lei inconstitucional, aprovada por maio ria simples, poderia então invadir, contra a vontade da minoria, a esfera de seus interesses constitucionais garantidos. Toda minoria - de classe, nacional ou religiosa - cujos inte resses são protegidos de uma maneira qualquer pela Cons tituição, tem pois um interesse eminente na constitucionali dade das leis. Isso é verdade especialmente se supusermos uma mudança de maioria que deixe à antiga maioria, agora minoria, força



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

> 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 conseguin te 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 pro tegidos, e de se opor à ditadura da maioria, não menos peri gosa 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.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

**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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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

§ 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,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

> 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**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

**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 acrescer 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,**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

**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 acumpliciamento 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**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

> **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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

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.**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

**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 saciedade 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.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9526374.

**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.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178787.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO**: Os abusos **decorrem**, *muitas vezes*, **da ausência** de fiscalização *mais efetiva*, **porque há**, em nosso sistema legal, instrumentos normativos que, **utilizados** adequadamente, **teriam** o condão de neutralizar os excessos cometidos.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É o grande problema nacional: o hiato entre o formal e a realidade. E é esse hiato que precisamos afastar. Para isso, devemos apostar na atuação das instituições.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Veja, ministro Marco Aurélio, hoje o TSE tem oito servidores.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É o faz de conta!

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Essa é a realidade. Claro.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Eu, por exemplo, sempre me insurgia, no Tribunal Superior Eleitoral, quanto à aprovação das contas com ressalva, porque essa cláusula serve para placitar qualquer situação jurídica. Veio o legislador e criou a figura, normativamente, da aprovação com ressalva.

Mas se interpretarmos os preceitos alusivos a essa aprovação, veremos que apenas se pode aprovar as contas com ressalva quando se trate de um erro formal que não tenha repercussão maior, considerada a legitimidade das contas.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178787.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - De novo, continuo curioso. Continuo muito curioso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Concordo com Vossa Excelência, quer dizer, a estrutura é muito deficiente para ter-se a apreciação de contas a modo e tempo.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO**: O saudoso Ministro PAULO BROSSARD, **quando** Senador da República, **tendo** *nítida percepção* da precariedade dos meios de controle *então* existentes, **fazia grave advertência** a propósito da fragilidade por ele próprio constatada, **dizendo**, *com veemência*, que "*Não podemos mais admitir ou tolerar a beatificação do ilícito. É preciso que haja uma reação efetiva*".

**E essa reação**, a que conclamava o Ministro PAULO BROSSARD, **constituiu** *um ponto expressivo* na conclusão do Relatório da mencionada CPMI.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Um belo trabalho.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO**: Exatamente. Por isso mesmo, *o então* Senador AMIR LANDO **destacou** a importância de estabelecer, *na matéria*, instrumentos e mecanismos **que permitissem** *controle severo*, **em ordem a impedir** que se consumasse, *p. ex.*, **o abuso** de poder econômico **que tanto distorce e compromete** a legitimidade do processo eleitoral.

**Vê-se**, *portanto*, que o enfoque da controvérsia ora em julgamento *talvez esteja deslocado*, **eis que** o problema **é muito menos** de uma "*suposta*" inconstitucionalidade das regras impugnadas, **residindo** a



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178787.

anomalia, *isso sim*, **nas condutas desviantes** dos interessados, **que culminam** *por deformar* **e** *subverter* tais normas, **objetivando**, *com esse comportamento*, a consecução *de fins ilícitos*.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Obrigado. Até porque a lei já pretende que haja um tipo de fiscalização e o próprio TSE tem tentado densificar. Ainda há pouco, o ministro Teori esboçava preocupação com a necessidade de delimitar a participação das empresas nesse processo de doação.

Agora, estou chamando a atenção, aqui, Senhores Ministros, é que, independentemente do processo eleitoral, fora do processo eleitoral, tínhamos um sistema de alimentação do modelo político-eleitoral e de tudo mais. Por isso, inclusive, o partido, muito provavelmente, pode dispensar qualquer cogitação de financiamento.

Veja, com toda a capacidade de captação de financiamento privado, podemos dispensar, por quê? E se imaginou - na parte final da ação, vou mostrar - que, com esta ação - isso foi deplorável -, ia-se chegar: primeiro, a fazer secar os recursos, porque não haverá doação privada suficiente, e chegar-se-ia ao financiamento com recurso público.

Este era o modelo desenhado. E, aí, chegando a isso, não teria outra alternativa que não o voto em lista, ministra Cármen. Esse era o projeto que aparece, inclusive, nas razões do estudo, lá, da UERJ. Ora, trazer isso a o Supremo, com esse propósito? Envolver o Tribunal numa conspirata? É muito grave! Claro que a Lava Jato implodiu todos esses desejos. Mas era disso que se cuidava!

Vou ler, daqui a pouco, os documentos dos estudos feitos na Ordem dos Advogados do Rio de Janeiro que foram trazidos para cá. É disso que



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178787.

se cuidava. O que se queria? Que declarássemos a inconstitucionalidade, como estão fazendo, da doação de pessoa jurídica; que revelássemos a insuficiência dos recursos de pessoas físicas, com esse ambiente de criminalização. Então, só há uma alternativa: o financiamento público total. Veja, sem discutir o modelo político-eleitoral! Ora, todos sabemos - aqueles que são relativamente alfabetizados - que temos uma eleição agora, em 2016, que deverá ter, se repetirmos o número de candidatos do ano anterior, de 2012, 530 mil candidatos. Vamos financiar como? "Ah! Mil reais para cada um!". Financiamento público - tem que perguntar ao ilustrado público. Que foi o problema na Alemanha; o público dizer: "Não quero colocar dinheiro meu no sistema".

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Talvez, quem sabe, diminua a força do *marketing*!

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDE**S - Mas veja que, claro, o sujeito tem que pagar gasolina, tem que andar no município e coisa do tipo. E, certamente, vão surgindo, então, essas formas. Por exemplo: doações de serviço - como conhecemos muito bem.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178787.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650**
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - SE-MCCE
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU
ADV.(A/S) : BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB
ADV.(A/S) : MARCELO LAVENÈRE MACHADO
AM. CURIAE. : INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB
ADV.(A/S) : THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS - IPDMS
AM. CURIAE. : CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ DIREITOS
ADV.(A/S) : ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO(A/S)

**Decisão:** O Ministro Luiz Fux (Relator) julgou procedente a ação direta para: declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, *caput* e § 1º da Lei nº 9.504/97, também com eficácia ex tunc salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar 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 declarar a inconstitucionalidade das expressões "*ou pessoa jurídica*", constante no art. 38, inciso III, e "*e jurídicas*", inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95, com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97, e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95, com exceção da expressão "e jurídicas",

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9475977

devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses; e para recomendar ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses, tomando os seguintes parâmetros: *a*) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deve ser uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; *b*) idêntica orientação deve nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos, e *c*) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 (dezoito) meses, outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria. O Ministro Joaquim Barbosa (Presidente) acompanhou o voto do Relator, exceto quanto à modulação de efeitos. Em seguida, o julgamento foi suspenso para continuação na próxima sessão com a tomada do voto do Ministro Dias Toffoli, que solicitou antecipação após o pedido de vista do Ministro Teori Zavascki. Falaram, pelo requerente Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Dr. Marcus Vinicius Furtado Coelho; pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União; pelo *amicus curiae* Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – SE-MCCE, o Dr. Raimundo Cezar Britto Aragão; pelo *amicus curiae* Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado – PSTU, o Dr. Bruno Colares Soares Figueiredo Alves; pelos *amici curiae* Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais – IPDMS e Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ, a Dra. Aline Osório; pelo *amicus curiae* Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, o Dr. Marcelo Lavenère Machado; e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, Procurador-Geral da República. Plenário, 11.12.2013.

**Decisão:** Prosseguindo no julgamento, após o voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava o Relator, deixando para se pronunciar sobre a modulação de efeitos em momento oportuno, e o voto do Ministro Roberto Barroso, acompanhando integralmente o Relator, o julgamento foi suspenso ante o pedido de vista formulado pelo Ministro Teori Zavascki em assentada anterior. Ausentes, justificadamente, os Ministros Joaquim Barbosa (Presidente) e Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente). Presidiu o julgamento o Ministro Celso de Mello (art. 37, I, RISTF). Plenário, 12.12.2013.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Teori Zavascki, julgando improcedente a ação direta; o voto do Ministro Marco Aurélio, julgando-a parcialmente procedente para declarar, com

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9475977

eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 24, cabeça, da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza a doação, por pessoas jurídicas, a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do parágrafo único do mencionado dispositivo e do artigo 81, cabeça e § 1º, da mesma lei, assentando, ainda, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 31 da Lei nº 9.096/95, no ponto em que admite doações, por pessoas jurídicas, a partidos políticos, e a inconstitucionalidade das expressões "ou pessoa jurídica", presente no artigo 38, inciso III, e "e jurídicas", constante do artigo 39, cabeça e § 5º, todos do citado diploma legal; e após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, julgando procedente a ação, acompanhando o voto do Relator, mas reservando-se a pronunciar-se quanto à modulação dos efeitos da decisão ao final do julgamento, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. O Ministro Luiz Fux (Relator) esclareceu que se manifestará em definitivo sobre a proposta de modulação ao final do julgamento. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 02.04.2014.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, julgando improcedente o pedido formulado na ação direta, o julgamento foi suspenso. Ausentes o Ministro Dias Toffoli, participando, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, do Encontro do Conselho Ministerial dos Estados Membros e Sessão Comemorativa do 20º Aniversário do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA Internacional), na Suécia, e o Ministro Roberto Barroso, participando do *Global Constitutionalism Seminar* na Universidade de Yale, nos Estados Unidos. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 16.09.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Edson Fachin.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9475977

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Senhor Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, Senhores Advogados e Estudantes presentes.

Na data de ontem, nós ouvimos um belíssimo e exaustivo voto do Ministro Gilmar Mendes que, à luz das suas convicções, efetivamente Sua Excelência exauriu o tema sob a sua ótica própria, e nós, que convivemos em colegiado, respeitamos absolutamente todas as opiniões adversas. É da essência do colegiado, aliás, essa antinomia de ideias, como bem destaca o Ministro Marco Aurélio, realçando inclusive a beleza do colegiado por essa troca de ideias antitéticas.

Mas como a relatoria ficou muito distante no tempo com relação às ideias que foram aqui lavradas, eu gostaria que Vossa Excelência me permitisse fazer só uma breve rememoração, porque outros votos advirão.

Em primeiro lugar, eu gostaria de fazer duas observações. A primeira delas é que esse tema foi objeto de audiências públicas. Nós fizemos audiências públicas, ouvimos ilustres cientistas políticos, doutrinadores, estudiosos e colhemos as impressões, e, naquela oportunidade, há um ano e sete meses atrás, nós trouxemos os dados colhidos dessa audiência.

E por que eu falo em audiência pública? Porque, Senhor Presidente, no meu modo de ver, há uma ideia basilar no neoconstitucionalismo: se uma determinada questão gravita em torno de algo que é um desacordo moral expressivo, ou razoável da sociedade, a Corte, no meu modo de ver, ela tem que se alinhar ao sentimento social. Essa é uma ideia de todo constitucionalismo moderno. Eu citaria apenas os autores Reva Siegel e Robert Post, que falam exatamente da deslegitimação democrática da decisão que não está em consonância com o sentimento social.

Em segundo lugar, Senhor Presidente, respeitando todas as

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741313.

adversidades, vou fazer aqui apenas uma manifestação pessoal. Eu quero rejeitar, de forma bastante simples e veemente, mas com toda a urbanidade, a suposição de que os meus companheiros da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e o Ministro Luís Roberto Barroso, ou o Professor Daniel Sarmento, tenham erigido um estudo com tamanha seriedade para eventualmente isso servir de instrumento de manipulação e de desrespeito à República e à soberania. De sorte que os estudos que serviram de base a esta demanda foram estudos inerentes à disciplina que Suas Excelências ministram na Universidade. De sorte que eu faço, aqui, essa defesa - que não é de corpo presente, mas talvez seja mais autêntica por força disso - de que efetivamente há algumas suposições, no meu modo de ver, com a devida vênia, que foram absolutamente equivocadas, até mesmo pelo lastro que acompanha o currículo de todos os Professores aqui mencionados e pela notoriedade que a Universidade do Estado do Rio de Janeiro tem, pela excelência de sua academia e pelo respeito aos valores democráticos, sobretudo, ao nosso País, o Brasil.

Dito isso, Senhor Presidente, com uma ressalva, eu quero relembrar que no voto, nós, em primeiro lugar, abordamos esse descolamento entre a política e a sociedade. E verificamos que, nas audiências públicas, houve, digamos assim, uma manifestação de repugnação da sociedade em relação aos excessivos gastos com as campanhas eleitorais, inflacionados por essas contribuições de pessoas jurídicas que não têm nenhuma ideologia, tanto não têm que doam para ambos os partidos, para todos os partidos.

Por outro lado, nós trouxemos números assim assustadores, como por exemplo, o aumento dos gastos de 2002, em que os candidatos gastaram setecentos e noventa e oito milhões, e, em 2012, quatro bilhões e meio - isso foi trazido à audiência pública. Na audiência pública, a sociedade se manifestou contra isso, manifestou-se, de forma inequívoca, contra esse crescimento de uma inflação despida de ideologia e movida por interesses outros na influência, na campanha política e **a fortiori** no Estado Democrático brasileiro. Eu trouxe esses números, depois eu arrolei, já na época do voto, quanto se gastava para ser senador,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741313.

governador; enfim, os valores aumentaram profundamente.

Posteriormente, Senhor Presidente, Vossa Excelência me permita eu só fazer uma rápida passagem no voto, para criar talvez uma zona de conforto para que as pessoas possam, sem partir de pressuposições, decidir sobre o caso concreto.

Então, no arcabouço vigente, as pessoas jurídicas podem fazer as doações dentro daquele percentual, as pessoas físicas, e assim por diante. Com relação à nossa função da jurisdição constitucional, e eu tenho, ontem tive oportunidade apenas de mencionar rapidamente essa questão, mas, no nosso debate, que já está 6 a 1, ficou bem claro que há um espaço legítimo de atuação da jurisdição constitucional, porque esse descolamento da classe política em relação à sociedade e essa ausência de imparcialidade do poder político evidentemente que geram um desconforto de se delegar, a eles próprios, essa tarefa de otimizar e aperfeiçoar o processo democrático.

E eu trouxe, então, que a discussão acerca do financiamento de campanhas se afigura como importante ferramenta na engenharia democrática e que deveria ter a participação fundamental da jurisdição constitucional para mediar algo que a classe política não tem isenção suficiente para isso. Nós temos impedimentos, nós temos suspeições nas hipóteses em que nós não somos os melhores *players* na solução de determinados casos, porque nós temos algum impedimento legal. Então, a classe política, na filosofia constitucional, ela, sob o prisma da reserva de justiça, algumas questões precisam exatamente dessa atividade dialógica entre todos os Poderes, o que foi exatamente o que nós fizemos aqui com essa audiência pública e com a nossa votação.

Na época, eu citei com bastante ênfase que nos parecia que a reforma política deveria ser capitaneada pela classe política, mas com a intermediação do Poder Judiciário. E eu citei, então, o Professor Oscar Vilhena, na obra A Constituição e Sua Reserva de Justiça, onde ele assenta o seguinte:

> "Não serão os próprios representantes os mais indicados para corrigir esses problemas de mau funcionamento



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741313.

> democrático. Exemplo disso é o caso da sub-representação dos cidadãos dos Estados mais populosos no Brasil. Esperar que o Congresso – fruto dessa distorção e beneficiário da mesma – a corrija é esperar que a maioria dos parlamentares lute contra seus próprios interesses."

Isso é quase que lógico, é quase que lógico que a classe política não vai lutar contra os seus próprios interesses.

E, no meu modo de ver, aqui, *en passant*, eu observei que o Ministro Gilmar foi muito cuidadoso com o voto exposto, oralmente, em cinco horas, o qual, no meu modo de ver, provou demais, porque ele provou que um episódio que não tinha exemplo para dar para ninguém, que era CPI do PC Farias, acabou comprovando que financiamento de campanha só tende a piorar; só tende a piorar. Olha onde é que nós chegamos, o Estado. Tudo quanto o Ministro Gilmar aqui nos brindou, ontem, com pesquisas profundas sobre o estágio atual do que foi gerado pelo financiamento de campanha. Então, estou me valendo dos dados do Ministro Gilmar Mendes. Se a CPI do PC Farias sugeriu, primeiro, que é uma fonte bastarda, não poderia sugerir nada. Segundo, o que ela sugeriu deu muito errado, porque nós chegamos a um quadro absolutamente caótico em que o poder econômico captura, de maneira ilícita, o poder político.

E eu defendi essa nossa atuação, do Supremo Tribunal Federal, na intervenção dessa questão sem nenhuma violação à cláusula de separação de Poderes. E trouxe, eu respeito a clara evidente, todos nós, fizemos a nossa escola, a nossa academia, a partir das noções de Hans Kelsen sobre jurisdição Constitucional. Mas, imaginem, Vossas Excelências, se Hans Kelsen falou de jurisdição constitucional nesse quadro caótico que hoje nós vivemos. É evidente que não. A teoria da jurisdição constitucional de Hans Kelsen é uma teoria abstrata. É uma teoria que busca um ideal. E há várias correntes filosóficas constitucionais que recomendam que a Constituição seja a entrevista tal como o estado atual em que se encontra ela aplicada. Então, não dá para aplicar aquela doutrina kelseniana no momento atual. O que dá para aplicar, no meu modo de ver, é de um



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741313.

autor um pouco mais moderno, que nós sufragamos aqui por 6 a 1 as suas ideias, o Professor John Hart Ely, que escreve sobre a *Democracia*: *A Teoria da Revisão Judicial*, em trecho em que ele afirma com muita autoridade acadêmica:

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

De sorte que são as pessoas certas para intermediar essa questão da reforma política. Agora se diz: "Não, mas o Judiciário não é o **locus** próprio para a reforma política". Ah, então o Judiciário não é o **locus** próprio para a reforma política. Mas saiu do Judiciário a questão da fidelidade partidária; saiu do Judiciário a Lei da Ficha Limpa; saiu daqui do Judiciário a questão relativa a esse tema que está sob o nosso crivo, e saiu daqui também debates reflexamente políticos sobre cassação de mandato. Então, a reforma política, no meu modo de ver, começou a ser feita aqui com a Lei da Ficha Limpa, porque barramos no TSE vários candidatos inelegíveis à luz da jurisprudência lavrada pelo Supremo Tribunal Federal.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Vossa Excelência me permite um aparte rápido?

A própria cláusula de barreira, que foi derrubada pelo Supremo.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - É, eu não estava aqui na época e acabei não me lembrando, mas Vossa Excelência tem razão.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - E foi talvez a primeira iniciativa nesse sentido.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Número de vereadores, quando nós não estávamos aqui.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741313.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Também, número de vereadores, bem-lembrado.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - E outra coisa, Senhor Presidente, que precisa ser bem entendida: ao que se diz quando se defere ao Legislativo, que não se faz deferência ao Legislativo, é porque há casos em que se deve ter deferência, e há casos em que não se deve ter deferência ao Legislativo. Já julgamos inúmeros casos aqui e que entendemos que deveríamos prestar sua deferência ao Poder Legislativo, mas, aqui, é mais do que razoável e, no meu modo de ver, é absolutamente necessária a intervenção judicial nessa questão.

O Ministro Gilmar não estava presente, mas tive a oportunidade de fazer um elogio ao seu voto veemente de ontem, e, dentro da nossa amistosidade, comentava com o Ministro Teori que o Ministro Gilmar, quando descobre a pólvora, faz uma bomba atômica, porque realmente fica convencido das suas razões, as quais foram muito bem-expostas, durante cinco horas, num voto verbal praticamente manifestando a sua convicção.

Então, só estou rememorando que é para a votação se fazer - digamos assim - com conhecimento dos pontos adversos, que fazem parte da convivência de um colegiado.

Então, digo:

> "(...) A Constituição, a despeito de não ter estabelecido regras impondo ou proibindo diretamente o modelo de financiamento de campanha, forneceu uma *moldura* que traça limite à discricionariedade legislativa (...)".

Porque aqui foi dito que não há nenhum artigo, mas isso não impede que, à luz dos princípios - e quantas vezes aqui julgamos a inconstitucionalidade à luz de princípios, que hoje compõem essa categoria genérica de normas -, estabeleça princípios democrático, pluralismo, isonomia, republicano que norteiam o processo político.

E, aqui, então, cito os autores que, na época, revelaram-se influentes na solução que foi adotada.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741313.

E digo ainda, e reafirmo essa intervenção do Judiciário, que, muito embora essas deliberações sejam finalizadas em algum momento, mas, nesse momento, o último *player* que está sendo concitado a se manifestar é o Poder Judiciário.

E cito aqui a famosa obra *The Least Dangerous Branch*, de Alexander Bickel, que diz exatamente que "é prudente e intencional um colóquio contínuo com os demais poderes políticos e com as entidades da sociedade civil".

Além disso, Senhor Presidente, também trouxe a incompatibilidade do exercício de direitos políticos com a essência das pessoas jurídicas. Pessoa jurídica não pode ser eleita, pessoa jurídica não pode eleger. Segundo o Professor Barbosa Moreira, as pessoas jurídicas não comem, não sentem, não olham, não falam e não amam - as pessoas jurídicas. Então, as pessoas jurídicas, elas são, na visão de Ronald Dworkin:

> "(...) empresas são ficções legais. Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política."

Isso é uma obra do Professor Dworkin sobre corporações e ficções legais.

E, então, Senhor Presidente, já para concluir, eu destaquei que:

> "(...) as pessoas jurídicas são as grandes protagonistas no financiamento das campanhas eleitorais, respondendo pela absoluta maioria das doações."

E, aqui, esse dado, eu fiz questão de destacar que:

> "(...) apenas 1% dos doadores, o equivalente a 191 empresas, foi responsável por 61% do montante doado."

Isso certamente levou a esse quadro que o Ministro Gilmar Mendes muito bem descortinou. E um quadro jurídico que revela



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741313.

subjacentemente a existência, no meu modo de ver, de crimes graves que devem ser apurados com eficácia retroativa, porque não é possível nós condescendermos com a ideia de que um determinado partido político alimentou-se ilicitamente durante vários anos, e isso passe despercebido. Tem que ser aberto um inquérito, eu me proponho a acompanhar qualquer comissão para resgatar esse patrimônio oculto ilícito. Agora, o que, no meu modo de ver, ressoa antinômico com o voto é que nós não podemos sedimentar um defeito em razão de uma irregularidade anterior. Quer dizer, **mutatis mutandis**, numa colocação muito usual dos cariocas, essa regra política poderia, mais ou menos, representar o que dizia Stanislaw Ponte Preta: ou se instaura a moralidade, ou nos locupletamos todos; ou seja, se isso aqui não serve, não serve para ninguém, e não serve também para corrigir absolutamente nada.

E, concluindo, Senhor Presidente, eu gostaria de destacar que o direito, essa contribuição das pessoas jurídicas calcada na liberdade de manifestação e de expressão, isso é uma blasfêmia, porque elas doam para todas as entidades. Aliás, entidades que poderiam doar, como as associações, as corporações dos sindicatos, que têm ideologia própria, são proibidos de doar, mas a empresas não o são, e acabam gerando esse escândalo que o Ministro Gilmar minudenciou com tanta perfeição.

Por outro lado, Senhor Presidente, nós também, nessa relação de cidadãos-candidatos e cidadãos-eleitores, nós entendemos que havia aí uma violação ao princípio da isonomia, por isso é que o resultado foi esse. O resultado que nós nos baseamos - isso aí, Vossa Excelência, Ministro Gilmar, pode ter absoluta certeza - foi no sentido de uma aplicação efetivamente isonômica para conferir às partes a mesma igualdade de chances, que é um tema que Vossa Excelência tanto prestigia. E eu procurei, inclusive, naquela oportunidade do voto - Vossa Excelência estava presente -, por exemplo, fazer, suscitar uma situação hipotética em que:

> "(...) imaginemos dois cidadãos, A e B, que aufiram, respectivamente, R$ 200.000,00 (duzentos mil reais) e R$ 40.000,00 (quarenta mil reais) de rendimentos brutos no ano



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741313.

> anterior ao da realização das eleições. De acordo com o art. 23, § 1º, I, da Lei nº 9.504/97, enquanto o cidadão A poderia doar, nos termos da legislação de regência, até R$ 20.000,00 (vinte mil reais), o cidadão B somente poderia contribuir com, no máximo, R$ 4.000,00 (quatro mil reais)."

E esse raciocínio da isonomia veio eclipsado em noções doutrinárias sobre essa questão da isonomia. Eu, inclusive, tive oportunidade de citar Vossa Excelência, mas não vou reprisar, porque eu acho que não seria uma postura ideal nesse momento, mas também pesquisei igualdade de chances, não dos candidatos, mas a igualdade de chances consectária à igualdade de contribuição, em Vossa Excelência e em outros autores, como Michael Walzer, que citei aqui na esfera da Justiça. E cheguei à conclusão que **ubi eadem ratio ibi eadem dispositio,** ou seja, se há um descompasso quando um cidadão doa mais do que o outro, com muito mais razão, quando o próprio candidato que tem dez bilhões de reais usará recursos próprios contra um candidato que é um homem honesto, idealista e tem um patrimônio de dez mil reais.

Então, esses foram os motivos pelos quais as nossas posições acabaram entrando em confronto.

Senhor Presidente, estou fazendo esse esclarecimento também a pedido de alguns Colegas, os quais me disseram que queriam que se reavivasse um pouco daquilo que foi debatido.

Então, em primeiro lugar, mantendo as minhas manifestações elogiosas pelo trabalho profundo, coerente e veemente do Ministro Gilmar e fazendo a ressalva em relação aos Professores que aqui foram mencionados e à instituição Universidade do Estado do Rio de Janeiro, eu, apesar de sedutor e eloquente à manifestação do Ministro Gilmar, estou mantendo voto que proferi naquela oportunidade.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741313.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**E S C L A R E C I M E N T O**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Ministro Fux, vejo que o voto de Vossa Excelência tem dois aspectos importantes. Um, Vossa Excelência examina a Lei 9.096/95 à luz da Constituição. Este é o ato atacado: esta norma ainda continua vigente, não obstante o fato de haver o Congresso aprovado uma nova lei, ainda sujeito uma sanção ao veto ao Presidente da República.

Uma segunda parte do voto de Vossa Excelência trata da modulação. E a modulação, como todos nós sabemos, é sujeita à votação se o voto de Vossa Excelência prevalecer, no sentido da inconstitucionalidade.

Eu vejo aqui na ata do julgamento que o eminente predecessor meu nesta cadeira, Ministro Joaquim Barbosa, não modulava, assim como também o Ministro Marco Aurélio; os demais reservavam-se o direito de não modular no que diz respeito ao prazo dado ao Congresso de 24 meses etc...

Então, o que está em julgamento, neste primeiro momento, é a inconstitucionalidade, ou não, de alguns dispositivos de uma lei ainda vigente, que ainda está viva, digamos assim, no ordenamento jurídico brasileiro, que é exatamente a Lei 9.096/95. E Vossa Excelência declara inconstitucional determinados artigos tendo em conta alguns parâmetros constitucionais de natureza principiológica, sobretudo agora, como Vossa Excelência acaba de se referir, dentre outros, o princípio da isonomia.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Sim, e eu me curvo à questão da modulação para após, relembrando apenas que, se nós dermos eficácia **ex tunc**, os prejuízos causados a tudo quanto já foi efetivado serão grandes.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Entendi, com relação às eleições passadas, às doações e tal.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Então, seria **ex nunc**,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741314.

daqui para frente..

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Claro, porque se for **ex tunc,** as campanhas todas...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Isso que estou dizendo, os efeitos que Vossa Excelência está atribuindo são **ex nunc.**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Exatamente.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Pode-se anular até a eleição presidencial, não é?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Claro, isso aí é impensável.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Eu não estou preocupado com a eleição presidencial, mas com todas as eleições que já se passaram.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Sem dúvida, porque, se declararmos com o efeito *ex tunc*, seria impossível.

Agradeço a brilhante intervenção de Vossa Excelência.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741314.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Presidente, se me permite, parece-me que alguns Ministros teriam - por favor, corrija-me se estiver errada -, deixado para se pronunciar depois, a não ser o Ministro Marco Aurélio e o Ministro Joaquim Barbosa, que se pronunciaram já sobre a modulação....

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Contra.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Alguns teriam deixado para depois, não?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Que é o meu caso, o do Ministro Toffoli...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Então, nós, que ainda não votamos, vamos nos pronunciar sobre a matéria...

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Apenas sobre a inconstitucionalidade de uma lei que ainda vigora no ordenamento jurídico.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Obrigada, Presidente.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9706433.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**E S C L A R E C I M E N T O**

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI -** Senhor Presidente, antes de começar propriamente a minha complementação de voto, gostaria de esclarecer minha posição a respeito da observação feita pelo Ministro Fux sobre a legitimação das decisões da Suprema Corte e a sua relação com o sentimento social. Se bem entendi, foi isso. Eu quero dizer que, para mim, o conceito de sentimento social é um conceito muito aberto, que comporta valoração. Por sentimento social, nesse contexto, deve-se entender o sentimento que a sociedade, através dos constituintes, plasmou na Constituição. Em outras palavras, o sentimento social ou o sentimento da sociedade que deve ser o norte das decisões da Suprema Corte é o sentimento da Constituição.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Eu só quero esclarecer que fiz uma observação técnica, eu não disse que a Suprema Corte tem que fazer uma pesquisa de opinião pública para decidir. Não foi isso que eu disse. Eu disse o seguinte: há determinadas questões em que há um desacordo moral razoável na sociedade. Às vezes, o desacordo é expressivo.

Recentemente, num determinado tema, o Ministro Luís Roberto Barroso disse que adotaríamos uma postura muito mais do que contra-majoritária, porque iríamos contra o Parlamento e contra a sociedade.

Então, o que eu quero dizer é que quando há esses impasses, um valor fundamental que pode influenciar as decisões jurisdicionais é o sentimento social, porque todo o poder emana do povo. Foi isso o que eu quis dizer, não que devamos fazer uma pesquisa de opinião pública antes de decidir, e, aliás, não é efetivamente a minha..., nem a minha ideia básica que eu quis traduzir.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Até porque, ministro Teori, a rigor, e ontem escutei do doutor Cláudio, a consideração

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741315.

de que, nessa matéria, há manifestações favoráveis à pesquisa. Se fizermos uma pesquisa hoje, certamente, a população vai-se manifestar pela pena de morte, como se manifesta pela revisão da maioridade penal, amplamente, como sabemos. Esse não é o critério que deve orientar.

Quanto ao argumento de maioria e minoria, isso tem que ser visto no devido contexto, inclusive, no de que se discute.

Penso ter demonstrado ontem que a decisão que estávamos tomando atendia a um pleito da maioria instalada, não de minorias que tinham dificuldade. Então, é um outro debate. Uma coisa é trazer o debate, que é clássico, da função contramajoritária no que diz respeito a direitos fundamentais, quando se trata de proteger presos, de proteger homossexuais; outra, é se envolver na luta política e tentar algemar uma das forças. Essa é a questão delicada. Então, o argumento contramajoritário, *data venia*, não é adequado a esse tipo de questão.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - A verdade é a seguinte: nós, quando decidimos, partimos de determinadas premissas. Quer dizer, o debate, na verdade, não foi constitucional; foi um debate partindo de uma premissa. E, a partir dessa premissa, ou nós estaríamos coonestando com uma prática de proteção ilícita de um governo que não é..., não tem um traço disso no voto, ou não. Não é disso que se trata. Aqui, não se tratou de maioria, minoria. O que se tratou foi o seguinte: pessoa jurídica que não fala, não pensa, pode influenciar no processo democrático? Essa é a questão. Se pode, deu certo? Ontem, o Ministro Gilmar deu uma resposta de cinco horas de como não deu certo esse modelo.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI -** Senhor Presidente, em resumo, o sentimento que moveu o meu voto e o sentimento que eu procuro adotar invariavelmente em todos os meus votos, é o sentimento que eu retiro da Constituição.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741315.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

ADITAMENTO AO VOTO

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI: 1.** Conforme registrado em voto anteriormente proferido, o financiamento de partidos políticos e eleições constitui desafio permanente para qualquer democracia contemporânea e o seu enfrentamento satisfatório pressupõe, mais do que um marco regulatório analítico, a efetiva repressão dos abusos. Foi enfatizado, com base em diagnóstico de renomado especialista latino-americano, que o financiamento da atividade política é tema de caráter flutuante e conjuntural e como tal sujeito "à sucessão de distintas reformas legais. (...) Não por acaso, ela é chamada de 'legislação interminável' na Alemanha, país que vem dando [ao tema] atenção destacada nos últimos 50 anos" (ZOVATTO, cit., p. 329/330). Parece impróprio, nesse contexto, esperar do Supremo Tribunal Federal uma intervenção que leve a soluções drásticas que resultem na proibição linear e absoluta do aporte de todo e qualquer recurso proveniente de pessoas jurídicas a partidos e campanhas políticas. Afinal, a Constituição Federal não condena a mera presença do capital empresarial nas eleições. Reprova, isto sim, o abuso do poder econômico, seja qual for a sua origem.

O estabelecimento de uma vedação deste calibre por via judicial fecharia as portas antecipadamente para eventuais propostas legislativas de uma presença mais comedida do capital corporativo no financiamento político, comprometendo o Supremo Tribunal Federal com as imprevisíveis consequências da instalação de um modelo predominantemente público, cuja eficiência ainda não tem comprovação empírica mundo afora.

Daí meu convencimento de que a solução proposta na inicial, de vedar toda e qualquer contribuição financeira de empresas a partidos e a campanhas, deve ser analisada com redobrada cautela. Em cenário assim movediço, o maior compromisso do Tribunal deve ser com a prudência,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9468912.

virtude que é base da linguagem institucional do Judiciário.

Por entender que, pela sua natureza e características, o tema relacionado a financiamentos de campanhas e partidos políticos é desses que reclamam intervenção minimalista do Poder Judiciário - permitindo, como ocorre no direito comparado, espaço mais amplo para a atuação legislativa - o voto originalmente proferido foi pela improcedência.

**2.** Todavia, as manifestações e os debates sobre o tema, inclusive em âmbito público, permitem identificar certos consensos pontuais - que, embora menos abrangentes, podem angariar a adesão de uma maioria mais qualificada -, a respeito da ilegitimidade de certos aspectos do modelo ora vigente. Em outras palavras, é possível, em alguma medida, afirmar que certas vedações a aportes de recursos financeiros a partidos políticos e a campanhas eleitorais constituem decorrência natural do sistema constitucional e por isso mesmo são insuscetíveis de disposição contrária pelo legislador ordinário. Nada impede, assim, que essas vedações sejam desde logo reconhecidas no âmbito da jurisdição constitucional.

Assim:

(a) A Lei 9.504/97, no seu art. 24, e a Lei 9096/95, no seu art. 31, elencam um rol de proibições de fontes de financiamento a partidos e candidatos, tudo, certamente, no intuito primordial de dar concretude ao preceito constitucional que condena práticas clientelistas e abuso do poder econômico nas eleições. Nesse propósito, ao impedir que concessionárias e permissionárias de serviços públicos efetuassem doações, a legislação buscou servir a três objetivos específicos evidentes: (i) prevenir o surgimento de conflitos de interesse, evitando a captura de agentes públicos por doadores privados; (ii) impedir a ocorrência de episódios de extorsionismo dirigidos contra empresas colaboradoras com o poder público; e (iii) afastar a possibilidade de que o dinheiro público com afetação própria - a execução de serviços públicos - fosse desviado para o custeio de campanhas e partidos.

Todavia, essas vedações alcançaram apenas empresas vinculadas à



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9468912.

Administração por duas espécies contratuais: as concessões e as permissões de serviços públicos. Há evidente acanhamento da legislação ao deixar de fora muitos outros tipos de contratos - como de obras, uso de bens públicos, ou mesmo autorizações (caso da exploração de instalações portuárias) que têm por objetivo prestações de igual relevância para o interesse público, cuja realização fica sujeita aos mesmos ou até maiores riscos de colonização pelo interesse privado. Sua inclusão no rol proibitivo também é reclamada para concretizar o mandamento constitucional.

(b) Por outro lado, as mesmas razões de ordem constitucional (notadamente a da inibição de práticas clientelistas) que recomendam a proibição de doações por parte das empresas que mantém com o Estado contratos da espécie indicada, impõem também a vedação, às que efetuaram doações, de celebrar com a Administração Pública, desde então e até o término da gestão subsequente, qualquer contrato da mesma espécie.

(c) Ademais, resulta igualmente como corolário natural da indispensável boa-fé nas doações a partidos e campanhas que a pessoa jurídica fique impedida de contribuir simultaneamente para diferentes partidos (ou para seus candidatos) que competem entre si.

O que se quer afirmar, portanto, é que há omissões na legislação ordinária que fomentam, na vida política do país, de uma perigosa forma de corruptela da democracia, o clientelismo. Embora não tenha sido verbalizado em dispositivo específico, o repúdio a esse fenômeno pode ser inferido diretamente de parâmetros da Constituição Federal.

**3.** Não é a primeira vez que o Supremo Tribunal Federal se defronta com situação semelhante. No julgamento do ADC 12, a Corte placitou a constitucionalidade da Resolução 07/05 do CNJ, que trazia limitações à nomeação de parentes para cargos comissionados, afirmando, pelo voto do Relator, o Min. Ayres Britto, que *as restrições constantes do ato normativo do CNJ são, no rigor dos termos, as mesmas restrições já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade,*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9468912.

*da eficiência, da igualdade e da moralidade. É dizer: o que já era constitucionalmente proibido permanece com essa tipificação, porém, agora, mais expletivamente positivado*.

No julgamento dos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604, quando abordou a questão do dever de fidelidade partidária, a Corte frisou a densidade da linguagem constitucional sobre o tema, tendo a Minª. Cármen Lúcia chegado a observar que *A fidelidade partidária é corolário lógico-jurídico necessário do sistema constitucional vigente, sem necessidade de sua expressão literal. Sem ela não há atenção aos princípios obrigatórios que informam o ordenamento constitucional*.

Ora, assim como reprova as práticas do nepotismo e da infidelidade partidária, a Constituição Federal condena outros comportamentos políticos ilegítimos. Rejeita, por exemplo, o autoritarismo, ao exigir que atos estatais observem as balizas do devido processo, sujeitando-os à ação de mandado de segurança. Censura, igualmente, o clientelismo, ao assegurar que a democracia representativa seja exercida de maneira invariavelmente republicana.

Em suma: há arquétipos normativos tão visceralmente entranhados no texto constitucional que sua efetivação independe da intermediação legal. E parece certo afirmar que, na sua sabedoria política, a Constituição não negou a possibilidade de que incompletudes do ordenamento jurídico pudessem resultar no descumprimento ocasional de seus desígnios; preveniu-se, em mais de um enunciado, contra hipóteses de silêncio legal inconstitucional, e convocou, para elidi-los, o Supremo Tribunal Federal.

As omissões legais, indesejáveis que o sejam, são previsíveis, porque o constituinte sempre soube que as maiorias podem muito, mas não podem tudo. O que não pode, e que por isso mesmo não se desejou e nem se previu, é furtar-se o Supremo Tribunal Federal de cumprir com o seu encargo de fiador último da vontade constitucional, missão que não se encerra na eliminação de obstáculos, mas compreende, igualmente, a instalação de pontes, a exortação de caminhos, a redefinição de coordenadas.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9468912.

Em hipóteses típicas de "abulia constitucional", com a que se tem, a atuação do Supremo Tribunal Federal não resume apenas a providências típicas de legislador negativo. Quando a superação do estado letárgico do direito ordinário for imprescindível, deve a jurisdição constitucional se valer da energia cinética dos princípios constitucionais, recuperando a autoridade da Constituição. É claro que também o antídoto deve ser exercido dentro da mais avisada prudência.

**4.** Consideradas essas circunstâncias e visando à consecução de um ambiente mais sadio de prática política, mostra-se importante reduzir as possibilidades de surgimento de conflitos entre interesses públicos e privados, e a maneira mais segura de fazê-lo - com o menor número de consequências imprevistas - talvez seja pelo acréscimo de novas vedações às hipóteses legais previstas no art. 24, da Lei 9.504/97; e 31, da Lei 9.096/95. Frise-se que este exercício ampliativo só é permitido, no caso, porque é a própria Constituição que oferece padrões normativos inteligíveis que, por si sós, impedem que a política seja praticada em benefício de clientes preferenciais da Administração Pública.

Nesse sentido, complementando o voto, proponho sejam reconhecidas como decorrentes de princípios constitucionais as seguintes vedações de contribuição a partidos políticos e a campanhas eleitorais: (i) de pessoas jurídicas ou de suas controladas e coligadas que mantenham contratos onerosos celebrados com a Administração Pública, independente de sua forma e objeto; (ii) a pessoas jurídicas a partidos (ou seus candidatos) diferentes, que competem entre si.

Fica igualmente reconhecida a vedação a pessoas jurídicas que efetuaram contribuições a partidos ou campanhas, de, desde então e até o término da gestão subsequente, celebrar qualquer contrato oneroso com entidades da Administração Pública.

**5.** É o que proponho, em complemento ao voto já proferido, razão pela qual, dando ao sistema normativo questionado essa interpretação conforme a Constituição, julgo, nesses termos, parcialmente procedente a



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9468912.

ação. É o voto complementar que apresento.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9468912.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

| | |
|---|---|
| **RELATOR** | : **MIN. LUIZ FUX** |
| **REQTE.(S)** | : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB |
| **ADV.(A/S)** | : MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E OUTRO(A/S) |
| **INTDO.(A/S)** | : PRESIDENTE DA REPÚBLICA |
| **INTDO.(A/S)** | : CONGRESSO NACIONAL |
| **ADV.(A/S)** | : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO |
| **AM. CURIAE.** | : SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - SE-MCCE |
| **ADV.(A/S)** | : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU |
| **ADV.(A/S)** | : BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB |
| **ADV.(A/S)** | : MARCELO LAVENÈRE MACHADO |
| **AM. CURIAE.** | : INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB |
| **ADV.(A/S)** | : THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO(A/S) |
| **AM. CURIAE.** | : INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS - IPDMS |
| **AM. CURIAE.** | : CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ DIREITOS |
| **ADV.(A/S)** | : ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO(A/S) |

## OBSERVAÇÃO

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Senhor Presidente, só uma observação para reafirmar aqui alguns aspectos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741316.

citados no voto do Ministro Teori.

Na verdade, como Sua Excelência julga improcedente a ação, é impossível uma interpretação conforme para entender assim com essas vedações existentes, no meu modo de ver, seria uma interpretação conforme isso. E muito bem balizada, quer dizer, mais uma comprovação de que a intervenção judicial é importantíssima, porque os próprios legisladores não tiveram as ideias que o Ministro Teori agora lançou.

Agora, só queria chamar a atenção com relação a um dado fático que hoje de manhã os jornais noticiaram, que é o seguinte: é um eufemismo falar-se em colaboração das empresas; se existe algo de que os empresários estão loucos para se verem livres, é da colaboração com as campanhas políticas. O que há, segundo essa última delação que chegou ao conhecimento público, é uma coerção, não é uma colaboração.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741316.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, da relatoria do eminente Ministro Luiz Fux, contra dispositivos da **Lei 9.096/95 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos - e da Lei 9.504/97 – Lei das Eleições** – relativos ao financiamento, por pessoa jurídica, de campanhas eleitorais e de partidos políticos. Forte nos princípios democrático, republicano, da igualdade e da proporcionalidade, em sua dimensão de vedação à proteção insuficiente, a impugnação volta-se especificamente contra os **arts. 23, § 1º, I e II, 24 e 81, *caput* e § 1º, da Lei 9.504/97 e 31, 38, III, e 39, *caput* e § 5º, da Lei 9.096/95.** Busca-se, ainda, o reconhecimento da omissão do Congresso Nacional em editar legislação em que fixados **limites a doações feitas por pessoas físicas**, bem como ao **uso de recursos próprios** pelos candidatos, com a fixação do prazo de dezoito meses para que o faça, sob pena de atribuir-se ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para regular provisoriamente o tema.

Manifestaram-se pela **improcedência** do pedido, quanto ao mérito, a Presidência da República, a Controladoria-Geral da União, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e a Advocacia-Geral da União. Opinou pela **procedência** o Procurador-Geral da República.

**Acompanho o voto** do eminente Relator quanto às **preliminares, reconhecendo (i) a** legitimidade ativa *ad causam* do Conselho Federal da OAB e (ii) **a admissibilidade da presente ação direta de inconstitucionalidad**e, à compreensão de que suscetíveis de controle por esta Suprema Corte os dispositivos legais articulados pelo Autor.

**Quanto ao mérito**, abordado largamente e com percuciência, em suas diferentes nuances, nos votos proferidos até agora, e já lançadas as teses pela procedência da ação, e pela sua improcedência, limito-me, para não ser repetitiva, a breve destaque de alguns aspectos determinantes da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908227.

convicção a que cheguei, na linha do voto do eminente Relator, sem embargos da respeitabilidade dos fundamentos dos que esposam entendimento diverso.

**(1)** O financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos, constitui, como enfatizado por todos, questão **delicada, tormentosa** e **de difícil equacionamento** nas nações democráticas, muitas das quais já experimentaram, ao longo do tempo, quanto à possibilidade da doação de pessoas jurídicas a candidatos e partidos políticos, movimentos em um e outro sentido.

A face real do problema, suas implicações e efeitos, retratados de forma exaustiva na audiência pública e nos votos dos que me antecederam, torna inafastável, para mim, a conclusão de que **não há sistema perfeito ou ideal.** Cada nação soberana, na busca constante do aperfeiçoamento de suas instituições democráticas, há de envidar esforços sempre e incansavelmente para o aprimoramento do modelo de financiamento que lhe seja próprio e adequado, ainda que as marchas e contramarchas na legislação brasileira sobre o tema, em resposta aos fatos, evoquem, pela sua atualidade, os versos de Drummond em Nosso Tempo:

Esse é tempo de partido,
tempo de homens partidos.
Em vão percorremos volumes,
viajamos e nos colorimos.
A hora pressentida esmigalha-se em pó na rua.
Os homens pedem carne. Fogo. Sapatos.
**As leis não bastam. Os lírios não nascem**
**da lei**. Meu nome é tumulto, e escreve-se
na pedra.

**(2)** Quanto às doações de **pessoa jurídica** a partidos políticos e campanhas eleitorais, voltado o olhar ao texto constitucional, precisamente à parte que versa sobre direitos políticos (Cap. IV do Título



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908227.

II), encontro no § 9º do art. 14 da Constituição da República **densidade normativa suficiente a viabilizar o controle de constitucionalidade dos preceitos das Leis 9.096/95 e 9.504/97 autorizadores da doação de pessoas jurídicas**. Reproduzo o teor do dispositivo constitucional parâmetro:

> "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:
>
> (...)
>
> § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de **proteger** a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a **normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico** ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta."

Extraio da dicção constitucional transcrita comando expresso para que a legislação de regência assegure a "normalidade e legitimidade das eleições **contra a influência do poder** econômico". Nessa linha de raciocínio o magistério de José Afonso da Silva: a "cláusula 'contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função (...)' só se refere à *normalidade e à legitimidade das eleições*" (Comentário contextual à Constituição. 8ª ed. atual. até a Emenda Constitucional 70, de 22.12.2011. Malheiros editores, São Paulo, 2012. p. 231).

A redação do § 9º do art. 9º da Lei Maior não contempla, em sua letra, a figura do **abuso do poder econômico enquanto tal, e sim a da "influência do poder econômico",** ainda que exegese teleológica imponha, pela própria largueza e amplitude do conceito, a qualificação da influência econômica proscrita como "abusiva". O preceito constitucional, em sua literalidade, previne o "**abuso do exercício de "função**, cargo ou emprego na administração direta ou indireta" e a **influência do poder econômico"**.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908227.

**Reforço**: o § 9º elenca de forma explícita, no comando de proteção ao pleito eleitoral, a "**influência do poder econômico**" e o "**abuso do exercício de função, cargo ou emprego".**

Por seu turno, a expressão poder econômico, bastante utilizada nas mais diversas searas do conhecimento, comporta acepções diversas, com maior ou menor amplitude.

No campo da economia, por exemplo, nas palavras de Fábio Nusdeo, poder econômico é a "capacidade de alguém – pessoa ou entidade – poder tomar decisões descondicionadas dos padrões de um mercado concorrencial, decisões às quais alguns – poucos ou muitos – terão de submeter-se" (Curso de Economia – Introdução ao Direito Econômico, 3ª ed., São Paulo: RT, 2001, p. 277).

Em síntese, o detentor dos meios de produção, bens, recursos em geral, se encontra em situação de ascendência no mercado, podendo não somente decidir de forma autônoma, como também influenciar – positiva ou negativamente - os demais participantes da cadeia produtiva e consumidores.

Tal compreensão, por exemplo, se alinha à dicção do § 4º do art. 173 da Lei Maior, *verbis*: *"A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros"*.

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

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



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908227.

Nessa modura a lição do eminente Professor e Ministro aposentado desta Suprema Corte Carlos Ayres Britto, em precioso artigo doutrinário (*Influência do Capital. Empresa que financia campanha eleitoral comete abuso de poder econômico)* de que colho o seguinte excerto:

> "5. A identidade entre uso e influência, no discurso constitucional alusivo ao poder econômico
>
> Quanto ao substantivo "influência", especificamente referido ao poder econômico, a minha interpretação é de que a Constituição dele se utilizou com o sentido de simples ação, participação, presença. No sentido de uso, por conseguinte. Não de preponderância ou de saliente protagonismo; não exatamente de abuso, pena de a Constituição incidir em ingênua redundância, pra não dizer em pueril ingenuidade. Se se prefere entender, a Constituição não fez explicito emprego do substantivo "abuso", nessa passagem do seu vocabulário, pois o que ela quis proibir foi a simples intervenção do poder econômico no processo eleitoral. O uso dele. O mero tomar parte ou se fazer presente nesse processo, pois não há como o poder econômico, enquanto poder econômico mesmo, participar do pleito sem dar as cartas ou pôr as mangas de fora. Sem comandar factualmente as coisas. Sem dobrar à sua força pecuniária ou fazer vergar ao seu peso patrimonial-financeiro-corporativo a espinha dorsal da vontade do eleitor. É da sua natureza, em tema de eleições. Ele, poder econômico, enquanto aparato de classe e de dinheiro não tem como se apartar de si mesmo. Da sua consubstancial supremacia em tema de competição eleitoral. Supremacia em face do eleitor comum, supremacia em face de candidato não-economicamente corporativo. Donde o saque dos dois diferentes vocábulos constitucionais ("influência" e "abuso"), que é de se presumir intencional." (http://www.conjur.com.br/2015-mai-31/ayres-britto-empresa-financia-campanha-comete-abuso-poder-economico).



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908227.

Ainda que outro o entendimento, o parâmetro de controle erigido - § 9º do art. 14 da Lei Maior – mantém sua funcionalidade à solução do caso.

Com efeito, à luz do texto constitucional, questiono se a Constituição da República, quanto à normalidade e legitimidade do jogo eleitoral **(i)** reputa desimportante a influência do poder econômico; **(ii)** incentiva tal influência; ou, por fim, **(iii)** busca desestimulá-la?

A meu juízo, a resposta é uma só: a Constituição aponta à proteção da disputa eleitoral, dela **alijando**, na medida do máximo possível, a **influência corrosiva do poder econômico**.

Se assim é, sem me alongar quanto ao histórico da legislação brasileira no que tange à possibilidade ou não de financiamento privado das campanhas eleitorais, reputo forçoso admitir que os **dispositivos legais** em análise (arts. 24 e 81, *caput* e § 1º, da Lei 9.504/97 e 31, 38, III, e 39, *caput* e § 5º, da Lei 9.096/95) **foram introduzidos** no ordenamento jurídico – ainda que sob a louvável intenção de evitar as nefastas práticas de doação ilegal verificadas sob a égide da lei de regência pretérita, em que de todo vedada a doação por empresas (art. 91, IV, da Lei 5.682/1971) – **em movimento contrário ao comando constitucional.** Repito: tais dispositivos legais foram introduzidos no ordenamento jurídico **em movimento contrário ao comando constitucional** pelo fato de permitirem doações nos moldes expostos, como se vazio de eficácia fosse o **§ 9º do art. 14** da Lei Maior ao dispor sobre a normalidade e legitimidade das eleições.

**Não suficiente**, a experiência culmina por demonstrar que o marco regulatório vigente não logrou realizar a finalidade para a qual idealizado, proliferando-se os casos de doações de campanha não declaradas, fortemente conduzidas as disputas eleitorais pelos interesses muitas vezes escusos dos detentores do poder econômico, tendo em conta que **a permissão de doar** contida na lei, e respectivos limites, se não amplia a desigualdade de forças, a partir da preponderância do capital, também **não labora pela igualdade de chances** no processo eleitoral.

Consoante alerta José Jairo Gomes, "a experiência tem revelado o quanto a busca por financiamento privado tem sido daninha à sociedade



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908227.

brasileira, pois, cedo ou tarde, os financiadores sempre apresentam a fatura ao eleito. Por óbvio, o financiador não empenha seus recursos pro altruísmo ou amor à pátria amada e idolatrada, senão com o fito de ampliar sua rede de influências, ter acesso a canais oficiais e até mesmo interferir nas decisões estatais. " (Direito Eleitoral. 11ª ed. rev. atual. ampl. Editora Atlas, São Paulo, 2015. p. 335-6)

É dizer, a **influência do poder econômico**, consubstanciada na doação por **pessoa jurídica** a candidato ou partido político é sempre **não desejada à luz do § 9º do art. 14 da Lei Maior**, representando inexorável caminhar contrário ao que preconiza a Constituição.

Por outra vertente, entendo que também o respeito à **soberania popular** e à **cidadania** - fundamento da República Federativa do Brasil, a teor do art. 1º, II, da Constituição Federal – exige sejam vedadas as doações de pessoas jurídicas a partidos políticos e candidatos.

Consabido que a cidadania encerra um **permanente participar** na vida e no governo do país em que conferido ao indivíduo tal *status. Em absoluto a cidadania* **se limita ou se esgota** no ato de votar ou de ser votado. Contudo, igualmente inegável que tanto o *ius sufragii* quanto o *ius honorum* (direitos de votar e ser votado respectivamente) **consagram** o **ápice da soberania popular**, no caso brasileiro ao lado dos instrumentos constitucionais do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, de que trata o art. 14, *caput* e incisos I, II e III, da Carta Política, *verbis*:

> "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:
>
> I - plebiscito;
>
> II - referendo;
>
> III - iniciativa popular."

Nesse compasso, e sem desconhecer que o conceito de cidadania comporta matizes diversos, **entendo que as pessoas jurídicas não** são efetivas detentoras dos **direitos políticos por excelência** – elencados no artigo 14 da Lei Maior -, uma vez reservados às pessoas naturais ou



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908227.

físicas que preencham os requisitos constitucionais e legais o voto, a iniciativa popular e as consultas por meio do plebiscito e do referendo.

Não encampo compreensão **atomizada**, em que somente cidadãos participariam da vida política. Reconheço o importantíssimo e necessário papel desempenhado pelos chamados entes coletivos, desde a família, passando pelas associações, organizações sociais e cooperativas, até as sociedades empresárias em geral.

Ocorre que o **exercício da cidadania**, no contexto do processo democrático de escolha dos representantes do povo, não se traduz em ato simples e instantâneo, e, sim, **em ato complexo que se dilui em várias etapas**, cujo ponto mais alto, consoante antecipado, é o ato de votar.

Açambarca, tal ato, dentre outros, **a liberdade do eleitor em escolher determinado candidato e a expressão de sua vontade nas urna**s, igualmente **indene de vícios**, elementos **mínimos** sem os quais não há falar em **legitimidade ou normalidade das eleições**.

A livre escolha do eleitor por um ou outro candidato não pode estar limitada ao aspecto puramente formal, cumprindo assegurar, sob pena de formação viciada da vontade, **ambiente em que a igualdade** - não somente entre os eleitores, mas também entre os candidatos -, possa de fato estar presente, o que **não se verifica no atual modelo** de financiamento privado das campanhas eleitorais, dado o **desequilíbrio de forças perpetrado pelo capital**.

Experimenta-se, hodiernamente, cenário em que **diminuto grupo** de pessoas jurídicas (menos de 1%) **concentra** a quase **totalidade dos valores** doados aos partidos políticos e candidatos. E a cada novo pleito eleitoral, enquanto os totais despendidos por partidos e candidatos se elevam a patamares estarrecedores (superiores até mesmo aos gastos nas corridas presidenciais norte americanas), os recursos provenientes das doações por empresas **assumem protagonismo** em relação ao volume arrecadado nas campanhas políticas, superando 70% do total de gastos.

Por seu turno, há **correlação direta** entre o montante **gasto na campanha** e o **êxito do candidato** no pleito eleitoral, fazendo com que as pessoas jurídicas se tornem peças-chave no sucesso ou insucesso de



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908227.

determinado candidato ou partido político, sem considerar a **ausência de critérios** sobre quais candidatos receberão os aportes econômicos, muitas das vezes deixando ao **alvedrio das pessoas jurídicas** a própria **indicação**, ainda que de forma implícita, de quem assumirá a candidatura.

É de rigor, pois, concluir que a **influência do poder econômico** culmina por transformar o processo eleitoral em "jogo político de cartas marcadas", odiosa **pantomima** que faz do eleitor fantoche, esboroando **a um só tempo** a **cidadania, a democracia e a soberania popular**.

**(3)** Acerca da **doação por pessoa física** e da utilização **de recursos próprios por parte do candidato** (arts. 31, 38, III, e 39, *caput* e § 5º, da Lei 9.096/95 e 23, § 1º, I e II, da Lei 9.504/97), reputo que os **critérios previstos** na legislação de regência – "dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição" na hipótese de doação por pessoa física e "valor máximo de gastos estabelecido pelo seus partido", no que diz com utilização de recursos próprios – **desatendem ao princípio da isonomia** no processo eleitoral, entre eleitores e candidatos.

Consoante Robert Alexy, a fórmula que melhor expressa a **ideia de igualdade** é a de que "o substancialmente igual não pode ser tratado desigualmente" (*Teoria dos Direitos Fundamentais.* Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 404).

Ingo Wolfgang Sarlet, por sua vez, destaca que o princípio da igualdade "encerra tanto um dever jurídico de tratamento igual do que é igual quanto um dever jurídico de tratamento desigual do que é desigual." (SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. O sistema constitucional brasileiro. *In:* Curso de Direito Constitucional. 2. ed., revista, atualizada e ampliada. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2013, p. 548).

Vê-se, portanto, que a existência de **algum critério de desigualação por si só** não implica afronta ao princípio da isonomia.

A observância, contudo, do princípio da igualdade veda, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo, desequiparações fortuitas ou injustificadas" (O conteúdo Jurídico do princípio da igualdade. *Editora*



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908227.

*Revista dos Tribunais*. 2. ed. São Paulo, 1984, p. 25). José Gomes Canotilho, a seu turno, ensina **violado tal princípio** "quando a desigualdade de tratamento surge como arbitrária" e "existe uma violação arbitrária da igualdade jurídica quando a disciplina jurídica não se basear num: (I) fundamento sério; (II) não tiver um sentido legítimo; (III) estabelecer diferenciação jurídica sem um fundamento razoável" (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* Coimbra: Almedina, 1997, p. 419).

Consabido que no processo de construção e fortalecimento da democracia a **legitimidade da escolha** dos candidatos é valor maior a ser perseguido, a exigir seja assegurado o exercício da soberania popular por meio de **voto** com **igual valor para todos**, enquanto que a **disputa eleitoral** propriamente dita deve ser informada pela **igualdade de chances**, de rigor verificar **se os critérios erigidos** nos dispositivos legais ora submetidos a controle de constitucionalidade convergem à **realização da igualdade**.

Concluo **negativamente**.

O critério legal adotado **autoriza pessoas físicas** com renda maior a efetuar doações em montantes superiores ao patamar aplicado a pessoas menos abastadas. Observado por outro ângulo, tal critério – determinado percentual da renda bruta auferida no ano anterior - culmina por **proibir que pessoas físicas** em situação econômica menos privilegiada possam fazer aportes de recursos aos seus candidatos em valores iguais aos despendidos por doadores em condições avantajadas.

Tal desigualação entre doadores pessoas físicas - insuperável sob o prisma da legislação em vigor – se assenta, no meu entender, em discrímen que em nada contribui à democracia, ao aperfeiçoamento da representação popular, bem como com o imprescindível respeito ao voto em valor igual para todos. O critério tomado pelo legislador ordinário, quando muito pode ser compreendido no contexto da proteção à "saúde econômico-financeira" do indivíduo, legalmente impedido, mesmo contra a sua vontade, de destinar a título de doação valor acima do limite fixado proporcionalmente aos seus rendimentos.

Desprovido de finalidade orientada ao jogo político, o discrímen em



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908227.

exame **não justifica** a vedação a que pessoas físicas com renda inferior possam doar **em pé de igualdade** a outras cujos rendimentos sejam lhes superiores.

Assim, quanto ao limite das doações por pessoas físicas, **julgo que o critério** adotado na legislação em vigor **não justifica a desigualação** no âmbito do financiamento do processo eleitoral, em **dissonância**, portanto, com o princípio da **isonomia**.

Já a autorização legal aos **partidos políticos** para fixar limites máximos de **utilização de recursos próprios** pelos seus candidatos, permitindo pressupor – na via do ordinário – que candidatos em melhores condições econômico-financeiras podem suportar tetos mais elevados de gastos de campanha, revela a presença de um natural e inadequado **interesse** dos partidos políticos em encampar candidaturas de pessoas mais abastadas, em **detrimento de outros possíveis** representantes populares, em **ruptura**, antes mesmo de iniciada a disputa eleitoral propriamente dita, da **igualdade de oportunidades**.

Por fim, reiterando os fundamentos já expendidos quando do exame das doações por pessoas jurídicas, observada a **identidade** quase absoluta nas eleições brasileiras entre os **vencedores** dos pleitos e o **montante de recursos aplicados** na campanha, a possibilidade de os candidatos se autofinanciarem em patamares distintos, consoante autorizado pela legislação vigente – configura **quebra** da **isonomia** no processo de disputa eleitoral, impondo cenário invariavelmente favorável ao candidato detentor de melhor situação econômica, o que, além de contribuir à perpetuação no poder de determinadas pessoas, famílias e grupos, solapa o papel do eleitor e desacredita a democracia.

Acompanho, pois, o Relator quanto à procedência da ADI, com as adequações impostas pelo advento da lei que veio de ser aprovada no Congresso Nacional, pedindo vênia aos que se manifestaram de forma diversa. Quanto a eventual modulação de efeitos, reservo-me para manifestação no momento oportuno.

**É como voto.**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908227.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**D E B A T E**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER -** Senhor Presidente, faço o registro do quão interessante entendi a complementação do voto do Ministro Teori, que até me levaria a refletir mais, porque o que temos hoje, e estamos examinando, é uma limitação única e exclusiva. E no que diz com o valor que pode ser objeto da doação o Ministro Teori aponta outras condicionantes que por si sós estariam atendendo ao implícito comando vedatório da Constituição.

Aí, Ministro Teori, eu entenderia necessária uma interpretação conforme em função da minha compreensão sobre o tema, e não conseguiria chegar ao juízo de improcedência do pedido.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI -** Pelo que eu estou entendendo, Vossa Excelência, então, não consideraria propriamente inconstitucional toda e qualquer doação. Ou seja, em tese, seria possível a contribuição de pessoa jurídica.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER -** Em tese.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI -** Vários outros votos também se manifestaram nesse sentido. Isso é importante, porque todos sabemos que há uma lei em vias de ser sancionada ou vetada que mudou os parâmetros das doações por pessoas jurídicas.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Inclusive, oculta o destinatário das doações.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI -** É, exatamente. Uma coisa é afirmar que a pessoa jurídica não pode doar em qualquer circunstância; outra coisa é afirmar que a pessoa jurídica não pode doar

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908248.

nos moldes hoje previstos na legislação ordinária. Ou seja, não está o legislador inibido de futuramente remodelar isso.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Mas o que, a ministra Rosa, acho que está dizendo é que, talvez, Vossa Excelência devesse, também, reformular o voto para julgar parcialmente procedente ou adotar, desde logo, interpretação conforme, com os adendos que Vossa Excelência propunha. Acho que é isso que Sua Excelência está...

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER -** Não, como o Ministro Teori, eu pessoalmente...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Ela está dizendo que, com a improcedência, ficaria descozido da...

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI -** Conforme procurei colocar no adendo ao voto, as autorizações e as proibições que estão na Lei não são inconstitucionais. O que afirmei é que existem outras proibições que não estão na Lei e que não precisam estar nela explicitadas, porque decorrem naturalmente da Constituição. Isso, penso eu, não importaria tecnicamente uma interpretação conforme. Mas não tenho nenhuma dificuldade em afirmar que eu dou uma interpretação conforme para esclarecer isso.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu me lembro que, no TSE, há várias disputas em torno desse assunto. Por exemplo, a empresa que é permissionária ou concessionária, mas a *holding* que a controla... Portanto, a permissionária ou concessionária está...



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908248.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Elas não podem, mas *holding* pode.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Mas a *holding* pode. Então, isso tem sido objeto de discussão entre uma interpretação estrita da Lei ou uma forma fácil de contornar o próprio objeto da...

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI -** Eu penso que essas limitações são .....

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Agora, o quadro narrado ontem não foi de concessionárias, nem de permissionárias, não é? O quadro a que nós chegamos de contribuições ilícitas. E essa...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** – Não. É o que o ministro Teori aponta, de contratação direta. Ele apontou, também, no voto, empresas que mantêm contrato direto. Está contemplando.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - A Ministra Rosa Weber tem um voto um pouco mais amplo do que Vossa Excelência, sobretudo, primeiro, porque começou acompanhando o voto do Relator na integra. E, em segundo lugar, porque invocou o art. 14, § 9º, que diz respeito à normalidade das eleições. E qualquer contribuição que não seja, digamos assim, de pessoa física ou que possa afetar essa normalidade, é inconstitucional. Sua Excelência, *data venia*, aduz um novo argumento, o qual eu nem tinha cogitado. E acho que ninguém.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER -**Senhor Presidente, veja



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908248.

bem, se a Lei autorizasse as pessoas jurídicas a uma contribuição de R$ 100,00 - um valor ínfimo -, ou vedasse, como diz o Ministro Teori, a possibilidade de doação, por uma mesma pessoa jurídica, a mais de um candidato, concluiríamos - eu, pelo menos, não concluiria - afrontada a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral.

Então, foi aí que eu entendi interessante a colocação feita pelo Ministro Teori, que de certa forma, digamos assim, vem ao encontro do meu entendimento. Gostaria muito que estivesse presente o Ministro Dias Toffoli, porque Sua Excelência aventou, em uma das sessões anteriores, a possibilidade de alguns pequenos ajustes no seu voto. Mas, de qualquer sorte, eu vou...

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI -** No meu entender, havendo essas proibições implícitas, nada impediria que o TSE as explicitasse em sua regulamentação, porque elas são compatíveis com a Constituição.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Agora, Presidente, de qualquer forma, estamos julgando um caso concreto. Considerada a Lei nº 9.504/97, não cabe exercer um crivo prévio de controle de constitucionalidade, quer quanto ao projeto que está para sanção ou veto na Presidência da República, quer em termos de se atuar como consultor do Congresso quanto à disciplina da matéria. Por isso, restringi-me, no voto proferido, a apreciar a constitucionalidade ou não do preceito que hoje enseja a doação com o limite previsto na Lei nº 9.504: 2% do faturamento bruto da empresa.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER -** Mas, por isso, continuando, Senhor Presidente, como também estou examinando os dispositivos que foram articulados, esses dispositivos, eu reputo inconstitucionais nos moldes como estão lançados. Nada impede que amanhã ou depois, examinando por outros enfoques - e por isso é que me referi à complementação do voto do Ministro Teori -, possa vir a entender



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908248.

de forma diferente. Aqui, reputo inconstitucional.

E também percorro o argumento - e explicito - do respeito à soberania popular e à cidadania, fundamento da nossa República, que, em tese, pelo menos, afasta essa possibilidade. Digo que a cidadania encerra um permanente participar na vida do governo do País, em que conferido ao indivíduo tal **status**, e que, em absoluto, a cidadania se limita ou se esgota no ato de votar ou de ser votado, E, ainda, que reputo reputo igualmente inegável que tanto o **ius sufragii,** quanto o **ius honorum** consagram o ápice da soberania popular, no caso brasileiro, ao lado dos instrumentos constitucionais do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, objeto do art. 14, **caput,** inciso I, II e III, da Carta Política.

E, nesse compasso, sem desconhecer que o conceito de cidadania também comporta matizes diversos, enfatizo que as pessoas jurídicas não são efetivas detentoras dos direitos políticos por excelência, elencados no art. 14.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Ministra Rosa, se Vossa Excelência me permite, tive uma lembrança agora. O próprio Supremo Tribunal Federal interditou por súmula a **legitimatio ad causam** da pessoa jurídica a pressão popular, exatamente por falta dessa cidadania.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Esse argumento, *data venia*, veja, se levássemos a esse ponto, os partidos políticos não poderiam ser pessoa jurídica, que são eminentes instituições que participam da vida política.

Os jornais, na tradução hoje anglo-saxônica e mundial, o *The Economist*, por exemplo, editado nos Estados Unidos e em Londres, assume uma postura dizendo que estamos apoiando o candidato tal ou o qual. Alguém duvida da influência dos meios de comunicação, que são



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908248.

pessoas jurídicas? Alguém faz campanha sem? Então, isso virou uma platitude, como se fosse uma verdade absoluta. Desculpem-me.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Ministro, só estou dando apoio à informação da Ministra Rosa.

Agora, por exemplo: Vossa Excelência sabe que há um movimento da reforma política contra a divulgação, pelas empresas de comunicação, de resultados intempestivamente, da influência política que elas exercem. Vossa Excelência sabe que há esse movimento.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES –** É. De pesquisa.

Agora, a opinião que o jornal emite todo dia, as notícias que são dadas e tudo o mais. E vivemos nesse mundo. A *Internet*, que está estruturada. Então, parece-me que é interessante isso que está sendo apresentado, como se essas instituições não integrassem.

Na verdade, o conceito correto é de falar em sociedade civil. As empresas empregam; as empresas não amam, mas as empresas empregam as pessoas, permitem que elas amem, permitem que elas tenham um emprego, permitem que elas trabalhem. Integram a sociedade civil e seus detentores opinam, por isso.

Portanto, é uma platitude muito fácil e errada de colocar. Ora, Vossa Excelência que vem da área do trabalho. O grande problema hoje não é nem o direito de manter o emprego; é a empregabilidade, é o grande desafio. E isso é dado pelas empresas. E é interessante. Elas não podem opinar, ora.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER -** Na minha visão, podem, sim. E eu digo logo após.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908248.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Eu queria pedir um aparte à Ministra Rosa só para dizer que Sua Excelência, Ministro Gilmar, começou, como está no meu voto, baseando-se no § 9º do art. 14, que estabelece a influência do poder econômico.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES –** Claro.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Estamos falando dele.

Portanto, a influência, que é do poder econômico, não nas eleições, mas na sociedade, com as inferências gerais, não é - desculpa, Ministro. A Constituição diz "influência", não "abuso", do poder econômico nas eleições. E, portanto, é disso que aqui se cuida quando falamos de empresas.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Ministra Cármen, Vossa Excelência me permite um rápido aparte?

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA –** Aí é com a Ministra, porque estou devolvendo a palavra a ela.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Eu, exatamente nessa linha e até aproveitando uma expressão do Ministro Gilmar Mendes, que eu empreguei no meu voto, trata-se da paridade de armas, exatamente. As empresas, considerado o cidadão isolado, tendo em conta a paridade de armas, evidentemente quem investe 100 milhões de reais na campanha, inverte totalmente essa coerção de equilíbrio. E, portanto, não há essa paridade. A mim, afeta, como Vossa Excelência muito bem colocou, e parece-me que esse é o



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908248.

argumento definitivo, a normalidade das eleições.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER -** Posso prosseguir?

Ministro Gilmar, não encampo a visão atomizada em que somente cidadãos participariam da vida política. Reconheço o importantíssimo e necessário papel ...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Claro, porque esse argumento, considero uma simplificação e, de fato, não corresponde à realidade da complexa sociedade de hoje e é um argumento totalmente errado.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908248.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**O B S E R V A Ç Ã O**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Ministra Rosa, eu também queria reforçar esse seu ponto de vista, porque o meu voto foi proferido há um ano e sete meses, naturalmente. Então, estou fazendo essas intervenções só para relembrar.

Ontem, achei muito interesse uma figura utilizada pelo Ministro Gilmar, e aqui eu trouxe um estudo do Professor de Oxford, Keith D. Ewing, onde ele assinala o seguinte: a competição eleitoral, em um cenário de penetração irrestrita do poder econômico no processo eleitoral, seria o mesmo que convidar duas pessoas para participar de uma corrida de automóveis, em que umas delas disputará a competição com a bicicleta, e a outra com carro esportivo. Então é mais ou menos dentro da linha que Vossa Excelência está...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - E um dado importante é que, em geral, um está no Governo e outro não; um tem propaganda institucional e outro não está, um tem capacidade de obter pixulecos e outros não.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Mas nós não podemos julgar com base nessas premissas. Eu estou apoiando o voto...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu citei ontem, exatamente, o clássico Carl Schmitt que talvez tenha sido o primeiro a falar de igualdade de chances, dizendo que quem está no governo tem uma mais-valia natural. E ainda citei o exemplo da afirmação do João Santana, o qual declarou que estava lidando com pigmeus, ele com 12 minutos e a ex-ministra Marina Silva com meio minuto, um minuto, que é o quadro que se permitiu formar a partir de rádio e televisão, pagando-se dez milhões por minuto, como se comenta, pelo menos, para os

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908249.

partidos. E quem tem esse dinheiro é quem está no poder. Então, a desigualdade é ínsita ao processo; quer dizer, o mínimo que se tem de fazer é a equalização. Por isso que é covarde algemar outro, por isso que a questão é delicada, porque quem está no poder, se nada fizer de errado, já tem a mais-valia da publicidade natural. Veja o interesse que desperta uma entrevista de uma autoridade, governador, prefeito ou...

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Então, essas são práticas sobre as quais o TSE vai ter que se debruçar.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu sei, mas vai proibir? Isso é um dever de informação. Se o Presidente se desloca de um lado para outro, isso desperta interesse. É notícia. Isso faz parte de uma sociedade livre.

Há modelos que se desenham, como aquele, por exemplo, da igualdade - disse isso ontem, com toda franqueza -, um real, mil reais, dez mil reais e permitindo, inclusive, repasse, que talvez dê certo na Albânia ou na Coreia, mas ali não há nem eleição, ministra Rosa.

Agora, o grande problema é fazer isso para eleições, para países democráticos. Não se pode proibir que presidente da República dê entrevista na televisão, ou um governador ou um prefeito. É só isso. A mais-valia integra esse processo. Essa é uma observação corrente de Carl Schmitt, talvez um dos primeiros a lidar com o tema da democracia eleitoral.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Ministra Rosa, Vossa Excelência me permite uma observação?

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER -** Sempre Ministra Cármen, pode sempre.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Ministro Gilmar, sobre a doutrina de Carl Schmitt, respeitabilíssima, Vossa Excelência, como grande professor de Direito Constitucional que é, citou ontem que



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908249.

prevaleceu, no período ditatorial, a Lei nº 4.740/65, que proibia expressamente às empresas privadas doações, e que foi substituída pela Lei nº 5.682/72, e, portanto, em 1981, antes desta Constituição de 88, prevalecia esse modelo. E a despeito dessa mais valia de quem estava no poder e com a mordaça de quem era contra, nós vimos surgirem os novos partidos, inclusive, por exemplo, o partido que hoje tem governos e governadores e até a Presidente, que é o Partido dos Trabalhadores, em 81 proibido, e não tinha a mais valia e era contra o governo. Oito anos depois, pela ação de cidadãos, portanto, porque a Lei nº 9.096 vem só em 95, mudando e já permitindo às empresas privadas, nós tivemos em 89, a disputa, no segundo turno, do Ex-Presidente Collor e do Ex- Presidente Lula. E quem estava no poder, que era o PMDB, nem chegou ao segundo turno.

Então, para se ver que havia, que há condições que, acho, no controle abstrato, é importante, e o Ministro Teori chamou muito atenção sobre isso. É muito importante nós ficarmos no Texto Constitucional e no contexto constitucional, porque, primeiro, Vossa Excelência mesmo enfatizou ontem: cada país tem a sua história; o nosso poderia parecer surpreendente a nós, eu acho que, se é surpreendente, também é muito rico em sua experiência, mas bastaria ver isso. Quando era proibido e, portando, surgia um partido novo e um partido que era contra o e*stablishment*, ele chegou oito anos depois sem doação e sem ter a mais valia e sem ter esse acesso, independente do que veio a ser tornar depois e inclusive de práticas que são realmente, como Vossa Excelência demonstrou, por todas as razões, absolutamente contrarias à ética, à moralidade, ao direito, ou pelo menos, alguns dos seus agentes, de toda sorte, só para ficar numa quadra, não é só um dado que explica a dinâmica e história das instituições nem políticas, nem jurídicas.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Claro que não.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Apenas para ficar nisso. Sim, eu fecho meu parêntese, pedindo desculpas pela intervenção, mas apenas para dizer: não é um dado só que pode explicar. Por isso é



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908249.

que no riquíssimo debate deste importante julgamento, nós estamos tendo argumentações tão firmes, tão diferentes, tão plurais, como próprio de todo Colegiado, democrático, graças a Deus, para demonstrar exatamente isto: as visões são diferentes, porque a interpretação se dá no Texto Constitucional e sobre o Texto e o contexto Constitucional de forma diferenciada. Mas apenas para lembrar.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Mas, sem perturbar o voto da ministra Rosa, para fazer justiça, não a minha inteligência, mas à de Carl Schmitt, quando ele falava de mais-valia, obviamente não estava imaginando que quem estivesse no poder tinha o direito absoluto de nele continuar, até porque a premissa no debate de vários.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Sim, exatamente disso que eu parti. Por isso é que eu celebrei a citação de Vossa Excelência a Carl Schmitt. Celebrei no voto de Vossa Excelência a lição citada de Carl Schmitt.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Carl Schmitt não estava dizendo que isso não era revertido. O que ele dizia é que quem tem de vencer quem está no poder tem de superar essa mais-valia. E, obviamente, isso ocorre. Do contrário, não ocorreria a alternância de poder.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908249.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**V O T O**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Presidente, eu também supero as preliminares. Considero, como todos os que até aqui se manifestaram, o tema complexo, tormentoso, e faço justiça a alguns nomes que, desde a década de 90, vinham discutindo isso na Ordem dos Advogados.

Não posso deixar de me lembrar do Ministro Evandro Lins, que, quando lá cheguei, em 93, falava nesse assunto, e também do Professor Fábio Konder Comparato, que trabalhou o tema na Ordem dos Advogados, em Comissão Específica de República e Cidadania, buscando uma solução para esse grave tema no exercício legal do Conselho Federal da Ordem, que é o de defesa das instituições democráticas. Faço justiça a ambos, não sem me lembrar de tantos outros Presidentes anteriores, que chamaram a atenção da comunidade jurídica e de Advogados sobre como a democracia dependia do financiamento de campanhas e das doações, que também, por outro viés, podem ser uma porta aberta para a corrupção.

Não há modelo perfeito, como não há modelo democrático perfeito, mas o melhor dos modelos que temos é o democrático, estamos todos empenhados, cada um na sua função, em que ela se exerça da maneira mais aperfeiçoada possível.

Quando estava na Presidência do Tribunal Superior Eleitoral, fui questionada especificamente sobre isso, naquelas eleições que ontem foram lembradas pelo Ministro Gilmar, com meio milhão de candidatos, e se era possível manter esse estado de coisas. E, naquela ocasião, instada a falar pelo Tribunal, disse que dependeria ou da mudança do legislador ou de um pronunciamento deste Supremo Tribunal Federal; até lá, o Tribunal Superior Eleitoral aplicaria, como tem aplicado, a legislação e a lei.

Quero dizer, Senhor Presidente, que considero os debates que

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9706521.

tivemos aqui um dos mais ricos sobre o tema. E respeito todos os argumentos, até porque em muitos pontos eles coincidem na conclusão de que não há modelo perfeito.

Mas, como juíza, vou me ater exclusivamente ao que se contém na Constituição. E, se não há regras expressas - como foi acentuado especialmente no voto do Ministro Teori - que falava hoje do sentimento de Constituição, que Karl Loewenstein tanto menciona -, peço vênia aos votos divergentes, tanto o do Ministro Teori quanto o do Ministro Gilmar, para acompanhar o Relator.

Faço algumas breves observações, sem fazer leitura de voto, para concluir sobre a inconstitucionalidade da passagem das normas que se referem à doação de valores para campanhas eleitorais ou por empresas ou pessoas jurídicas, fundamentalmente, no art. 1º e no art. 14, § 9º, da Constituição. No parágrafo único do art. 1º da Constituição, porque "todo o poder emana do povo" e povo é um conceito jurídico definido em cada Constituição. Cada Constituição diz quem é seu povo. No caso brasileiro, no art. 12, são brasileiros, os nacionais, pessoas físicas que detém a titularidade da cidadania. E, portanto, são os cidadãos, pessoas físicas que compõem o povo, que exercem o poder político. Não são os únicos, concordo com o Ministro Gilmar, pois o poder político é muito mais vasto do que apenas a participação no processo eleitoral. Mas o processo eleitoral, na democracia representativa ou semidireta, privilegia aquele que elege e pode ser eleito, aquele que vota e pode ser votado, aquele, portanto, que participa do processo no sentido de formar a vontade que haverá de ser tida como a vontade da sociedade, expressa pelo Estado e a ser desempenhada pelo Estado. Assim, como posto na linha dos que votaram com o Ministro-Relator, a circunstância de se ter como cidadã a pessoa física, faz com que ela possa participar e contribuir para que não haja influências externas no processo direto. Mas o que a Constituição pode fazer não é coartar todas as possibilidades de manifestação, mas aquelas que influam diretamente no pleito do qual decorre a escolha daqueles que compõem o conjunto dos agentes políticos formadores da vontade de todos, da vontade geral, na fórmula rousseauniana. Então, em



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9706521.

primeiro lugar, o art. 1º, pelo seu parágrafo único afirma que povo é quem é titular do poder e, portanto, haverá de formar as correntes para se chegar a quem está no poder e quem exercerá o poder em seu nome. Em nome de quem? Dos cidadãos

O Ministro Fux citou Ronald Dworkin numa passagem, eu citaria numa outra: aquela em que ele desdobra a fala sobre pessoa jurídica não poder participar, não poder votar; ele ensina: porque a pessoa jurídica tem interesse, o ser humano tem dignidade, e dignidade é que é a base, o ponto fundamental da democracia. E é para se chegar à democracia que nós votamos, que nós fomos votados, que nós podemos eleger. Portanto, faltaria um dado essencial ao humano que é o processo de formação da vontade geral …

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Mas, em nenhum país em que ele viveu, atuou, Estados Unidos, Inglaterra, conseguiu-se eliminar a participação. Portanto, na verdade, a república de Dworkin fica na mente.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Sim, por isso eu estou citando a obra, como Vossa Excelência citou Carl Schmitt. E também confessa, Carl Schmitt, na sua vida e na sua obra, não atenderia também ao que ele falou. Mas, enfim, nós estamos citando uma teoria exatamente para respaldar...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Se há uma campanha endinheirada, é a campanha americana.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - M**antenho que abusos - aqui nem é o que me chama a atenção -, haverá, e como diria Machado de Assis, a virtude é uma, os pecados são muitos. Faz-se a lei, imediatamente dá-se um jeito de contorná-la. Compete a nós juízes fazer com que não haja esse contorno e que se resguarde a legalidade, se



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9706521.

resguardem os princípios constitucionais da formação da vontade popular por quem é do povo. É o cidadão que participa do processo, em qualquer condição, de candidato ou eleitor, de eleito ou de militante de uma determinada ideologia, ou agremiação. A participação no processo depende dessa condição de cidadania que é própria da pessoa física.

Considero que a igualação de doadores é que faz com que nós não tenhamos desvirtuamentos.

Qualquer que seja o modelo, o essencial é o controle realmente bem feito. Qualquer que seja o resultado a que se chegue, mesmo que seja o da inconstitucionalidade, e que venha um outro marco normativo, como previsto no voto do Ministro Fux, haveremos de nos esmerar sempre nos sistemas de controle, porque é daí que decorre talvez a maior lisura do processo, a probidade e, portanto, uma democracia na qual os cidadãos brasileiros possam confiar .

Como disse, não vou fazer leitura de voto, Presidente, mas concluo no sentido de acompanhar o Ministro-Relator, no sentido de julgar procedente a presente ação.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9706521.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

V O T O

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO**: **Ouvi**, *com a máxima atenção*, os votos **até agora** proferidos, todos igualmente substanciosos e apoiados em fundamentos relevantes.

**Peço vênia**, *no entanto*, **para acompanhar o dissenso** instaurado pelo eminente Ministro TEORI ZAVASCKI, **pois também entendo** que o reconhecimento legal **da possibilidade** de pessoas jurídicas de direito privado contribuírem, **mediante** doações, para partidos políticos **e** candidatos, **no contexto** de processos eleitorais, **não** transgride **nem** contraria a Constituição, **especialmente se** se institucionalizar sistema *de efetivo controle* que impeça, *neutralizando-o*, **o abuso** de poder econômico.

**O que** a Constituição da República **não** tolera **nem** admite **é o abuso** do poder econômico; **não**, *porém*, o seu **regular** exercício, cuja atuação **não provoca** *os efeitos perversos* – **e deslegitimadores** dos resultados eleitorais – **que decorrem** *dos excessos* que, *efetivamente*, **devem** ser coibidos.

**Em uma palavra**: as doações eleitorais, **refiram-se** elas a pessoas físicas **ou** a pessoas jurídicas de direito privado, **são legítimas**, **mostrando-se** *unicamente incompatíveis* com o modelo **consagrado** em nossa Constituição, **se e quando** efetivadas *de modo abusivo*.

**É interessante rememorar** que a CPMI *do caso Collor* **deixou consignada**, no Relatório **elaborado** pelo *então* Senador Amir Lando,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178788.

**passagem significativa** *que guarda pertinência com o que estou a dizer no presente voto*:

> *"(...)* ***Abandonemos a hipocrisia****.* ***Não****, contudo,* ***para permitir o domínio indiscriminado do poder econômico*** *(...)'.* ***A Constituição é clara; ela é hostil*** ***não*** ***ao poder econômico*** *em si mesmo considerado,* ***mas*** ***ao*** ***abuso*** *do poder econômico.* ***O*** ***abuso*** *do poder econômico* ***qualifica-se*** *como causa geradora de inelegibilidade;* ***o*** ***abuso*** *do poder econômico* ***pode*** ***justificar*** *a impugnação* ***e*** ***a ulterior*** ***decretação*** *da perda de mandato eletivo, mas, então, há que se impor um parâmetro realista e um controle severo para aqueles que infringirem a lei. 'Assim, estaremos certamente não acabando com a corrupção eleitoral, mas contribuindo para que a sociedade e a Justiça possam combatê-la efetivamente (…).*" (**grifei**)

**Se** houver infringência **ao que dispõe** a legislação eleitoral, **a existência** de *controle severo*, **ao coibir** o abuso, **legitimará**, *então*, **respeitada** a garantia do "*due process of law*", **a incidência** *das diversas sanções de direito eleitoral* **cominadas** em nosso ordenamento positivo.

**Bastante** **atuais**, *no exame da controvérsia ora em julgamento*, **as palavras** com o que *o então* Presidente François Mitterrand **encaminhou** à Assembleia Nacional **o projeto de lei** que dispunha sobre a regulamentação, *na República Francesa*, **do financiamento** dos partidos políticos:

> *"(...) Certamente,* ***não imporemos a virtude, porque haverá sempre aqueles que burlarão a lei para cometer fraudes****; no entanto,* ***os*** ***desonestos*** *serão dez vezes* ***mais*** ***culpados*** *e, por isso mesmo,* ***deverão*** *ser dez vezes* ***mais*** *penalizados (…).*" (**grifei**)

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - É importante ministro Celso, veja, o próprio texto que está servindo de base a essa invocação da supressão da participação de empresas, na verdade, o que ela veda, como o ministro Teori já tinha frisado, é contra a influência do



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178788.

poder econômico, portanto, exercido abusivamente, claro. E o próprio Texto Constitucional tem uma disciplina sobre as empresas, como elas atuam.

Por outro lado, um dos exemplos mais fáceis e plásticos de ser percebido é a influência, ainda que não econômica, diretamente das empresas jornalísticas, tanto é que, na rotina da nossa discussão, no âmbito da Justiça Eleitoral, nós temos as disputas que se verificam e as reclamações que se fazem contra o combate que um dado jornal, por exemplo, do interior, quando não se tem alguma estrutura plural, faz em relação a um dado candidato, ou a defesa que um dado jornal faz em relação a um dado candidato.

E o ministro Pertence, inclusive, timbrou uma fórmula dizendo: a liberdade de imprensa - especialmente da imprensa escrita - é praticamente absoluta; a não ser que ela seja marcada por incentivos econômicos, como propagandas que são dadas pela Prefeitura, mas essa é a percepção.

Veja, são organizações privadas, mas que exercem uma grande influência. O *The Economist*, que é lido pela elite mundial, assume posição nas eleições do Brasil, faz editorial dizendo que, para o País, é melhor tal ou qual candidato e dá palpite nas eleições americanas, como também dá palpite nas eleições inglesas ou de outros países. Alguns jornais que não o fazem, importantes, acabam assumindo posições pelo noticiário ou por outra forma.

De modo que dizer que nós vamos afastar e, veja, "mas podemos fiscalizar". E comprometeríamos o modelo de sociedade aberta, que tem defeitos, mas é o menos defeituoso de tudo o que conhecemos. Por isso, eu disse ontem que, se pensarmos em uma regulação excessiva do processo, talvez estejamos tentando copiar a Albânia. Não é o modelo da nossa cultura.

E temos uma outra dificuldade, que é o controle, o controle é difícil no interior. A toda a hora, quando conversamos com pessoas que lidam com o processo eleitoral, elas chegam com notícias, algumas estarrecedoras, do que ocorre no interior, onde nossa capacidade de



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178788.

fiscalização é pequeníssima.

Ontem, relatou-se, aqui, de forma muito clara o tempo que se toma para apreciar as contas presidenciais, às vezes, oito dias, tendo em vista a diplomação. Dificuldade de fazer esse controle. Até há pouco tempo - isso está no relatório que Sua Excelência acaba de ler da CPMI -, reconhecia-se - até recentemente, e ainda continua assim - essa aprovação era formal. E imaginávamos que o caixa dois tinha sido banido, em função de todos esses episódios, inclusive o julgamento importante do "Mensalão". Mas, não, continua a surgir notícias, vimos aí nos vários depoimentos, de pessoas que entregaram uma parte dos recursos por fora, diretamente ao tesoureiro do Partido. Logo, essa prática, a despeito da criminalização severa de determinadas práticas, o caixa dois continua, talvez, reconhecido como, pode ser, se não declarado, um crime de falso na Justiça Eleitoral, uma abordagem de caráter tributário, sonegação, talvez, mas nada mais do que isso.

Então, fazer o discurso de que agora cabe à Justiça Eleitoral proceder à fiscalização, especialmente das doações privadas, de pessoas físicas, muitas vezes, vai levar à impossibilidade. Eu chamava a atenção à questão do limite a ser fixado de maneira igual, que pode levar a que os recursos que serão hauridos ilicitamente sejam destinados a pessoas sem capacidade financeira para proceder a doação.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Agora, com relação a isso, Ministro Gilmar, é porque Vossa Excelência votou, e nós procuramos deixar que Vossa Excelência terminasse a sua votação, mas, na verdade, nós nos adstringimos, num primeiro plano, a essa interdição às pessoas jurídicas de efetuarem doações.

Com relação às pessoas físicas, na verdade, nós abordamos os critérios de violação do Princípio da Isonomia, mas nós nos limitamos, eu, pelo menos, a recomendar que o Congresso utilizasse parâmetros. Mas efetivamente eu não julguei isso, porque não era objeto. Eu não pronunciei uma sentença aditiva. Na verdade, eu declarei



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178788.

inconstitucionalidade, tudo no que diz respeito à pessoa jurídica. E recomendamos ao Congresso, porque falava eu de uma atividade dialógica com as instituições, de sorte que, na verdade, essa modulação, até pelo tempo, nós vamos ter que fixá-la de maneira bem escorreita, porque, com relação às pessoas físicas - o Ministro Marco Aurélio poderia me secundar neste particular -, tenho a impressão de que deixamos as pessoas físicas tal como hoje se encontram reguladas pela Lei. Não fixamos nada nisso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sem dúvida alguma, quanto às pessoas naturais, o voto de Vossa Excelência, que acompanhamos, é nesse sentido.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu chamei a atenção, porque o pedido...

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Não, eu sei, mas é que Vossa Excelência estava evidentemente votando de acordo com a sua convicção, e nós não o interrompemos. Mas nós, aqui, nos limitamos a declarar a inconstitucionalidade na parte que permite a doação de pessoa jurídica. No que concerne à pessoa física, nós concitamos o Parlamento a que ele elaborasse uma lei que estabelecesse parâmetros da igualdade, etc. Aí, Vossa Excelência talvez tenha partido da premissa de que nós já estávamos na Albânia, e, aí, concluiu.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** – Não. É que entendi que Vossa Excelência estava acolhendo o pedido feito na ação, que é realmente um pedido para aplicar o direito da Albânia.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Não foi isso, foi fruto daquela pólvora a que me referi.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178788.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO**: **Concluo** o meu voto, Senhor Presidente. **E**, *ao fazê-lo*, **peço vênia** para, **acompanhando** o dissenso, julgar **improcedente** a presente ação direta.

**É o meu voto**.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178788.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

DEBATE

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Parece-me que Sua Excelência, o Ministro Marco Aurélio, com relação ao voto do Ministro Luiz Fux, pelas minhas anotações, tinha apenas uma divergência quanto ao art. 23, não é isso?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não haveria divergência, Presidente, porque o Relator também conclui pela manutenção da disciplina no tocante aos doadores pessoas naturais. A improcedência do pedido, no meu voto, é quanto a esse item.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Veja o seguinte, até o pedido - porque nós não podemos nos afastar do pedido - diz assim: "seja instado o Congresso (...)". Então, aqui nós falamos nessa necessidade da interação dos Três Poderes e concitamos o Congresso a fazer algo que fosse, de alguma maneira, alinhado à isonomia. Mas não declaramos nenhuma inconstitucionalidade com isso. Como já há uma lei em vigor que regula as pessoas físicas, talvez, para evitarmos embargos de declaração ou mal-entendido, nós poderíamos declarar a procedência da ação de inconstitucionalidade em relação às pessoas jurídicas e parcialmente procedente.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois não, aí, então, não haverá divergência entre Vossas Excelências...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** E, nesse caso, eu acompanho nesses termos.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741320.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, não caminho no sentido de instar o Congresso a fazer ou deixar de fazer alguma coisa no campo da atividade precípua.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Isso é a segunda fase, quando, então, discutiremos sobre isso.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741320.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

## RETIFICAÇÃO PARCIAL DE VOTO

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO**: Ao declarar **improcedente** a presente ação direta, **enfatizei** que o fazia **acompanhando** *a divergência* instaurada pelo eminente Ministro TEORI ZAVASCKI.

**Ocorre**, *no entanto*, que Sua Excelência **esclareceu** *que julga parcialmente procedente* **a presente** ação direta.

**Ajusto**, *portanto*, **nesse sentido**, o meu voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178789.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**RETIFICAÇÃO DE VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu também, Presidente, vou acompanhar o voto - portanto, estou julgando parcialmente procedente - do ministro Teori Zavascki, entendendo que o sistema de restrições de doação de pessoas jurídicas pode ser adensado e até, compreensivamente, aperfeiçoado e ampliado até em sede judicial.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9603763.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**D E B A T E**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Acho que não está correta a proclamação, Presidente. Acho que a maioria está julgando parcialmente procedente, porque, há dois... na verdade, são pedidos complexos.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Não, isso não é impedido, concitar o Parlamento a...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Mas não faz sentido também.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Parece-me que a parte relativa a concitar ou não o Parlamento e ao prazo que será dado ao Parlamento faz parte da modulação.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – "Parcialmente" com duas correntes: uma na qual estão o ministro Teori Zavascki, o ministro Gilmar Mendes e o ministro Celso de Mello, e a outra em que está o Relator e os que o acompanharam.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI -** "Parcialmente" em menor extensão.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Nós também somos, Presidente, pela parcial procedência.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Porque julgamos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178790.

improcedente o pedido quanto à normatização relativa às doações pelas pessoas naturais.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Não há dúvida. É que eu queria deixar... Ministro Fux, ajude-me, por gentileza.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Pois é. Eu também preciso de ajuda, porque eu não sei como é que é parcialmente procedente para todo mundo.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Nesta primeira fase, nós temos que decidir o seguinte: se os artigos impugnados estão ou não de acordo com o que prescreve a Constituição. Então, parece-me que, neste primeiro momento, nós temos que fazer um juízo de procedência ou improcedência. Assim, o Ministro Fux, salvo engano, considerou os artigos que estabeleciam a doação de pessoas jurídicas inconstitucionais. Nesse sentido, todos os que votaram acompanhando o Relator julgaram a ação procedente. Não é isso?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sem dúvida.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Isso, nesse capítulo.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Nesse capítulo, ou seja, os artigos impugnados realmente...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Quanto à doação das empresas.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178790.

**(PRESIDENTE)** - Segundo a maioria, que inclusive sobejou o número de oito votantes - parece-me, são oito.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Oito votantes.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Oito consideraram esses artigos inconstitucionais.

Há uma outra corrente composta por três Ministros - que são os Ministros Teori Zavascki, o Ministro Gilmar Mendes e o Ministro Celso de Mello - que julgavam parcialmente procedente, entendendo que o Supremo Tribunal Federal pode fazer um controle da adequação das normas ordinárias à Constituição, tendo em vista a normalidade das eleições. É isso?

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO**: Certo, a corrente minoritária julga parcialmente procedente a presente ação direta.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - A improcedência parcial de Vossas Excelências seria com relação ao quê?

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO**: A declaração de procedência parcial **resulta** do fato de o Ministro TEORI ZAVASCKI, ao assim votar, haver formulado *interpretação conforme à Constituição*.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - O Ministro Teori julga parcialmente procedente, porque ele sugeriu medidas que levariam à procedência, porque a interpretação é conforme.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Completude no elenco de proibição.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI**



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178790.

**(PRESIDENTE)** - Na verdade, o Ministro Teori estava sugerindo uma interpretação conforme, dizendo, segundo as minhas anotações, que as pessoas jurídicas, suas congêneres ou coligadas, não podem doar quando sejam contratantes do Poder Público e também não poderiam doar para candidatos que competem entre si. Portanto, Vossa Excelência, no fundo, estaria dando uma interpretação conforme às normas constantes dos artigos da Lei impugnada, ou dos artigos da Lei impugnada.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Quanto a essa última cláusula, em síntese, não vale cercar por todos os lados.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Bem, então, eu posso proclamar que julgaram procedente a ação os Ministros que eu mencionei no tocante aos artigos que dizem respeito à doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais. Então, nesse sentido, há unanimidade quanto à procedência.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Unanimidade, não, há oito votos.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO**: O julgamento não foi unânime, pois houve 03 (três) votos vencidos, ainda que em menor extensão...

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Oito votos? Perdão, por oito votos, maioria de oito votos.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO**: A corrente minoritária compõe-se de 03 (três) votos vencidos.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Vencidos os Ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes e



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178790.

Celso de Mello, que julgavam improcedente quanto a esse ponto.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI -** E que consideravam constitucional, mas davam interpretação conforme.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Conforme essas normas.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Nos termos do voto do Ministro Teori Zavascki. Perfeito.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 10178790.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

## RETIFICAÇÃO DE VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Senhor Presidente, eu gostaria de reajustar a modulação que eu adiantei, para que essa decisão tenha - eu vou sugerir - eficácia **ex nunc** a partir deste julgamento, por causa da data da anualidade do art. 16 da Constituição.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741322.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**D E B A T E**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - E vamos, então, colher os votos quanto à proposta de modulação do Ministro Fux.

Vossa Excelência tem alguma questão de fato ou de ordem, para manifestar?

O SENHOR ADVOGADO - Não, Excelência, era simplesmente para dizer que, nos pedidos quanto à pessoa física, pede-se a declaração de inconstitucionalidade, mas se pede também que se confira, ao Parlamento, o prazo de vinte e quatro meses para que promova alteração, adequada à Constituição, fixando limite nominal igual para todos.

É nesse sentido que se pede a modulação. E, pelo que se havia verificado dos votos dos Magistrados, o Plenário havia chegado a uma maioria também quanto a esse aspecto. E agora só no finalzinho da Sessão que .....

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Não, é porque todos nós, na fundamentação do voto, chegamos à conclusão de que deve haver uma certa isonomia no momento em que o Parlamento está cuidando dessa matéria - até parece que já há um projeto de lei ou algo semelhante.

Mas, vamos dizer assim, o consenso firmou-se no sentido da doação de pessoa jurídica, muito embora tenha feito argumentos no voto sobre essa exortação ao Parlamento, nós ficamos adstritos às pessoas jurídicas.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER -** Senhor Presidente, eu estava aguardando, para não tumultuar, porque eu tenho esta compreensão: de que nós avançamos no julgamento. Nada impede que agora, até em função de não existir mais, pelo que se tem notícias, a mora

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908250.

legislativa, se possa alterar. Não tenho nenhuma dificuldade com relação a isso.

Mas, verificando a certidão de julgamento lá naquela Sessão onde o Ministro Joaquim Barbosa, inclusive votou, eu encontro:

"Declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do artigo 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504; do artigo 39, § 5º, da Lei nº 9.096, com exceção da expressão 'e jurídicas', devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 meses."

E, aí, para recomendar, porque a petição inicial distinguiu pessoa física e jurídica.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Pois, é, para recomendar. Agora, vou ler o pedido feito.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER -** Não, não. É o quinto pedido, perdoe-me, Ministro Fux. O quinto pedido deduzido é que era: Instar o Congresso Nacional a legislar, observados tais parâmetros.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - É isso.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - É que eu entendi também que Vossa Excelência, com a conclusão a que chegou - e, aí, com todo respeito e sem nenhum demérito, apenas uma dedução lógica, e posso estar errado -, Vossa Excelência deu com uma mão, mas tirou com a outra.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) –** Como?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Porque Vossa Excelência declarou inconstitucional - e é por isso que eu estou acompanhando Vossa Excelência neste momento agora, até explicitando o meu voto - o artigo 23, e §§ e incisos, que trata



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908250.

da doação de pessoas físicas.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER -** Físicas, isso.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Como Sua Excelência declarou inconstitucional, mas manteve eficácia desses dispositivos, porque não declarou a nulidade, por vinte e quatro meses e, logo no parágrafo seguinte, pelo menos é o que consta da ata, deu ao Congresso mais vinte e quatro meses para que dispusesse de forma diferente, então, a impressão que eu tenho é a de que a declaração de inconstitucionalidade, na verdade, ficou um pouco no ar, porque ficou ao alvedrio depois de uma correção futura do Congresso.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu entendi agora que o Ministro está julgando improcedente.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) –** Não.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Eu votei acompanhando o Ministro, até cheguei a conversar com ele, quanto a pessoas jurídicas. Tanto que cheguei a conversar também com o Ministro Marco Aurélio. Eu o acompanharia na procedência parcial, se avançasse quanto à pessoa física. Mas o Ministro nos esclareceu e disse: Não, quanto à pessoa jurídica - porque ele estava instando a que a Congresso se pronunciasse.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Eu mantive a eficácia.

Levando em consideração o estado atual de coisas, o correto seria declarar a inconstitucionalidade do dispositivo que permite às pessoas jurídicas contribuírem para a campanha eleitoral, e, tendo em vista o decurso do tempo, essa modulação não pode mais existir, tem que ter uma eficácia **ex nunc** a partir desta Sessão. E, no meu modo de ver,



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908250.

concitar o Parlamento a regular essa matéria, no meu modo de ver hoje, está prejudicada, porque já há uma lei.

Então, eu reajusto toda essa decisão para ficar exata e sem dúvida nesse sentido.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois não. Então, Vossa Excelência também reajusta nesse sentido?

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER -** Exato. Lembro a Vossa Excelência que eu ainda questionei exatamente este ponto: qual era a procedência dada pelo Ministro Fux?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Então, todos que julgam procedente a ação estão julgando nesse sentido neste momento.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Quanto à pessoa jurídica.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Quanto à pessoa jurídica, simplesmente.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -** Nada com as pessoas naturais.

Aí, nós temos o problema dos que já votaram e que não estão aqui.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Olha como está o pedido. O pedido está sempre se referindo à pessoa jurídica, A e B é relativo à pessoa jurídica; C, seja declarada a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, autorizando-se que tais preceitos mantenham eficácia por vinte e quatro meses a fim de se evitar a criação de lacuna jurídica ameaçadora, porque não havia regulação com relação à pessoa



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908250.

física.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Senhor Presidente, eu tenho viagem e vou pedir licença para me ausentar e, se houver necessidade de voto na modulação, voto na semana que vem.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Mas Vossa Excelência está de acordo com essa modulação?

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Estou de acordo e estou votando com Vossa Excelência no sentido da...

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Então, pode-se computar o seu voto?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Equivale a *ex nunc*.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** – Não. Não estou votando a modulação.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Não, mas eu gostaria de já deixar consignado...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES –** Não. Não. Votamos na semana que vem, complementamos.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Mas tem quórum para modular?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, tem-se *quorum* para atuar.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908250.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) –** Temos?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Tem-se *quorum* para atuar.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Temos quórum.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Temos, somos oito no Plenário.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - A modulação é uma outra etapa, nós temos chegado a essa conclusão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não podemos, Presidente, jogar com o *quorum*.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Não, não.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ou seja, projetar a Sessão para uma outra assentada, visando ter-se a presença deste ou daquele Colega.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Concordo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Comparecemos ao Tribunal no horário marcado e o fizemos para atuar e estamos atuando com o *quorum* regimental.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Ministro, queria dizer a Vossa Excelência e a todos



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908250.

presentes, que a Sessão foi marcada com muita antecedência. Ministro Marco Aurélio, eu acrescento, às ponderações de Vossa Excelência, o seguinte, a Sessão foi marcada com antecedência.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Foi, sem dúvida.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Com antecedência regimental.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não há surpresa.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Portanto, não há surpresa de nenhum Ministro.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O ministro Joaquim votou afastando qualquer modulação, como eu fiz.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Eu diria o seguinte: o Ministro Joaquim se pronunciou quanto à modulação proposta naquele momento. Ele não modulava. Como Vossa Excelência está reformulando neste momento, a minha impressão é a de que o Ministro Fachin poderia participar.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, ocorrerá sobreposição, na mesma matéria. Certo ou errado, o ministro Joaquim Barbosa pronunciou-se, e eu também o fiz, contra qualquer modulação.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - É que ele era contra a modulação.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Fica bem assim. É tomar os votos. O Relator não modula, o meu voto se soma ao de Sua Excelência, e o do ministro Joaquim também.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908250.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Vamos assentar a tese.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Não, nós podemos resolver isso também.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9908250.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

ADITAMENTO AO VOTO

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Eu também não modulo, portanto, não haverá a possibilidade de modular na próxima Sessão, ainda que compareçam demais outras pessoas. E não modulo por quê? Porque para mim não há possibilidade de retroação desta decisão nossa para atingir eleições passadas, porque elas já foram aprovadas pelo TSE, e trata-se de um ato jurídico perfeito e imutável, portanto, à luz da nossa Constituição.

Então, esta decisão valerá daqui para a frente, atingirá as eleições de 2016, 2018 e todas as que se sucederem, salvo alteração legislativa significativa que não tenha algum vício de inconstitucionalidade.

Eu não modulo, não teremos condições de modular mesmo na próxima Sessão.

Está encerrado o julgamento e eu vou proclamar.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9465518.

**17/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Senhor Presidente, só um esclarecimento.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois não.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - No sistema brasileiro, temos o hábito de trazermos o acórdão pronto, mas vamos debater. O acórdão só se lavra depois dos debates, após o julgamento.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Sim.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - De sorte que esses reajustamentos de voto, eles são essenciais para que possamos exatamente colher qual é a vontade da maioria.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois não.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Então, de acordo com o resultado que Vossa Excelência anunciou é que será lavrado o acórdão.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Sim, isso constará em Ata.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) -** Claro que, no outro voto, havia modulação. Isso é que vou fazer inserir.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Agora, em complemento, a Corte decidiu não modular.

Definitivamente, está encerrado este julgamento, não será retomado mais na próxima semana.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9741324.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650**
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - SE-MCCE
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU
ADV.(A/S) : BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB
ADV.(A/S) : MARCELO LAVENÈRE MACHADO
AM. CURIAE. : INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB
ADV.(A/S) : THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS - IPDMS
AM. CURIAE. : CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ DIREITOS
ADV.(A/S) : ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO(A/S)

**Decisão:** O Ministro Luiz Fux (Relator) julgou procedente a ação direta para: declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, *caput* e § 1º da Lei nº 9.504/97, também com eficácia ex tunc salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar 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 declarar a inconstitucionalidade das expressões "*ou pessoa jurídica*", constante no art. 38, inciso III, e "*e jurídicas*", inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95, com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97, e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95, com exceção da expressão "e jurídicas",

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9476083

devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses; e para recomendar ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses, tomando os seguintes parâmetros: *a*) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deve ser uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; *b*) idêntica orientação deve nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos, e *c*) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 (dezoito) meses, outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria. O Ministro Joaquim Barbosa (Presidente) acompanhou o voto do Relator, exceto quanto à modulação de efeitos. Em seguida, o julgamento foi suspenso para continuação na próxima sessão com a tomada do voto do Ministro Dias Toffoli, que solicitou antecipação após o pedido de vista do Ministro Teori Zavascki. Falaram, pelo requerente Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Dr. Marcus Vinicius Furtado Coelho; pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União; pelo *amicus curiae* Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – SE-MCCE, o Dr. Raimundo Cezar Britto Aragão; pelo *amicus curiae* Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado – PSTU, o Dr. Bruno Colares Soares Figueiredo Alves; pelos *amici curiae* Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais – IPDMS e Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ, a Dra. Aline Osório; pelo *amicus curiae* Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, o Dr. Marcelo Lavenère Machado; e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, Procurador-Geral da República. Plenário, 11.12.2013.

**Decisão:** Prosseguindo no julgamento, após o voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava o Relator, deixando para se pronunciar sobre a modulação de efeitos em momento oportuno, e o voto do Ministro Roberto Barroso, acompanhando integralmente o Relator, o julgamento foi suspenso ante o pedido de vista formulado pelo Ministro Teori Zavascki em assentada anterior. Ausentes, justificadamente, os Ministros Joaquim Barbosa (Presidente) e Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente). Presidiu o julgamento o Ministro Celso de Mello (art. 37, I, RISTF). Plenário, 12.12.2013.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Teori Zavascki, julgando improcedente a ação direta; o voto do Ministro Marco Aurélio, julgando-a parcialmente procedente para declarar, com

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9476083

eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 24, cabeça, da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza a doação, por pessoas jurídicas, a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do parágrafo único do mencionado dispositivo e do artigo 81, cabeça e § 1º, da mesma lei, assentando, ainda, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 31 da Lei nº 9.096/95, no ponto em que admite doações, por pessoas jurídicas, a partidos políticos, e a inconstitucionalidade das expressões "ou pessoa jurídica", presente no artigo 38, inciso III, e "e jurídicas", constante do artigo 39, cabeça e § 5º, todos do citado diploma legal; e após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, julgando procedente a ação, acompanhando o voto do Relator, mas reservando-se a pronunciar-se quanto à modulação dos efeitos da decisão ao final do julgamento, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. O Ministro Luiz Fux (Relator) esclareceu que se manifestará em definitivo sobre a proposta de modulação ao final do julgamento. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 02.04.2014.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, julgando improcedente o pedido formulado na ação direta, o julgamento foi suspenso. Ausentes o Ministro Dias Toffoli, participando, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, do Encontro do Conselho Ministerial dos Estados Membros e Sessão Comemorativa do 20º Aniversário do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA Internacional), na Suécia, e o Ministro Roberto Barroso, participando do *Global Constitutionalism Seminar* na Universidade de Yale, nos Estados Unidos. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 16.09.2015.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, e, consequentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor. Ausentes, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participando, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9476083

Encontro do Conselho Ministerial dos Estados Membros e Sessão Comemorativa do 20° Aniversário do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA Internacional), na Suécia, e o Ministro Roberto Barroso, participando do *Global Constitutionalism Seminar* na Universidade de Yale, nos Estados Unidos. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.09.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Edson Fachin.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 9476083

**23/09/2015** **PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, eu gostaria de fazer um rápido esclarecimento, se Vossa Excelência me permitir.

Eu não estava aqui na sessão de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, relativa ao financiamento de campanha, mas penso que devo a Vossas Excelências e à sociedade brasileira um esclarecimento. Eu não vivo a vida em *videotape*. Eu vivo a minha vida olhando para frente, graças a Deus. Porém a vida boa é feita de ética, a vida boa é feita de bons sentimentos e a vida boa é feita da verdade. Portanto eu tenho o dever de restabelecer a verdade. E é o que pretendo fazer, Presidente, muito brevemente.

Em 2006, eu escrevi uma proposta de reforma política para o Brasil, uma proposta acadêmica, sem nenhuma encomenda, em que propus um novo modelo de sistema de governo, de sistema eleitoral e de sistema partidário. Devo dizer a Vossa Excelência que a minha única motivação era idealística e patriótica de oferecer uma contribuição para o país, que ajudasse a aperfeiçoar a legitimidade democrática, a governabilidade e as virtudes republicanas.

Para sistema de governo, Presidente, eu propunha um modelo semipresidencialista, que o presidente fosse eleito, conservasse competências importantes, mas que o varejo da política fosse conduzido por um primeiro ministro. Isso escrevi, Presidente, premonitoriamente.

É preciso criar mecanismos de superação de crises políticas que impeçam a longa agonia de governos que perderam sua base de apoio no parlamento e na sociedade.

Eu propunha um modelo semipresidencialista em 2006 para viger oito anos depois, ou seja, em 2014. Talvez tivesse nos poupado de alguns aborrecimentos.

A minha segunda proposta, Presidente, era quanto ao sistema

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9818758.

eleitoral, em que eu defendia um modelo de voto distrital misto, em que metade do parlamento fosse eleito por votação em distritos e a outra metade fosse eleita por votação nos partidos. Cada eleitor teria dois votos: um no distrito e outro no partido. Esta fórmula, a meu ver, baratearia extremamente as eleições, e considero que esta é a providência mais importante de se fazer no Brasil, baratear o custo das eleições. Interessantemente, Presidente, esta proposta de voto distrital misto foi encampada algum tempo depois pelo Partido da Social Democracia Brasileira em manifestação expressa do seu presidente, Senador Aécio Neves.

E em relação ao sistema partidário, eu propunha o fim de coligações em eleições proporcionais e ressuscitamento da cláusula de barreira - isso da minha proposta de reforma política. No capítulo sobre financiamento eleitoral, Presidente, eu interessantemente alinhei os argumentos a favor do financiamento público, os argumentos contrários ao financiamento público e disse: essa é uma matéria que exige maior aprofundamento e debate. Ponto. Encerrei a minha proposta e segui viagem.

Em 2010, a Ordem dos Advogados do Brasil, sob a presidência do Doutor Ophir Cavalcante Júnior - e aqui cumprimento o ex-presidente Marcelo Lavenère, presente -, realiza um seminário sobre reforma política e me pede para ser o relator desse seminário, o que eu aceitei com muita honra e fui participar, na Ordem dos Advogados do Brasil. Desse seminário participaram como expositores o hoje vice-presidente da República Michel Temer, o ex-senador Demóstenes Torres, o senador Pedro Simon, o deputado federal Miro Teixeira, o deputado federal Aldo Rebelo, o então deputado federal José Eduardo Cardozo, o professor Walter Costa Porto e os cientistas políticos Argelina Figueiredo, Gaudêncio Torquato, Jairo Nicolau, Marcus André Melo, André Marenco e Lúcio Rennó.

Ao final desse seminário, eu era o relator e coloquei no papel as principais ideias que tinham sido debatidas e algumas posições históricas da Ordem dos Advogados do Brasil. Participaram desse seminário, presidindo mesas, a eminente Ministra Cármen Lúcia, o eminente



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9818758.

Ministro Ricardo Lewandowski, o eminente Ministro Sepúlveda Pertence. De modo que eu escrevo esse relatório, que resgatei hoje, em 6 dezembro de 2010, assino o relatório, entrego-o na OAB e vou fazer um ano sabático fora do Brasil, em 2011. Nunca mais cuidei desse assunto, nunca mais tratei de reforma política. Posteriormente, a Ordem dos Advogados do Brasil recebe uma representação feita pelos advogados Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto, questionando a questão do financiamento eleitoral. O doutor professor Daniel Sarmento e o professor Cláudio Pereira, depois houve uma manifestação na Ordem do doutor Eduardo Mendonça, todos eles foram meus alunos, todos eles são brilhantes, todos eles são pessoas formidáveis, porém, felizmente, eles não me consultam sobre o que vão fazer da vida deles, e portanto fizeram a representação sem que eu soubesse, sem terem me consultado, porque não tinham obrigação de me consultar. Eu mal consigo viver a minha vida, quanto mais viver a vida dos outros? Portanto, eles representaram, a OAB encampou a ideia, também não me consultou, porque felizmente a OAB não me consulta sobre o que vai fazer, e a OAB propôs a ação. Sendo que a tese jurídica da ação era: é inconstitucional empresa participar do financiamento eleitoral.

Eu devo dizer que não só não participei, como não concordo integralmente com a tese. Quem acompanhou o meu voto, o meu voto foi no sentido de dizer: se empresa pode ou não pode participar do financiamento eleitoral, quem tem que decidir é o Congresso Nacional, essa é uma questão política. Porém - disse eu - se empresa for participar do financiamento eleitoral, existem restrições mínimas que decorrem da decência política e da moralidade administrativa. E, portanto, não pode financiar os três candidatos, porque, se o fizer, isso não é exercício de direito político, isso é compra de favor futuro ou achaque. Além disso, a empresa que financia não pode contratar com a Administração Pública, porque senão o favor privado, que foi o financiamento eleitoral, vai ser pago com o dinheiro público, que é o contrato administrativo. Essa é a a minha posição, manifestada no voto e acompanhada, para a minha honra, por alguns colegas.



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9818758.

Portanto, Presidente, eu não tive nenhuma participação, nenhuma, zero. Simplesmente não corresponde aos fatos a suposição de que eu tenha sido o mentor de uma tese com a qual sequer concordo integralmente.

De modo, Presidente, que eu agradeço a atenção. Pareceu-me, no tom que eu acho que um juiz deve se manifestar, importante prestar este esclarecimento. As pessoas, na vida, têm direito a sua própria opinião, mas não têm direito aos seus próprios fatos - as pessoas têm que trabalhar com a realidade, as pessoas têm que trabalhar com a verdade.

E eu espero, Presidente, que essa histórica decisão do Supremo recoloque, na agenda do país e do Congresso Nacional, a elaboração, finalmente, de uma reforma política capaz de reforçar a legitimidade democrática, a governabilidade e as virtudes republicanas que nós tanto estamos precisando neste país. É preciso baratear o custo das eleições, e esta decisão pode ajudar a concepção de um modelo em que o cidadão, e não o dinheiro, seja o protagonista da nossa história.

Muito obrigado, Presidente.

*****



Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 9818758.