



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

HUGO ABRANTES FERNANDES

**ANÁLISE CRÍTICA DA ADI 4650 À LUZ DA HISTÓRIA
BRASILEIRA: A DECISÃO FOI UMA MUDANÇA DE RUMOS
OU UMA RETOMADA?**

BRASÍLIA

2016

HUGO ABRANTES FERNANDES

**ANÁLISE CRÍTICA DA ADI 4650 À LUZ DA HISTÓRIA
BRASILEIRA: A DECISÃO FOI UMA MUDANÇA DE RUMOS
OU UMA RETOMADA?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília
como requisito parcial à obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Bruno Rangel Avelino

BRASÍLIA

2016

HUGO ABRANTES FERNANDES

**ANÁLISE CRÍTICA DA ADI 4650 À LUZ DA HISTÓRIA
BRASILEIRA: A DECISÃO FOI UMA MUDANÇA DE RUMOS
OU UMA RETOMADA?**

Apresentada em 29/06/2016.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Mestre Bruno Rangel Avelino (Orientador – UnB)

Professor Doutor Tarcísio Vieira

Professor Mestre Roberto Carlos Pontes

AGRADECIMENTOS

À banca, pela paciência. Aos irmãos, pelo incentivo.

RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo a respeito da ADI 4650, em que o Supremo Tribunal Federal banuiu o financiamento de campanhas feito por pessoas jurídicas. Para entender adequadamente a extensão do problema, é feito um exame do modelo de financiamento americano e, após, um exame histórico de como evoluiu a legislação eleitoral no Brasil e o que a levou a culminar na autorização de doações de pessoas jurídicas em 1997. Na conclusão, breves propostas de como um financiamento com pessoas jurídicas poderia ser melhorado.

Palavras-chave: Financiamento eleitoral, ADI 4650, Direito Eleitoral, Dinheiro na política.

ABSTRACT

This work presents a study about the Supreme Court's ban on corporate funding of political campaigns. To reach a proper understanding of the matter, the American model of campaign finance is examined and, then, a historical exam of Brazil's electoral legislation and its evolution until corporate funding was allowed in 1997. In the conclusion, brief proposals on how to make a better electoral corporate funding.

Keywords: Campaign finance, ADI 4650, Electoral legislation, Money and politics.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DF	Distrito Federal
EUA	Estados Unidos da América
ES	Espírito Santo
MG	Minas Gerais
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. A Influência do poder econômico nas eleições	12
2.1. O Caso americano.....	13
2.2. O Caso brasileiro	18
2. Reformas eleitorais na história.....	25
2.1 A Primeira República.....	25
2.3 O Estado novo e o código de 1932	28
2.4 A redemocratização.....	29
2.5 O regime militar.....	32
2.6 A eleições de 1989 e a CPI 52/82.....	34
3 A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4650.....	39
3.1. Os argumentos da Ordem dos Advogados do Brasil.....	39
3.2 A posição da maioria	41
3.3 A posição da minoria.....	52
4. Conclusão	56
Referências Bibliográficas:	58
ANEXO A.....	61
ANEXO B	67

1. INTRODUÇÃO

A influência do poder econômico nas eleições é um problema quase insuperável dos sistemas democráticos atuais, embora não se trate de uma questão nova. Mesmo os antigos atenienses se preocupavam com a problemática, valendo-se dela para argumentar que o caminho mais democrático de prover cargos era o sorteio¹, uma vez que obstava a corrupção eleitoral.

Aristóteles, nessa mesma linha, sustentava que o sorteio era intrinsecamente mais democrático que a eleição², a qual melhor se coadunaria com um ideal oligárquico de governo.

Um dos motivos que levavam os antigos a tais conclusões era o descompasso de oportunidades entre os candidatos, uma vez que alguns disporiam de maior prestígio e bens, ao passo que outros teriam em seu favor apenas o discurso e a condição de cidadãos.

Percebe-se que já na antiga democracia ateniense se tinha em vista a dificuldade de promover um pleito eleitoral que se isolasse de certas influências aptas a diminuir a qualidade da representação.

Um sentido comum da palavra representação é “tornar presente o ausente”³, o que se convola no âmbito político em uma atribuição de poderes que consistem na tomada de decisões político-administrativas em nome da população⁴.

¹“Even in democracy some offices are coveted because they lead to prestige and advantage, and selection by lot ensures that the question of who obtains what post shall be settled by chance, whereas election opens the way to strife and, ultimately, *stasis*: the democrats preferred the lot because it obviated corruption and fractionalism.” (HANSEN, 1999, p. 236)

² “É democrático, por exemplo, escolher os magistrados por sorteio; oligárquico, elegê-los; democrático, não considerar a renda; oligárquico, tê-la em consideração. ” (ARISTÓTELES, 2002, p. 69)

³ (RIBEIRO, 2001, p. 30)

⁴ “Assim, na representação política, unem-se dois tipos de representação. O primeiro tipo é simples: eu represento você, decido em seu nome, em seu lugar. (...) O segundo tipo é mais complexo: fui eleito por um colégio em que se inclui você, mas no qual vários (talvez até você) não votaram em mim. Voto em seu nome, mas apoiando medidas com as quais você não concordaria. E, no entanto, sou seu representante, porque fui eleito pelos cidadãos da circunscrição tal, de que você faz parte. Represento tanto quem votou em mim quanto quem preferiu meus adversários. ” (RIBEIRO, 2001, p. 33-34)

Para que essa representação possa ocorrer de forma legítima num regime democrático, é forçoso o respeito a regras procedimentais cujo fim é garantir que os representantes eleitos espelhem, de forma fidedigna, os anseios e aspirações do conjunto da população, não apenas de determinados interesses⁵. É aí onde reside o problema fundamental da democracia representativa – essa representação é imperfeita⁶.

Com vistas a mitigar essa imperfeição, a Carta Magna estatui uma série de princípios, dentre os quais ressaem a isonomia em sua dimensão eleitoral (art. 5º, caput da Constituição Federal) e a impugnação de mandato quando houver abuso de poder político ou econômico (art. 14, § 10).

A lei também cerca o pleito eleitoral de restrições, como proibição de propaganda paga na rede televisiva e na internet, tetos para gastos em campanha, limites máximos de contribuições, fontes vedadas etc., tudo para impedir a captura do poder político pelo poder econômico, o que poderia agravar a falha representativa.

Forte nesses preceitos, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 4650, declarou a inconstitucionalidade por omissão do art. 24 da lei 9504, que autorizava, *a contrario sensu*, a doação eleitoral por parte de sociedades empresárias, pois as omitia do rol de fontes vedadas. Na prática, essa decisão implica retorno ao sistema vigente antes da lei 9504 e sob a égide do qual transcorreram as eleições presidenciais de 1989. Sob tal sistema, era proibida a doação eleitoral feita por parte de empresas com finalidade lucrativa. A despeito disso, a qualidade da representação da época não era patentemente superior, vez que, como sabemos, houve um impeachment em meio a forte clamor social.

Este trabalho tem caráter primordialmente de exame histórico. O escopo é examinar os argumentos trabalhados na ADI 4650, fazendo o cotejo com a realidade das eleições de 1989 e o processo de impeachment do presidente Collor, cujo ponto fulcral foram fraudes cometidas

⁵ “A alegação que conecta a democracia e a representação é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos. (...). Em um primeiro ponto de vista – do mandato –, as eleições servem para selecionar boas políticas ou políticos que sustentam determinadas políticas. Os partidos ou os candidatos fazem propostas políticas durante a campanha e explicam como essas propostas poderiam afetar o bem-estar dos cidadãos, os quais elegem as propostas que querem que sejam implementadas e os políticos que se encarregarão de praticá-las...” (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999, p. 29)

⁶ “Representação é um tema de discussão porque os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo. Mesmo se, uma vez no cargo, os políticos possam não querer fazer nada a não ser atuar a serviço do interesse público, para serem eleitos eles podem ter que, em primeiro lugar, satisfazer certos interesses. E uma vez eleitos, podem querer dedicar-se aos seus objetivos pessoais ou a alguns interesses públicos que diferem daqueles dos cidadãos.” (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999, p. 29)

contra a lei eleitoral da época, que foi qualificada como excessivamente rígida pela própria comissão parlamentar de inquérito incumbida da investigação do ex-presidente.

Para esse fim, o trabalho será dividido em cinco partes. Na primeira, se há de expor o impacto que o poder econômico traz aos pleitos e será feita uma análise de custos de campanha no Brasil e nos Estados Unidos, país frequentemente citado nas argumentações do STF. Na segunda, serão examinadas peculiaridades da história política brasileira, que distinguem o Brasil de outras experiências. Na terceira, entrar-se-á nas eleições de 1989, quando eram proibidas as doações, para um exame do pleito eleitoral. Na quarta, será feita uma exposição analítica dos principais argumentos históricos trabalhados na ADI 4650 que, após, serão confrontados com as informações expostas nas partes anteriores. A parte final será uma conclusão, em que se discorrerá, brevemente, sobre o diálogo institucional entre Supremo e Congresso e sobre as implicações que a ADI 4650 trouxe a essa questão. O método será a revisão bibliográfica, sobretudo de artigos científicos extraídos das bases de dados da Universidade de Brasília.

2. A Influência do poder econômico nas eleições

Muito da argumentação existente nos votos da ADI 4650 gravitou em torno do exame de sistemas de financiamento eleitoral estrangeiros. Em função da ausência de parâmetros constitucionais expressos com que balizar seus votos, o Supremo Tribunal Federal se socorreu de decisões de tribunais estrangeiros, sobretudo a suprema corte americana.

Entretanto, esse recurso ao estrangeiro foi superficial, feito sem ter em vista o todo, de modo que ficaram preteridos vários detalhes importantes do sistema americano. Sendo assim, antes de ingressar diretamente na fundamentação da ADI, cumpre descrever, embora brevemente, o sistema de regras atinentes ao financiamento eleitoral americano, com todas as suas reviravoltas histórias.

Além disso, por motivos metodológicos, os Estados Unidos aparecem como o melhor parâmetro de comparação com o Brasil. Primeiro porque é um país de dimensões continentais cujas eleições ocorrem em circunscrições enormes. Segundo porque é um país presidencialista, com um pleito nacional que impacta pesadamente todos os demais.

Após, será descrito o sistema brasileiro, a fim de que fiquem claros os muitos distanciamentos entre ambas realidades.

2.1. O Caso americano

Durante a maior parte do século passado, o financiamento de campanhas foi regulado nos Estados Unidos. Em 1911, as contribuições provenientes de empresas foram completamente proibidas, porém essa regra não tinha tanta importância, uma vez que inexistia limite para as contribuições oriundas de pessoas físicas⁷. Tanto as doações de campanha quanto doações aos partidos eram vedadas às empresas. Nos sessenta anos seguintes, a restrição se estendeu para outros entes, como sindicatos e associações comerciais⁸. Entretanto, o sistema era pouco compreensível, vez que não havia uma sistematização adequada da matéria.

Apenas em 1973 a legislação minudenciou o trato jurídico do financiamento de campanhas federais, por via do *Federal Election Campaign Act* (FECA), que veio na esteira do escândalo do *Watergate* e estatuiu limites de contribuições, sistemas de financiamento e prestação de contas.

O FECA manteve a proibição de doação por parte de corporações, mas permitiu que essas criassem fundos, os chamados PAC's, com o fim de captar recursos em prol (ou em desfavor) de determinado candidato. Pela nova lei, as corporações podem arcar com os custos administrativos e operacionais de tais fundos, mas lhes é defeso contribuir recursos do próprio caixa, de modo que o dinheiro advém, principalmente, de executivos ligados às corporações responsáveis pelos fundos.

Além disso, os PAC's estão constrictos por limites de doação. Um mesmo PAC só pode contribuir até o limite de cinco mil dólares por ano. Partidos políticos e indivíduos também se subordinam a limites de doação, que impõem freios tanto às doações diretas aos candidatos, quanto às doações feitas a PAC's e, até, a contribuições para partidos políticos⁹.

⁷ (ANSOLABEHERE, FIGUEIREDO e SNYDER JR., 2003, p. 106)

⁸ Idem.

⁹ Os limites de contribuição estão discriminados na tabela disponível no site http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfec.shtml#Contribution_Limits

O FECA também criou um limite de gastos eleitorais de vinte milhões de dólares, a ser atualizado monetariamente pelo índice de preços ao consumidor, para o caso das eleições presidenciais. Contudo, nesse caso, os candidatos só se subordinam ao limite se optarem por obter financiamento público de campanha. Nas primárias, o candidato recebe um dólar de dinheiro público para cada dólar que conseguir de doações privadas. Já nas eleições gerais, os candidatos podem contar com financiamento exclusivamente público.

Havia também limites de gasto para as campanhas dos demais cargos federais, no entanto, para essas campanhas, a Suprema Corte americana, no caso *Buckley v. Valeo* (424 US 1 [1976]), julgou inconstitucional a parte da lei que limitava os chamados “gastos independentes”, por entender que um tal limite implicava violação à livre expressão. O limite de gastos à campanha presidencial sobreviveu por ser voluntário. O desdobramento prático dessa decisão foi o surgimento dos chamados “super PAC’s”, que se ocupavam apenas de gastos independentes e, portanto, não se subordinavam a quaisquer limites.

Voltaremos ao caso dos gastos independentes mais adiante neste trabalho, por ora é imperioso concluir a exposição quanto ao sistema erigido pelo FECA no que tange à financiamento de campanha.

Ainda sobre limite de gastos, a Comissão Federal de Eleições criou uma distinção entre dois tipos de contribuição: os chamados *soft money* e *hard money*. Estes se subordinam inteiramente aos limites de gastos, pois são contribuição de campanha *per se*, já aqueles são recursos arrecadados pelos diretórios nacionais dos partidos, mas se destinam a eleições não federais, como eleições para governador, ou são recursos arrecadados por fundos não federais dos partidos, cujo propósito seria desenvolver a atividade partidária. Sendo assim, por não estar dirigido a uma campanha específica, o *soft money* escapava de qualquer regulação eleitoral, tanto para limite de gastos quanto para limite de contribuição¹⁰. Na prática, isso se revelou um artifício contábil para contornar algumas restrições legais, o que motivou uma reforma eleitoral abolindo essa distinção¹¹, reforma essa que foi referendada nesse ponto pela Suprema Corte americana no caso *McConnell v. F.E.C.*

O FECA foi modificado em diversas ocasiões, como é típico de qualquer norma eleitoral. Em 1979, passou a incluir a proibição de usar fundos de campanha para pagar despesas

¹⁰ (LIPSMEYER e GILL, 2005, p. 6)

¹¹ O *Bipartisan Campaign Reform Act*, sancionado no dia 27 de março de 2002.

peçoais, em 2002 impôs certas restrições ao uso do *soft money*, ao mesmo tempo que aumentou os limites do *hard money*.¹²

Embora essas distorções e furos legais sejam objeto de amplo debate jurídico nos Estados Unidos, a verdade é que, lá, a maioria das contribuições de campanha é oriunda de indivíduos, de pessoas físicas¹³.

Além disso, a maior parte dos recursos arrecadados advém de doações individuais acima de duzentos dólares, que corresponderam, nas eleições de 2012, a 63,5% de todas as doações eleitorais¹⁴. O problema é que apenas 0.4% da população faz doações eleitorais acima de duzentos dólares¹⁵, o que nos mostra que uma parcela muito ínfima da população (menos de 1%), é responsável por quase dois terços de todo o financiamento eleitoral. A maior parte dos recursos arrecadados vem de doações acima de dois mil e quinhentos dólares¹⁶.

Sendo assim, vê-se que o grosso do financiamento eleitoral americano está concentrado em uma pequena parcela da população, mas, ao mesmo tempo, por ser composto de contribuições relativamente pequenas, está também pulverizado em aproximadamente 1.200.000 doações. Não existe um único grupo de interesses, ou um único grande doador, que atenda à maioria das doações eleitorais.

Outro ponto importante a ser examinado para entender a estrutura do financiamento de campanha nos Estados Unidos é o conceito de gastos independentes. Segundo o FECA, “independent expenditures” são aquelas despesas realizadas a fim de contribuir com a eleição ou derrota de um candidato claramente identificado e que não são realizadas em concerto com as administrações financeiras de qualquer campanha de candidato ou partido¹⁷.

Isto é, são gastos de iniciativa e responsabilidade exclusiva do indivíduo, como pagar por um anúncio em favor de seu candidato favorito na TV, ou comprar e pagar pela distribuição de panfletos nas ruas. A Suprema Corte americana, em reiterados casos, julgou que limitar tais

¹² (ANSOLABEHERE, FIGUEIREDO e SNYDER JR., 2003, p. 107)

¹³ Nas eleições presidenciais de 2012, dos \$1,172,650,775 arrecadados, \$1,156,207,690 vieram de pessoas físicas, e apenas \$1,550,375 de PAC's. A participação das PAC's é muito mais relevante nas campanhas parlamentares. Dados disponíveis na url <http://www.opensecrets.org/overview/index.php?display=T&type=A&cycle=2012>

¹⁴ Dados disponíveis em <http://www.opensecrets.org/overview/donordemographics.php?cycle=2012&filter=A>

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

¹⁷ FECA, IX, 17: ” O termo “gasto independente” significa um gasto realizado por uma pessoa – (A) defendendo abertamente a eleição ou a derrota de um candidato claramente identificado; e (B) que não é feito em concerto ou cooperação ou a pedido ou sugestão de tal candidato, do comitê político de tal candidato ou seus agentes, ou o comitê do partido político de tal candidato ou seus agentes”

gastos atentaria contra a liberdade de expressão, o que os manteve além do alcance de qualquer lei proibitiva. Mesmo as empresas, que são proibidas por lei de contribuir, poderiam realizar esse tipo de gasto.

Foi em função dessa brecha legal que surgiram os chamados “super PAC’s”, isto é, fundos que, em tese, não estão vinculados a nenhuma campanha e trabalham exclusivamente com contribuições independentes. Esse tipo de fundo se esquia de todas as restrições normalmente extensíveis aos demais PAC’s. Em adição, alguns desses fundos se organizam sob o formato de entes beneficentes, o que, pelo código tributário americano, lhes garante sigilo de contas¹⁸. Isso fez nascer um fenômeno problemático para a transparência eleitoral, que ficou conhecido como “*dark money*” – um dinheiro cuja procedência é oculta.

É importante examinar esse ponto, pois mais de um bilhão de gastos eleitorais na campanha de 2012 corresponderam a contribuições independentes¹⁹, o que perfaz quase um sexto de tudo o que foi gasto em campanhas eleitorais nesse ano²⁰.

O caso mais recente em que a suprema corte americana se debruçou sobre o ponto dos gastos independentes foi o *Citizens United v. FEC*, no qual era questionada a proibição de corporações realizarem gastos independentes, erigida por uma reforma eleitoral cujo propósito era isolar os pleitos da influência do poder econômico.

No ponto, a suprema corte considerou que as restrições impostas às comunicações eleitorais em época de eleição estavam descritas em um cipoal tão extenso e complexo de legislação²¹, que, na prática, um cidadão que quisesse veicular publicamente seu discurso teria de primeiro consultar o comitê eleitoral para saber se a comunicação não estava em desconformidade com alguma das inúmeras regras²², do contrário estar-se-ia expondo ao risco de enfrentar um processo criminal. Isso constituiria, na prática, censura prévia, no entender da corte.

¹⁸ Seções 501(c) (4) e 501(c) (6) do Código Tributário.

¹⁹ Dados disponíveis em https://www.opensecrets.org/outsidespending/fes_summ.php?cycle=2012

²⁰ Dados disponíveis em http://www.fec.gov/press/press2013/20130419_2012-24m-Summary.shtml

²¹ “O FEC adotou 568 páginas de regulações, 1.278 páginas de explicações e justificações para essas regulações, e 1.771 pareceres desde 1975” 558 U. S. *Citizens United v. FEC* (2010), p 18

²² “ Em termos práticos, no entanto, dada a complexidade das regulações e a deferência das cortes perante tais regulações administrativas, um falante que queira evitar ameaças de responsabilização criminal e os altos custos de se defender de uma perseguição do FEC deve, antes de falar, pedir permissão prévia a uma agência governamental” Idem.

Demais, a corte entendeu que proibir por completo o gasto independente em comunicação feito por pessoas jurídicas seria um ataque insuportável à liberdade de expressão, vez que muitas pessoas jurídicas teriam um interesse genuíno em veicular algumas ideias políticas, pois, em certos cenários políticos, o propósito da pessoa jurídica poderia entrar em risco²³. É interessante o exemplo da loja de armas que se manifesta contrariamente ao candidato que advoga banir a venda de armas.

Em atenção a esses argumentos, a suprema corte americana declarou inconstitucional a passagem da lei que proibia as empresas de realizarem os gastos independentes. Convém assinalar que as doações empresariais diretas às campanhas continuam proibidas, como sempre foram desde 1973.

Podemos ver que as campanhas nos EUA são caríssimas, tendo havido um gasto da ordem de sete bilhões de dólares durante as eleições de 2012. A campanha presidencial do candidato vencedor custou 722 milhões de dólares²⁴, o equivalente a, aproximadamente, dois bilhões e meio de reais. Um valor exorbitante para os padrões brasileiros. Contudo, é de se repisar que a maioria desses recursos advém de contribuições individuais, muitas das quais de pequena monta²⁵.

O altíssimo custo das campanhas pode ser em parte explicado pelo relaxamento de controle promovido pelos julgados da suprema corte, e em parte pelo fato de não haver restrição quanto ao uso e à compra de anúncios na televisão. Cerca de 58% dos gastos da campanha presidencial de 2012 envolveram algum tipo de propaganda²⁶. O segundo maior gasto foi com processos de arrecadação de fundos, como convenções, telefonemas e criação de sites²⁷.

Feitas essas breves considerações, temos agora um panorama do financiamento de campanha nos Estados Unidos. Como se nota, o trato legal modificou-se diversas vezes com o decurso do tempo, seja por via de decisões judiciais ou edição de novos atos normativos. No centro de todas as normas estava o receio de que o poder econômico passasse a definir a vontade

²³ “Desse modo, os seguintes atos seriam delitos de acordo com o §441: o Sierra Club veicular um anúncio, dentro do período crucial dos 60 dias antes da votação, que exorte o público a desaprovar um candidato que é a favor de exploração madeireira em florestas nacionais; a National Rifle Association publicar um livro urgindo o público a votar pela oposição, porque o senador da situação é a favor de proibir armas de fogo; e a American Civil Liberties criar um site em que pede para o público votar em determinado candidato a presidência em virtude de sua proposta pela defesa da liberdade de expressão. Essas proibições são exemplos clássicos de censura.” Ibid, p. 20

²⁴ Dado disponível em <http://www.opensecrets.org/pres12/>

²⁵ Idem.

²⁶ Dado disponível em <http://www.opensecrets.org/pres12/expenditures.php>

²⁷ Idem.

dos poderes políticos, o que poderia ser encarado como uma forma de corrupção²⁸, na medida em que a ação governamental passaria a ser dirigida não pela vontade popular, mas pelo conteúdo dos cofres das empresas.

Muito se questiona se um influxo tão expressivo de recursos financeiros não poderia desvirtuar a democracia, levando o agente político a se guiar não pela vontade do povo, mas pela vontade de quem o financia²⁹, o que poderia subverter a ideia de governo do povo. Todavia, é de se apontar que tal influência do poder econômico nos votos parlamentares é objeto de disputa por parte de alguns pesquisadores americanos, que sustentam a inexistência de relação entre o voto do parlamentar e a ideologia de seu financiador³⁰.

De uma forma geral, no entanto, a opinião majoritária por parte da população é de que existe uma influência espúria do poder econômico, e há pesquisas embasando essa noção³¹.

2.2. O Caso brasileiro

Uma das leis mais antigas a tratarem diretamente do tema do financiamento eleitoral é a lei n. 4740 de 1965, editada já sob a égide da ditadura militar. Antes já havia regulação a nível federal, porém inexistia, praticamente, fiscalização, que só passou a ser feita pela justiça eleitoral a partir da edição desse diploma.

A lei 4740 tratava especificamente de partidos políticos, mas suas restrições se estendiam às campanhas eleitorais. Em seu art. 56, a lei listava um rol de fontes vedadas de financiamento, das quais não poderia advir nenhum recurso eleitoral, dentre essas fontes

²⁸ (BURKE, 1997, p. 2)

²⁹ (REIS, 2010, p. 29)

³⁰ “Em três de cada quatro casos as contribuições de campanha não tiveram efeitos estatisticamente significativos na legislação ou apresentaram o sinal “errado” – sugerindo que mais contribuições acarretavam um apoio menor” (ANSOLABEHERE, FIGUEIREDO e SNYDER JR., 2003, p. 114)

³¹ “A ideia de que contribuições para tais esforços [eleitorais] facilitariam o acesso a políticos influentes sempre foi objeto de muita preocupação da sociedade. Tais preocupações existem por dois motivos. Primeiro, o acesso direto a autoridades muitas vezes é necessário para influenciar decisões políticas, ainda que não seja suficiente. Para que uma autoridade tenha em conta a sua opinião, é preciso, antes, se fazer ouvir. Segundo, quando uma autoridade garante acesso a alguém, está gastando um recurso escasso. O tempo das autoridades é finito, então quando passam tempo ouvindo as demandas de alguns indivíduos, isso implica menos tempo para ouvir as demandas dos demais. Uma grande preocupação vocalizada pelos críticos do sistema Americano de financiamento eleitoral é de que existe um incentivo às autoridades para passarem mais tempo ouvindo as demandas dos doadores e seus grupos de interesses, o que implica uma vantagem política àqueles em condições de doar.” (BROOCKMAN, 2015, p. 1)

constavam as empresas privadas de finalidade lucrativa³². Portanto, em 1965 o Brasil viu nascer a vedação de doações empresariais de campanha.

A segunda lei a endereçar o tema foi a 5681 de 1971, que repetia a mesma vedação, agora estendida aos sindicatos e entidades de classe³³. Foi sob o jugo dessa norma que se deu o pleito presidencial de 1989.

Posteriormente, com o estourar de um escândalo eleitoral que levou ao impeachment do presidente eleito, foi editada uma nova lei com o propósito, em parte, de flexibilizar as restrições impostas ao financiamento de campanha. A lei 9504 de 1997 autorizava, expressamente, as doações empresariais para as campanhas, desde que mantidas abaixo do patamar máximo de 2% do faturamento bruto da empresa doadora no ano anterior à eleição³⁴. No entanto, continuaram vigentes várias proibições constantes dos diplomas anteriores, como ao financiamento por parte de sindicatos ou entidades de classe.

A lei 9504, ainda vigente, sofreu sucessivas modificações ao longo do tempo, porém o dispositivo que autorizava as doações empresariais perseverava, resistente às críticas dos eleitores, que temiam uma influência indevida do poder econômico das empresas na escolha dos eleitos.

Atenta a essa realidade, em 2014 a OAB ajuizou uma ADI no Supremo Tribunal Federal, pedindo, dentre outras coisas, que o art. 24 da lei 9504, que elencava as fontes vedadas, fosse declarado inconstitucional por omitir de seu rol as empresas privadas com finalidade lucrativa, o que implicaria estender a restrição de tal artigo a esses entes. A ação apontava o risco de vulneração dos princípios democrático e republicano, bem como violação do artigo 14, §9º da Constituição, o qual estabeleceria, segundo a inicial, o dever de proteger os pleitos eleitorais contra a influência do poder econômico.

Essa ação é o objeto precípuo deste trabalho e sua fundamentação será minudentemente examinada em capítulo apropriado. Por ora convém relatar, apenas *en passant*, que foi julgada

³² “Art. 56. 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.”

³³ “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.”

³⁴ “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.”

procedente, ao que se seguiu uma resposta legislativa no bojo da lei 13165 de 2015, na qual se pretendeu autorizar, novamente, a doação empresarial. Entretanto, esse trecho foi vetado pela presidência, que assumiu os argumentos do STF na ADI 4650. Ao retornar ao Congresso, o veto não foi derrubado.

Além dessa resposta legislativa, há outra ainda em curso, na forma da PEC n. 113 de 2015, cujo propósito é constitucionalizar uma autorização para os partidos políticos receberem doações de sociedades empresárias.

Essas sucessivas reações por parte do poder legislativo podem ser explicadas pela estrutura da receita de recursos eleitorais no Brasil. Por exemplo: nas campanhas de 2010, 96,2% dos recursos arrecadados para financiar campanhas foram oriundos de pessoas jurídicas³⁵. Esse dado torna nítida a impossibilidade, no Brasil, de se financiar uma campanha sem o apoio de dinheiro das empresas, pois, diferentemente dos EUA, não existe no Brasil o costume de pessoas naturais doarem às campanhas.³⁶

Isso assume especial gravidade quando se tem em vista que apenas dez empresas foram responsáveis por quase um terço de todas as doações para comitês e diretórios durante as campanhas presidenciais de 2010, o que equivale a quase um quarto do total de doações feitas nessas campanhas³⁷.

Ao contrário da realidade americana que, como vimos, exhibe uma pulverização das doações entre milhões de doadores, a realidade brasileira tem como diferencial uma absoluta concentração em poucos doadores, que fazem contribuições milionárias. A construtora Andrade Gutierrez SA doou, sozinha, quase 64 milhões de reais só para as campanhas presidenciais de 2010³⁸.

Ái se configura um importante distanciamento entre os casos americano e brasileiro. É muito mais difícil estabelecer relações espúrias entre empresas e políticos quando as doações

³⁵ Dado disponível em: http://www.asclaras.org.br/@index.php?partido=&estado=&municipio=&cargo=-1&cargo_nome=&partido_nome=&estado_nome=&municipio_nome=&ano=2010

³⁶ “Por exemplo, Frank Sorauf, especialista proeminente em financiamento de campanha nos Estados Unidos, estimou que cerca de 10% dos eleitores registrados contribuíram com dinheiro para a campanha americana em 1984.14 O resultado chegaria a mais de 10 milhões de pessoas. No Brasil, menos de 30 mil indivíduos fizeram doações na campanha de 2002, o que é menos de 0,1% da população em idade de votar.” (SAMUELS, 2007, p. 21-22)

³⁷ Dado disponível em: http://www.asclaras.org.br/@index.php?partido=&estado=&municipio=&cargo=1&cargo_nome=Presidente&partido_nome=&estado_nome=&municipio_nome=&ano=2010

³⁸ Idem.

estão pulverizadas em milhões de doadores, e muito mais fácil quando estão concentradas em algumas dezenas de corporações. Portanto, não carecem de base os temores de influência econômica nos pleitos eleitorais brasileiros.

Para reforçar esse problema, temos que as campanhas eleitorais no Brasil são muito custosas numa perspectiva comparada. Em 2014 chegou-se a gastar 5 bilhões de reais só com eleições, valor não muito distante do dispendido EUA, sobretudo quando se tem em vista que o PIB nominal dos EUA é cinco vezes maior e a legislação americana permite anúncios pagos na televisão e no rádio. Em 1994, o total de despesas eleitorais no Brasil ficou entre 3,5 e 4,5 bilhões de dólares; nos EUA, em 1996, os candidatos gastaram cerca de 3 bilhões de dólares³⁹. Fazendo um cotejo mais detalhado, vemos que, em 1994, Fernando Henrique Cardoso gastou mais de 40 milhões de dólares; em 1996, Bill Clinton dispendeu 43 milhões de dólares em sua campanha, sobretudo com anúncios televisivos⁴⁰.

Alguns fatores explicam esses gastos exorbitantes⁴¹.

O primeiro deles é o sistema proporcional de listas abertas, cujos pleitos se dão em circunscrições grandes e contam, ainda, com o complicador de que os candidatos de um mesmo partido disputam a vaga entre si, o que impõe uma campanha publicitária personalizada para cada um, além de significar que cada candidato terá de fazer um gasto maior a fim de se diferenciar de seus concorrentes da mesma legenda.

O segundo fator é a alta competitividade nas eleições, que é alimentada pela fragmentação partidária, em decorrência da qual cada candidato precisa gastar mais para que sua voz seja ouvida em meio a tantas agremiações viáveis.

O terceiro é o esvaziamento ideológico dos partidos, que leva a eleições personalistas, dependentes mais da promoção pessoal dos candidatos que de programas políticos. A anemia das agremiações partidárias também atua como reforço, pois o candidato, sem um partido forte que o apoie, terá um esforço maior para que suas comunicações políticas sejam ouvidas.

As eleições para o legislativo são muito mais baratas numa perspectiva comparada⁴². Além disso, é preciso ponderar que o encarecimento de campanhas eleitorais é um fenômeno

³⁹ (SAMUELS, 2007, p. 15)

⁴⁰ Idem.

⁴¹ (SAMUELS, 2007, p. 14-15)

⁴² “Candidatos vencedores para a Câmara dos Deputados no Brasil declararam ter gastado US\$ 132 mil em média em 1994, enquanto candidatos vencedores ao Congresso americano gastaram uma média de US\$ 530 mil no mesmo ano.” (SAMUELS, 2007, p. 15)

mundial, atribuído ao processo de sofisticação por que passou a linguagem e os meios de comunicação social, que agora exigem especialistas cada vez mais capacitados⁴³. Outro fator a contribuir para o encarecimento de campanhas é a assunção de competências regulatórias por parte dos Estados modernos, os quais participam ativamente da economia, atraindo para si o olhar das empresas reguladas que passam a ter interesse em influir na escolha de cargos públicos.

No Brasil, os principais doadores de campanha são empresas de três setores: construção civil, setor financeiro e indústria pesada. Existe diferenciação nos pleitos em que esses setores são preponderantes. Por exemplo, o setor financeiro investe muito mais pesadamente nos pleitos presidenciais⁴⁴, e a importância percentual das doações de construtoras cresce nos pleitos para o executivo estadual. Essa circunstância parece apontar que as empresas doam estrategicamente às campanhas dos cargos incumbidos de regular seus respectivos setores. Tudo isso dá suporte às preocupações de que existe uma influência indevida do poder econômico no momento da escolha de cargos.

Até aqui descrevemos a origem dos recursos, mas importa também examinar-lhes o destino. Um estudo feito em 2013⁴⁵ examinou a destinação dos gastos nas campanhas para o executivo estadual de Minas Gerais, Espírito Santo e Distrito Federal. Apesar de ser um exame de recorte limitado, é possível toma-lo como ponto de referência, uma vez que dados mais amplos sobre o assunto são muitos raros.

Nesse estudo, verificou-se que os maiores gastos, nos três casos, eram com publicidade, que foi o destino de, em média, 43% de todo o dinheiro arrecadado. Dentro de publicidade, o maior gasto era com produção de programas televisivos, que foi, em média, 15,6% do total, seguido de perto pela publicidade impressa, com 15,5%. Convém lembrar que a compra de anúncios em periódicos não é proibida por lei, embora seja fortemente regulada. O Espírito Santo chegou a gastar mais com publicidade impressa que com produção de programas de televisão, o que pode ser explicado pelo fato de esse estado ser mais pobre que os demais e, portanto, seus habitantes não disporem de acesso fácil à televisão.

Depois de publicidade, o maior gasto é com pessoal, totalizando uma média de 22,8% sobre o todo. Ressalte-se o caso do DF, que teve uma porcentagem de apenas 2% para esse

⁴³ (FERREIRA, 2011, p. 95)

⁴⁴ (SAMUELS, 2007, p. 19)

⁴⁵ (SALLABERRY, VENDRUSCOLO e RODRIGUES, 2013, p. 10-11)

gasto, o que parece apontar que o tamanho da circunscrição impacta diretamente esse tipo de dispêndio. O terceiro maior gasto é com transporte, que foi, em média, 9,5% do total, mas com fortes discrepâncias nos três casos, pois o gasto no DF foi muito inferior, o que, novamente, aponta para uma influência do tamanho da circunscrição na dinâmica do gasto.

É de se ponderar se esses dados são representativos dos outros pleitos. Provavelmente não, pois os diferentes Estados trazem realidades distintas entre si, com desafios próprios e tradições eleitorais típicas. No ES, por exemplo, os comícios são muito mais importantes que no DF.

No entanto, o estudo nos traz informações interessantes, como, por exemplo, os altíssimos custos com produção de programas televisivos, um custo que tende a aumentar conforme uma maior parcela da população adquire acesso a esse meio. Esse fato também nos mostra que, embora custeados pelo Estado, os horários eleitorais gratuitos nem por isso deixam de representar um gasto significativo.

Outra informação que se pode extrair do estudo é o impacto representado pelo tamanho da circunscrição na dinâmica dos gastos. Por exemplo, em Minas Gerais o gasto com pessoal chega a 30% do total, com vinte milhões e meio de reais; ao passo que no DF é de pouco mais de 2%, com duzentos e noventa mil reais, aproximadamente. Nenhuma diferença populacional dá conta de explicar uma diferença tão expressiva. Os gastos com transporte também são muito inferiores no Distrito Federal.

No que toca ao aspecto legal, no Brasil inexistia, como há nos EUA, um teto fixo disposto em lei para gastos de campanha. Em sua redação original, a lei 9504 previa que uma lei seria editada a cada eleição, dez dias antes das convenções partidárias, prevendo um limite máximo de gastos para cada pleito, observadas as peculiaridades locais. Tal lei, entretanto, nunca era editada, de forma que ficava a cargo dos partidos a fixação dos limites de gastos, os quais sempre eram colocados em patamares altíssimos.

Com a reforma eleitoral levada a cabo em 2015, agora caberá ao Tribunal Superior Eleitoral a fixação de limites máximos de gastos para cada pleito, observados alguns parâmetros previstos na lei 13165. Segundo esse diploma, os limites máximos de gastos devem se limitar a uma porcentagem, geralmente 70%, do maior gasto realizado nas eleições anteriores para o mesmo cargo. Com isso se espera diminuir o custo das campanhas no Brasil.

Como já se citou, no Brasil há fontes vedadas das quais não pode advir financiamento eleitoral, e há também algo parecido com o instituto dos gastos independentes americanos: a figura do artigo 27 da lei 9504, que admite ao eleitor realizar gastos em apoio ao seu candidato até um limite, desde que não haja reembolso. Esse gasto não é objeto de prestação de contas, o que leva à conclusão de que não são contabilizados para efeitos de limite de gastos.

As pessoas naturais podem doar apenas até o limite de 10% de seus faturamentos brutos do ano anterior ao pleito e os próprios candidatos podem gastar em suas próprias campanhas até o limite de gastos estipulado pelo TSE. As doações devem ser feitas mediante cheque cruzado, depósitos identificados ou transferência eletrônica por cartão de crédito via *internet*. As doações de bens ou prestação de serviços estimáveis em dinheiro requerem emissão de recibo eleitoral. Toda a movimentação financeira da campanha deve acontecer por meio de conta bancária única, e ao candidato será atribuído um CNPJ. Movimentar recursos em contas alternativas é um ilícito eleitoral que pode ensejar a cassação do registro ou diploma (Lei 9504, art. 30-A, § 2º).

Era comum a criação de comitês financeiros para centralizar a administração de recursos de campanha, que pode se tornar complexa; porém tais figuras foram extintas pela reforma de 2015. A lei também autoriza que os partidos assumam dívidas de campanha (art. 29 da 9504), que poderiam então ser pagas com doações advindas de entidades privadas para os partidos. Cumpre assinalar que a ADI 4650 proibiu doações empresariais também a partidos políticos. Além disso, o TSE, em sucessivas resoluções (23.217/210; 23.376/12), houve por bem atrelar tal expediente aos limites de doação expressos na lei eleitoral, com vistas a coibir abusos.

O processo de prestação de contas à justiça eleitoral é feito tanto pelos partidos quanto pelos candidatos em campanhas. A prestação de contas do partido é anual e segue os preceitos da lei 9096, já a prestação dos candidatos ocorre em anos eleitorais e há um prazo exíguo para que os vencedores tenham suas contas julgadas pela justiça: oito dias antes da diplomação (art. 30, §1º, lei 9504), o que dificulta o exame criterioso das contas. Para fins de julgamento das contas, a justiça eleitoral pode requisitar apoio de órgãos técnicos, que emitirão parecer. No entanto, muito em função do prazo, o julgamento de contas finda por ser um exercício apenas de checar documentos, sem que se possa aferir exatamente a origem de todos os recursos⁴⁶, o

⁴⁶ “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

que impõe uma séria limitação à defesa contra fraudes e influxo de dinheiro ilícito. Os julgamentos de contas têm sido criticados por não assumirem um caráter mais investigativo. Empregar recursos não declarados nas campanhas é uma prática corrente a que se deu o nome de “Caixa 2”. É uma prática que a justiça tem enormes dificuldades de coibir, embora cuide-se de ilícito eleitoral (Lei 9504, art. 30-A, §2º) e de crime cuja pena pode ir até cinco anos de reclusão (código eleitoral, art. 350).

É esse o quadro geral do financiamento de campanhas no Brasil, é nessa ordem e em meio a esse contexto que a decisão tomada na ADI 4650 pretende influir e é aí que apresentará seus desdobramentos. A breve exposição nos permitirá uma visão do todo quando formos examinar diretamente a decisão da suprema corte.

Agora é importante entender alguns fatores históricos que concorreram para o nosso quadro político atual.

2. Reformas eleitorais na história

2.1 A Primeira República

O sistema eleitoral da república velha era um modelo distrital marcado pelas fraudes eleitorais e pelos fenômenos do coronelismo e do voto de cabresto. Há vasta literatura apontando o período como de degeneração política do Brasil⁴⁷. Já de início, é preciso pontuar que a legislação eleitoral dessa época não era, em si, antidemocrática; mas a realidade subjacente era-lhe de tal forma incompatível que o resultado final era uma oligarquia⁴⁸.

Um dos principais fatores que contribuíam para a falência democrática da república velha era o excessivo regionalismo das eleições, que eram dominadas pelas oligarquias

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. ” Prestação de Contas nº 976-13/DF, fls. 581-582

⁴⁷ (SILVA e SILVA, 2015, p. 75)

⁴⁸ “Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos de nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. ” (LEAL, 2012, p. 43-44)

estaduais. O que reforçava esse processo era a ausência de caráter nacional dos partidos políticos⁴⁹, fato que facilitava a colonização desses pelas oligarquias locais. Acresce que a inexistência de partidos nacionais que atuassem como canais de representação e instrumentos de governo contribuiu, segundo Franco⁵⁰, para o surgimento de outro fenômeno político típico da velha república: a política dos governadores.

Tal fenômeno consistia na troca de favores entre os níveis estadual, federal e municipal do governo. Por esse arranjo, o líder político local, comumente denominado de “coronel”, obteria os votos para eleger ao Congresso o candidato apoiado pelo governador, recebendo, em troca, recursos do Estado e autonomia política municipal. O governador do Estado, por sua vez, apoiava os candidatos do presidente, que necessitava de maioria parlamentar, recebendo em troca recursos federais e autonomia estadual. Por fim, o presidente estendia seus favores aos governadores de Estado, garantindo-lhes autonomia e recursos, enquanto esses entregavam-lhe votos para seus candidatos.

Essa cadeia de comércio político era facilitada pelo tamanho reduzido das circunscrições eleitorais, traço típico do modelo distrital, o que promovia maior proximidade entre o chefe político local e o eleitorado, fazendo prevalecer o chamado “voto de cabresto”. O fato de os votos serem abertos e a sociedade brasileira da época ser preponderantemente agrária também contribuía com o arranjo.

Em última análise, a cadeia de trocas que se engendrava tinha, de um lado, o Estado como fornecedor de serviços públicos; de outro, os coronéis como fornecedores de votos. Um verdadeiro mercado político⁵¹. Vítor Nunes Leal tornou famoso tal fenômeno ao escrever a obra *coronelismo, enxada e voto*⁵². Nessa obra, a carência de autonomia legal dos municípios era apontada como combustível do sistema⁵³, pois as alianças políticas com os governos estaduais permitiam ao chefe municipal alcançar uma autonomia *extralegal*, que consistia na influência do município na indicação de cargos estaduais, como também na tolerância, por parte do governo do estado, a que o município praticasse atos exorbitantes de seu poder legal.

⁴⁹ “A primeira República foi, no Brasil, essencialmente anti-partidária, no sentido nacional. Todas as tentativas de formação de partidos nacionais fracassaram ou eram simples coalizões dos partidos estaduais, sendo estes a verdadeira realidade política, oficialmente reconhecida como dogma pelo presidente Campos Sales [...]. Os famosos PR [Partidos Republicanos] estaduais representavam as oligarquias dos estados, às vezes o domínio aberto de uma só família, principalmente nos estados do Norte” (FRANCO, 1974, p. 63)

⁵⁰ Idem.

⁵¹ (LEAL, 2012, p. 226)

⁵² (SILVA e SILVA, 2015, p. 79)

⁵³ (LEAL, 2012, p. 69)

Essa rede de comércio espúrio trazia uma série de implicações. A primeira delas era a posição de primazia ocupada por quem detinha o governo, que passava a ter em seu favor toda essa rede de trocas. A oposição era meramente simbólica, praticamente não havia minorias parlamentares e a competição nos pleitos eleitorais era bastante reduzida, fenômeno a que se deu o nome de “situacionismo” ou “governismo”⁵⁴.

Outra implicação desse arranjo, por óbvio, era a alienação do eleitor do processo político. O eleitor era instrumentalizado, vendido e trocado; era a moeda corrente nesse mercado que se apresentava, sendo insuscetível, portanto, de vontade eleitoral.

Praticamente não havia campanhas que buscavam alcançar os camponeses, tudo era negociado diretamente com os chefes locais⁵⁵, que gozavam de amplo poder sobre os eleitores rurais, que os tinham na conta de benfeitores⁵⁶, uma vez que lhes estendiam diversos obséquios, como disponibilizar um trecho de terra para cultivar, fornecer remédios e protegê-los das arbitrariedades dos governos.

Demais, o camponês, além de pobre, trazia consigo a mais profunda indiferença diante da vida política do país, o que o dissuadia de realizar qualquer gasto ou sacrifício a fim de comparecer aos locais de votação e exercer o direito ao sufrágio. Como consequência, quem arcava com tais dispêndios era o coronel, o que induzia os eleitores indiferentes a votarem no candidato de quem tudo lhes pagou⁵⁷.

Demais, o que estreitava o domínio dos chefes sobre seu curral eleitoral era a concessão de favores⁵⁸ aos que forem leais e imposição de perseguições⁵⁹ aos “traidores”. O paternalismo e o mandonismo eram fenômenos típicos dessa fase. O mandonismo também contribuía para o

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ “Quem quer que queira votos, deve negociá-los com o *coronel*. Campanhas políticas, portanto, estão fora de questão. Nenhum partido ou corrente política tem como chegar aos eleitores sem a intermediação do proprietário de terras. O capital eleitoral do coronel é líquido e certo. Seus votos podem ser contabilizados de antemão. Eles são despejados nas urnas de acordo com a sua, e apenas a sua, conveniência política.” (LIMONGI, 2012, p. 40)

⁵⁶ (LEAL, 2012, p. 47)

⁵⁷ “É, portanto, perfeitamente compreensível que o eleitor da roça obedeça à orientação de quem tudo lhe paga, e com insistência, para praticar um ato que lhe é completamente indiferente” (LEAL, 2012, p. 57)

⁵⁸ “Eis aqui uma lista incompleta: arranjar emprego, emprestar dinheiro, avalizar títulos, obter crédito em casas comerciais, contratar advogado, influenciar jurados, “preparar” testemunhas, providenciar médico ou hospitalização nas situações mais urgentes, ceder animais para viagens, conseguir passes na estrada de ferro, dar pousada e refeição, impedir que a polícia tome as armas de seus protegidos, ou lograr que as restitua; batizar filho ou apadrinhar casamento, redigir cartas, recibos e contratos, ou mandar que o filho, o caixeiro, o guarda-livros, o administrador ou o advogado o façam; receber correspondências, colaborar na legalização de terras...” (LEAL, 2012, p. 249)

⁵⁹ “Embaraçar ou atrapalhar negócios ou iniciativas da oposição, fechar os olhos à perseguição de inimigos políticos, negar favores ou regatear direitos ao adversário...” (LEAL, 2012, p. 66)

sufocamento da oposição, pois todo o poder de perseguir era manejado contra os opositores do governo, num fenômeno que Leal chamou de “compressão eleitoral”.

A consequência última de todo o arranjo era a ausência de representatividade em todas as instâncias do poder. Somem-se a isso as constantes fraudes eleitorais e teremos o sentido da degeneração política do período.

Durante toda essa época, as esferas pública e privada, não raro, se viam fundidas numa imoral promiscuidade. Os governantes tocavam o Estado como se fosse uma empresa privada da qual eram donos, valendo-se, despudoradamente, de recursos públicos com o fim de ganhar eleições⁶⁰. Em função disso, nessa época, os mecanismos de captação de doações eleitorais não tinham tanto relevo, uma vez que eram dispensados em favor do simples aparelhamento estatal e do desembolso de dinheiro próprio.

Além disso, havia um absoluto silêncio legislativo quanto ao financiamento de campanha, de tal modo que era possível se financiar com recursos vindos de qualquer lugar, em qualquer quantidade e sem restrição de gastos. O código subsequente, embora trouxesse avanços importantes, nada elaborou sobre financiamento eleitoral. A primeira lei que tocou no tema veio décadas depois, em 1950.

Por fim, o governismo encontrava reforço na prática insistente de fraudes eleitorais⁶¹. As duas fraudes mais corriqueiras eram a “bico de pena” e a “degola”. Aquela primeira consistia na prática fraudulenta do alistamento eleitoral de ofício. As mesas apuradoras inventavam nomes, ressuscitavam os mortos e faziam os ausentes votarem. Esta última era a negativa do diploma ao candidato oposicionista eleito, feita com a chancela da Comissão de Verificação de Poderes⁶², órgão ligado ao poder legislativo e que, em consequência, atuava como mão do governo.

2.3 O Estado novo e o código de 1932

⁶⁰“O apoio oficial revela-se ainda precioso no capítulo das despesas eleitorais, que os chefes locais não podem custear sozinhos, embora muitos se sacrifiquem no cumprimento desse dever. Por isso, é de praxe que candidatos também contribuam, assumindo, alguns, pesadas responsabilidades financeiras para disputar a cadeira desejada. Mas, como é notório, são os cofres públicos que costumam socorrer os candidatos e os chefes locais governistas nessa angustiosa emergência. Os auxílios são dados, algumas vezes, em dinheiro de contado, ou pelo pagamento direto de serviços e utilidades.” (LEAL, 2012, p. 65)

⁶¹ A prevalência de fraudes era tão séria que a seguinte frase era atribuída a Pinheiro Machado, político da época: “Menino, tu não serás reconhecido, por três razões. A terceira é que não foste eleito.” (LEAL, 2012, p. 214)

⁶² (LEAL, 2012, p. 226-227)

O código de 1932, sensível a essas realidades, buscou transformá-las. Após a revolução de 30, as ideias norteadoras do código encontraram nas mãos de Vargas um ambiente fértil para se fazerem valer. Vargas era um inimigo declarado das velhas oligarquias que dominaram o país até ali, e o código eleitoral trazia consigo a promessa de refazer as instituições políticas que beneficiavam essas oligarquias⁶³.

A nova lei trazia modificações que atacavam as bases do sistema de poder vigente durante a velha república. Tivemos, e.g., a criação da justiça eleitoral como órgão autônomo e independente, o que dificultava fraudes; a instituição do voto sigiloso, que empecilhava o voto de cabresto uma vez que subtraía o eleitor da necessidade, antes imposta, de prestar contas por seus votos. Além disso, o código eleitoral de 1934 aumentou a circunscrição das eleições e instituiu um sistema proporcional misto para o Congresso, tudo com vistas a minorar as distorções inerentes à sistemática eleitoral do período.

De fato, as inovações trazidas no bojo do código de 32 mostraram-se efetivas em certa medida, pois garantiram representatividade de minorias não governistas, o que sinalizava ruptura com o sistema da república velha⁶⁴, na medida em que atores políticos revolucionários e dissidentes passavam a ganhar voz na condução dos rumos do país.

2.4 A redemocratização

Depois do código de 1934, a grande reforma eleitoral foi a lei n. 1164/50, mais conhecida como o código eleitoral de 1950. Antes de examinarmos seus dispositivos, convém ressaltar algumas especificidades do ambiente eleitoral à época.

As eleições de 1945 transcorreram sob a direção do ministro do Supremo Tribunal Federal José Linhares, chamado pelas forças armadas ao cargo de presidente depois da queda de Getúlio Vargas. Esse presidente adotou uma postura de “isenção de espíritos” diante dos pleitos realizados naquele ano, chegando a substituir diversos interventores ligados a partidos

⁶³ (SILVA e SILVA, 2015, p. 82)

⁶⁴“(…) chegamos a evidências de que mais de dez anos antes deste período, precisamente em 1933 e 1934, a oposição em praticamente todos os estados do país alcança representação, tanto no Congresso como nas Câmaras Estaduais. E em alguns desses estados a oposição consagra-se como poder majoritário, e a ela sendo permitido ocupar o cargo político. Em suma, o *modus operandi* governista e monopartidário da Primeira República, descrito pela literatura especializada, parecia dar sinais claros de desestruturação no período Pós-1930” (SILVA e SILVA, 2015, p. 98)

por membros do poder judiciário⁶⁵. O resultado foi uma das eleições menos enviesadas e mais competitivas até ali.

Contudo, após vitória expressiva do PSD, partido de Dutra, arriscava-se o retorno aos velhos modelos cujo traço mais expressivo era o situacionismo e sufocamento da oposição, vez que Dutra governaria sob a égide da carta de 1937, a qual lhe daria o poder de indicar interventores para o governo dos Estados. Entretanto, as eleições realizadas ao fim do mandato de Dutra foram marcadas por um pacto de aliança firmado entre o PSD e a UDN, em razão do qual o presidente se absteve de interferir nas eleições⁶⁶, o que levou a um enfraquecimento do situacionismo em decorrência da “compressão eleitoral” mais branda realizada pela situação federal.

Como é notório, Getúlio Vargas sagrou-se vencedor nessas eleições de 1950, retornando em 1951 ao poder, onde permaneceria até seu suicídio. Passada a grave turbulência política dessa fase de nossa história, teve lugar a eleição de 1955, quando, pela primeira vez, o código de 50 veria suas regras entrarem em pleno vigor.

Esse diploma continha diversas normas que nos são familiares, como a proibição da propaganda eleitoral às vésperas da votação e a vedação de obter financiamento junto a concessionárias de serviços públicos ou sociedades de economia mista⁶⁷, além de extinguir a o “alistamento *ex officio*”, expediente muito usado na república velha para praticar fraudes.

Porém o ponto mais marcante das eleições que ocorreriam durante a vigência desse código foi a atuação de justiça eleitoral. Nas eleições de 1955 e de 1960, os derrotados reconheceram a lisura da atuação da justiça eleitoral na organização dos pleitos⁶⁸, embora tenham questionado no TSE as eleições presidenciais por falta de uma maioria absoluta⁶⁹.

⁶⁵ “Do ponto de vista prático, Linhares não apenas afastou os interventores, trocando-os por membros do Poder Judiciário, como determinou também que os prefeitos vinculados a partidos políticos fossem igualmente substituídos por membros do judiciário” (LIMONGI, 2012, p. 57)

⁶⁶ “Nesse clima de entendimento, pouco interessaria ao chefe do governo, com raras exceções, que as eleições estaduais favorecessem o partido governista ou alguns dos maiores partidos da minoria. Inspirado, ou não, apenas por motivos políticos, o certo é que o presidente da república revelou, em regra, louvável imparcialidade no pleito de 19 de janeiro” (LEAL, 2012, p. 221-222)

⁶⁷ Arts. 129 e 143

⁶⁸ (FLEISCHER e BARRETO, 2009, p. 134)

⁶⁹ “Por duas vezes, nos anos 1950 e 1955, o TSE foi questionado pela UDN, um partido conservador e anti-Getúlio, sobre os resultados das eleições presidenciais. A UDN questionou a legitimidade das eleições por falta de uma maioria absoluta – Vargas recebeu 46,6% dos 8.254.989 em 1950 e Juscelino Kubitschek recebeu 33,8% dos 9.097.014 votos em 1955. O TSE argumentou que a Constituição de 1946 estabeleceria a eleição presidencial por “maioria” – sem um adjetivo, “absoluta, ou “relativa” – e, por isso, valia o conceito da maioria simples.” (FLEISCHER e BARRETO, 2009, p. 124-125)

Além disso, com o envolvimento mais ativo do judiciário nas eleições, nascia ali um fenômeno que hoje é preeminente – a judicialização da política⁷⁰. Um caso interessante de se ressaltar envolveu a cassação, em 1962, do registro do candidato Antônio García Filho, que era deputado federal e sargento do exército, numa interpretação ampliada da constituição de 1946 e reformando decisão do TRE do estado, que deferira o registro. O argumento era que militares de baixa patente estavam proibidos de participar das eleições segundo a Carta Magna do período, pois isso poderia representar quebra da hierarquia militar.

Em conformidade com esse julgado, diversos outros registros de candidatos ligados ao pequeno oficialato também foram cassados, o que se afinava com uma decisão do Exército de vetar participação política a pequenos oficiais. Esses episódios, ao lado da relutância da política nacional em assumir a presidência de João Goulart, contribuiu com a ocorrência da rebelião dos sargentos em Brasília em 12 de setembro de 1962⁷¹.

As eleições ocorridas de 1945 a 1960 apresentavam rompimentos inconciliáveis com a antiga política do coronelismo. Em primeiro lugar, a população era mais urbana, o que minava o poder dos fazendeiros de arregimentar votos. Em segundo lugar, a justiça eleitoral autônoma impedia as tradicionais fraudes perpetradas pela Comissão de Verificação dos Poderes, a qual se alinhava aos interesses políticos governistas. Por fim, a maior penetrabilidade dos meios de comunicação social como jornais, revistas e o rádio mudaram para sempre a forma de fazer campanha. Muito nos diz o fato de um dos principais líderes políticos da época, o político udenista Carlos Lacerda, ter feito sua carreira política no rádio.

Quanto ao financiamento de campanhas, é a partir deste momento que começam a ganhar importância as contribuições provenientes de empresas, sobretudo depois do governo de Juscelino Kubitschek.

Nesse governo, como se sabe, foi levada a cabo a construção da cidade de Brasília, no âmbito da qual diversas empresas de construção civil viram como era possível ganhar muito dinheiro por meio da aproximação com o Estado. Hoje tais empresas constam sempre entre as maiores doadoras de campanha. Além disso, o plano de metas envisioned por Juscelino

⁷⁰ (FLEISCHER e BARRETO, 2009, p. 134)

⁷¹ (FLEISCHER e BARRETO, 2009, p. 125)

envolvia uma acentuada quantidade de obras públicas de infraestrutura, cuja execução competiu, em boa extensão, a empresas privadas⁷².

A campanha de Jânio Quadros foi a primeira a expor um anúncio televisivo. Embora a televisão ainda fosse um luxo para poucos, entendia-se que um anúncio ali poderia chegar aos “formadores de opinião”, e, portanto, a sua utilidade não era de todo descartada. Por outro lado, anunciar no rádio era vital a qualquer campanha da época. Os rádios a pilha eram meios de comunicação muito mais difundidos e aptos a alcançarem até rincões, dada a independência de energia elétrica.

Todos esses fatores somados encareciam as campanhas, mas a enorme importância das contribuições empresariais que vemos hoje provavelmente ainda não se verificava, por uma série de motivos. O mais relevante é que o empresariado nacional ainda estava em estado incipiente, e as maiores empresas eram aquelas ligadas à exportação, as quais muitas vezes continham capital estrangeiro, o que as impedia de contribuir legalmente.

Era esse o quadro antes do golpe de 1964, que alterou as bases da dinâmica eleitoral no país.

2.5 O regime militar

Durante o regime militar, as eleições para a chefia do executivo federal e estadual passaram a ser indiretas⁷³. Entretanto, diferentemente de países vizinhos que também atravessaram um período de ditadura militar, como Argentina, Uruguai, Equador, Peru, Bolívia e Chile; o Brasil manteve eleições diretas para o legislativo⁷⁴. Contudo, os militares realizavam uma série infinda de arranjos políticos e mudanças legais de última hora, com a finalidade de garantir maioria no Congresso Nacional.

Dentre essas alterações legais, a mais importante para este estudo é a edição da lei n. 4740 de 1965, que, como vimos, proibiu por completo que sociedades empresárias com finalidade lucrativa efetuassem doações de campanha. Dessa forma pretendia-se,

⁷² (CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro 1964-1985*, 2012, 539 f., Tese de doutorado em história – Instituto de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói 2012, p.63)

⁷³ Com exceção das eleições estaduais realizadas em 1965 e 1982. Estas foram diretas como consequência do plano dos militares de promover uma transição gradual para a democracia; aquelas foram diretas pois o regime ainda não havia endurecido seu controle sobre o país.

⁷⁴ (FLEISCHER e BARRETO, 2009, p. 126)

ostensivamente, cortar o fenômeno nascente que era a influência econômica das empresas nos pleitos eleitorais, mas isso não mitigou o poder das corporações sobre os rumos da política nacional. Na verdade, há evidências de que esse poder cresceu muito durante o governo militar⁷⁵, chegando a se expressar de diversas formas e em variadas ocasiões⁷⁶.

Apesar da proibição de fazer doações de campanha, foi na ditadura que se desenvolveu o relacionamento espúrio entre poderes econômicos privados e o Estado, sobretudo no tocante a grandes empresas de construção civil. A promessa de lucro fácil por via de alianças com o poder público, já anunciada na época de Juscelino, encontrou na ditadura a sua plena realização. As muitas obras feitas, algumas caríssimas, renderam pesados dividendos às empresas apadrinhadas pelo governo.

Durante todo esse período traumático de nossa história institucional, as normas eleitorais mudavam constantemente de forma errática, ao sabor das necessidades do governo de conseguir maioria nos parlamentos.

Chegou-se a limitar pesadamente os anúncios eleitorais por via da Lei Falcão, sob o argumento de promover a isonomia, vez que nem todo candidato teria recursos para tocar uma campanha sofisticada, com anúncios bem elaborados. A lei regulamentava as propagandas no rádio e na televisão, impondo padrões para os programas eleitorais, no âmbito dos quais os

⁷⁵ “É notória a participação de empresários no aparelho estatal no período pós-golpe de 1964. Em uma ditadura cujos quadros mais importantes estavam repartidos entre origens militar e civil, a ampla maioria dos altos funcionários de caráter não-militar era de membros da classe empresarial, ou então podia ser entendida como representantes de interesses de capitais privados. O penúltimo capítulo da obra de Dreifuss mostra como o empresariado brasileiro, organizado em entidades como o Ipes e o Ibad antes de 1964 ocuparam posições-chave no aparelho estatal no primeiro governo do regime.” (CAMPOS, Pedro Henrique P. *A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro 1964-1985*, 2012, 539 f., Tese de doutorado em história – Instituto de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói 2012, pp. 380-381)

⁷⁶ “Ficava determinado ainda que todas as grandes obras estaduais e municipais deveriam ter o acompanhamento e aprovação da União, o que permitia ao ministro da Fazenda favorecer determinados empreiteiros relacionados a ele. Nas palavras de Delfim: “Com o AI-5, eu aproveitei para fazer tudo o que precisava fazer.” A combinação de ambas as medidas principais – o aumento das verbas federais para investimentos e a reserva de mercado – potencializava em dois sentidos a indústria nacional da construção pesada, provendo-lhe mais recursos para obras e, ao mesmo tempo, reservando-lhes essas verbas. Apesar dos ganhos generalizados no setor com tais decisões, o alvo principal dos benefícios da Fazenda eram os grandes empreiteiros. Delfim, ligado a Sebastião Camargo (Camargo Corrêa), e com relações e elogios públicos aos empresários a Constran, Cetenco e Mendes Júnior, intercedia nas concorrências em favor dessas grandes companhias, sobretudo a CC.” (CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro 1964-1985*, 2012, 539 f., Tese de doutorado em história – Instituto de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói 2012, pp. 421-422)

partidos deveriam se limitar a mencionar o currículo e o número do candidato, bem como expor uma foto⁷⁷. Essa mesma lei criou e regulamentou a propaganda partidária.

O sistema partidário foi comprimido num bipartidarismo que era artificial, pois não refletia a variedade de ideias políticas existentes na sociedade. Resvalou-se, até, no absurdo de instituir a figura dos “senadores biônicos”, membros do Congresso que deviam seus cargos a indicações de colégios eleitorais, não aos votos do povo. Também foi editado o código eleitoral vigente hoje.

Muito embora houvesse eleições para o legislativo, importa assinalar que isso não emprestou ao governo nem a mais pálida aparência de democracia, uma vez que tais eleições conviveram com o amplo esvaziamento dos poderes do congresso. Se muito, o processo eleitoral e a existência de uma fraca minoria num órgão sem poderes eram meros expedientes usados para revestir com um tênue verniz democrático um regime autoritário.

2.6 A eleições de 1989 e a CPI 52/82

Superada essa breve investigação de nossa história política, passaremos às eleições de 1989, as mais recentes que transcorreram sob a vigência de uma proibição de doações empresariais de campanha.

Durante esse pleito, o cenário econômico ainda beirava a calamidade. A inflação parecia ser um mal inderrotável que resistia a todas as investidas do governo. A sociedade vivia o rescaldo de uma das piores catástrofes da história econômica nacional, que foi o período de profunda estagnação conhecido como “década perdida”. Como se sabe, crises econômicas sempre trazem consigo desdobramentos políticos, e esses anseios afluíram para o pleito de 1989. O povo foi às urnas buscando mudança, renovação, ruptura. Estava disposto a votar até mesmo em nomes ainda pouco familiares no cenário político do país, como era o caso de Collor.

Convém assinalar que esse foi o primeiro pleito eleitoral desenvolvido sob o jugo da Constituição de 1988. Essa Carta Magna, embora lacônica em matéria de direito eleitoral, mudou a estrutura das eleições para chefia do executivo ao especificar que era preciso maioria absoluta para ser eleito, o que impôs eleições em dois turnos naquela ocasião. A Carta já trazia,

⁷⁷ “art. 225, I - na propaganda, os partidos limitar-se-ão a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro dos candidatos na Justiça Eleitoral, bem como a divulgar, pela televisão, suas fotografias, podendo, ainda, anunciar o horário local dos comícios”

também, o art. 14, §9º, que previa a defesa do pleito eleitoral contra a influência do poder econômico.

Nessa época, o mundo inteiro vivia um fenômeno de encarecimento de campanhas políticas.^{78 79}

Tal evolução exponencial do gasto é atribuída ao advento de técnicas modernas de propaganda, que, em consequência da competição, impunha a todos os postulantes a cargos eletivos o pagamento de somas consideráveis a empresas de publicidade especializadas.

O Brasil não se alheou desse fenômeno mundial⁸⁰, o que criava um impasse quase insolúvel, pois, como vimos em dados expostos anteriormente, o brasileiro nunca teve a tradição de fazer doações individuais de campanha. Ao contrário dos Estados Unidos, onde a maioria da arrecadação corresponde a doações individuais, no Brasil essas correspondem a quase nada no quadro geral. Já era assim nas eleições de 1989, com o diferencial de que, nesse tempo, as doações provenientes de pessoas jurídicas eram todas proibidas.

A CPI 52/92, incumbida de investigar o presidente Collor, reconhece, em um de seus parágrafos, que esse modelo proibitivo, aliado a um financiamento público insuficiente, era incompatível com as necessidades da realidade política nacional⁸¹, embora logo adiante ressalve que a legalização não se trataria de panaceia.

Não é uma coincidência que a nossa primeira eleição democrática em muitas décadas tenha culminado no impeachment do presidente por motivos ligados a financiamento de campanha. Já se falou sobre o efeito que uma situação de clandestinidade exerce sobre a

⁷⁸ “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 de 150 milhões e, em 1988, 260 milhões, para os dois turnos pareciam razoáveis... Os deputados já eleitos, em 1981, anunciaram 100 a 120 mil francos de despesas de campanha; os eleitos, em 1986, anunciaram 1 milhão de francos de despesas.” (Congresso Nacional, relatório da comissão parlamentar de inquérito instituída pelo requerimento n. 52/92, p. 302)

⁷⁹ Nos Estados Unidos, entre 1984 e 1992, os custos para eleger um congressista quase que dobraram, passando de 400 milhões a mais de 730 milhões de dólares. Entre 1984 e 2012, o custo de campanhas para o Congresso aumentou 555%, enquanto a renda das famílias aumentou apenas 128%. Dados e notas metodológicas disponíveis na url: <http://time.com/3534117/the-incredible-rise-in-campaign-spending/>

⁸⁰ (Congresso Nacional, relatório da comissão parlamentar de inquérito instituída pelo requerimento n. 52/92, p. 301)

⁸¹ “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” (Congresso Nacional, relatório da comissão parlamentar de inquérito instituída pelo requerimento n. 52/92, p. 310)

inclinação das pessoas de agirem conforme à lei e à moral⁸². O simples fato de o grosso do financiamento de campanha ser feito à margem da lei atua como um incentivo para o cometimento de mais ilegalidades.

Se toda a atividade financeira da campanha já era realizada ilegalmente e às escondidas, torna-se singelo o passo na direção de afrontas maiores, como se valer de sobras de campanha com o fim de reformar um jardim, caso do presidente Fernando Collor.

Além disso, como vimos, desde a ditadura vários grupos de corporações se fortaleceram a partir de relações promíscuas com o poder público. Construtoras, bancos e indústrias enriqueceram a partir do apadrinhamento que lhes era estendido por parte de burocratas ligados ao governo.

Essa é uma realidade que não mudou. O Estado, mesmo após a ditadura, continuou representando uma oportunidade de lucros impossível de ignorar. Portanto, havia a necessidade de algumas empresas em patrocinar políticos e, em virtude do encarecimento de campanhas, havia também a necessidade de políticos por patrocínio empresarial. Enquanto essa realidade não for mudada, a lei pouco pode fazer no sentido de expurgar a influência econômica dos pleitos eleitorais.

Quando examinamos a república velha, vimos que a origem das distorções representadas pelo coronelismo e o voto de cabresto estava na aplicação de um modelo político-eleitoral a uma realidade subjacente que simplesmente não o comportava. A realidade que serve de anteparo sobre o qual incide a lei pode distorcê-la, dando azo a hipocrisia ou criando uma paródia do que estabelece o modelo legal.

As eleições de 1989, à toda evidência, não se isolaram de influências econômicas de empresas, a despeito da proibição. A proliferação de doadores fantasma era um fenômeno prevalente, conforme atesta o próprio relatório da CPI⁸³. Note-se que algumas das mesmas

⁸²Henry Hazlitt, ao examinar os efeitos do tabelamento de preços durante a segunda guerra mundial, concluiu que a fixação de preços irrealizáveis, que era uma lei impossível, criava um mercado negro e estimulava ilegalidades: “Como o mercado negro suplantou, finalmente, o mercado legal de preços-teto, não se deve supor que não tenha causado mal algum. O mal foi econômico e moral. (...) A desonestidade é estimulada. As novas firmas devem sua existência ou crescimento ao fato de estarem dispostas a violar a lei; seus fregueses conspiram com elas; e, como consequência natural, a desmoralização espalha-se por todas as atividades comerciais.” (HAZLITT, 2010)

⁸³ “Que isso [a influência de empresas nas eleições] não é mera especulação ficou demonstrado na CPI. Várias doações ilícitas, diretamente a candidatos e, inclusive, a deputados eleitos foram aqui comprovadas, em depósitos nominais, oriundas de 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 a novembro do mesmo ano, milhões de dólares em notas de grandes fornecedoras de cimento e construtoras: A Norberto Odebrecht pagou à EPC em torno

empreiteiras citadas quando falamos do relacionamento espúrio que passou a existir entre poder público e privado na ditadura estão citadas também no relatório da CPI, e mesmo hoje figuram entre as maiores doadoras de campanha, o que evidencia que esse fenômeno de hipertrofia das doações empresariais está enraizado nesse passado histórico.

Outro aspecto de destaque das eleições de 1989 era a deficiência dos mecanismos de prestação de contas. Pela lei, as contas eram prestadas a um comitê multipartidário e, só após, passava pelo exame da justiça eleitoral, que se cingia a uma apreciação técnica do julgamento feito por esse comitê. A fraqueza desses mecanismos foi apontada como um dos fatores que contribuíam para a situação prevalente de ilegalidade. Contudo, como apontado anteriormente, mesmo hoje, apesar de alguns avanços, a sistemática da prestação de contas continua muito deficiente em função da escassez de prazos e ausência de um caráter mais investigativo no momento do julgamento das contas, que, conforme destacado alhures, restringem-se a um exame formal de documentação.

Além disso, o relatório da CPI 52/92 reservou um tópico apenas para listar propostas de melhoramento dos processos eleitorais, que tomariam a forma de um projeto de lei. Dentre tais propostas constava a permissão de doações empresariais a partidos políticos⁸⁴, sob o fundamento de melhorar a transparência e minorar a hipocrisia. A CPI também sugeria processos mais eficazes de prestação de contas, vigentes até hoje, como a movimentação financeira em conta única. Para contrabalançar a permissão de doações empresariais, foi proposta a cominação de punições maiores para quem infringisse as leis relativas a financiamento.

Essas propostas orientaram muito do que constou na lei 9504/97, a lei das eleições. Inclusive, foi graças às recomendações da CPI que esse diploma chegou a permitir doações empresariais mesmo diretamente a campanhas.

As eleições posteriores se desenvolveram sob esse paradigma, apresentando uma tendência forte no sentido do encarecimento das campanhas. Como expusemos anteriormente,

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.” (Congresso Nacional, relatório da comissão parlamentar de inquérito instituída pelo requerimento n. 52/92, p. 311)

⁸⁴ “Art. 3º ressalvado o disposto no artigo anterior, os partidos políticos poderão receber doações de pessoas físicas e jurídicas, até o limite de Cr\$ 100.000.000, 00 (cem milhões de cruzeiros) para a pessoa física e 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de cruzeiros) para pessoas jurídicas.” (Congresso Nacional, relatório da comissão parlamentar de inquérito instituída pelo requerimento n. 52/92, p. 322)

essa é uma tendência mundial, verificada, dentre outros países, na França e Estados Unidos, não se devendo exclusivamente à permissão instituída pela lei. O custo do voto nas eleições presidenciais, que é a divisão entre quantia arrecadada e os votos recebidos, chegou a dobrar entre 2002 e 2014⁸⁵.

Também se calculou o grau de correlação entre a arrecadação de campanha e a quantidade de votos obtidos. Existe forte variação. Nas eleições presidenciais de 2002 o índice de correlação foi fraco, dada a vitória eleitoral de Lula enquanto recebia bem menos financiamento que seu principal adversário, José Serra⁸⁶. Mas eleições posteriores tiveram índices de correlação de até 0,99, o que representa uma forte similaridade entre ambas as grandezas medidas.

Uma das poucas exceções a essa regra de contínuo encarecimento é o Reino Unido, cujos custos de campanha são irrisórios e chegaram a diminuir 23% quando se comparam as eleições de 2003 com as de 2010⁸⁷. O fato apontado como responsável por esses baixos custos foi o sistema distrital, que, inclusive, constou dentre o rol de recomendações da CPI, mas na modalidade mista. Além do sistema distrital, o modelo parlamentarista em muito contribui com a redução de custos, vez que inexistem pleitos de circunscrição nacional, os quais sempre são os mais custosos e também os mais visados pelas empresas cujos lucros dependem de relações com o poder público.

Aqui fica concluída a exposição histórica a respeito do financiamento político no Brasil. É sob a luz dos fatos esclarecidos nesta sessão que o julgamento da ADI 4650 será analisado. Será possível ver, ao adentrarmos nos argumentos, que a ausência de parâmetro constitucional distanciou o Supremo Tribunal Federal de uma argumentação jurídica. Muitos dos votos foram norteados não pela técnica jurídica, mas por uma visão sobre o que seria uma eleição ideal e uma vontade de mudar uma realidade que, embora não contrariasse a constituição, era vista como inadequada. É sintomático constatar que o tribunal, antes do julgamento, promoveu uma audiência pública, a fim de ouvir membros da sociedade civil.

⁸⁵Dado disponível na url:

http://www.asclaras.org.br/@index.php?partido=&estado=&municipio=&cargo=1&cargo_nome=Presidente&partido_nome=&estado_nome=&municipio_nome=&ano=2002

⁸⁶ Dado disponível na url, na aba “partidos”:

http://www.asclaras.org.br/@index.php?partido=&estado=&municipio=&cargo=1&cargo_nome=Presidente&partido_nome=&estado_nome=&municipio_nome=&ano=2002

⁸⁷ <http://edition.cnn.com/2012/01/24/world/global-campaign-finance/>

3 A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4650

3.1. Os argumentos da Ordem dos Advogados do Brasil

A argumentação da Ordem dos Advogados do Brasil gravitou, principalmente, em torno de três princípios: o princípio da isonomia, o princípio democrático e o princípio republicano. Cuidam-se de espécies normativas marcadamente abertas, cuja margem de apreciação é ampla.

A jurisdição constitucional, quando tem por base apenas princípios abertos, anda perigosamente perto do campo de atuação do poder legislativo. Robert Alexy já pontuava que a Constituição estatui uma ordem-moldura⁸⁸, nos limites da qual o legislador goza de liberdade de conformação. Sendo assim, quando não existe clareza quanto ao que a Constituição proíbe ou deixa de proibir, a dúvida deve favorecer o Congresso, que deve ser, digamos assim, o principal “ponderador” de princípios de qualquer ordem democrática.

No que toca a igualdade, a OAB argumentou que a legislação, ao ser permissiva, transpõe a desigualdade existente no campo econômico para o campo político, tornando o peso da influência de algumas pessoas maior que o de outras nos pleitos eleitorais.

Ora, esse descompasso é ínsito a qualquer democracia representativa que provenha cargos por via de eleições. Já na abertura deste trabalho citamos que os antigos atenienses, dentre eles Aristóteles, entendiam que as eleições conduziam a polis a um modelo aristocrático de governo, pois os cidadãos são dotados de forma diferenciada tanto de bens materiais quanto de dons políticos. Citamos também que a representação é imperfeita. Alguma medida de desigualdade eleitoral sempre existirá, se não vier de diferenças na capacidade econômica, virá de outros fatores, como ocupação de um cargo público ou ligações com membros do governo.

Além disso, como vimos nos dados expostos em tópicos anteriores, o percentual de pessoas naturais que efetivamente contribui para campanhas é ínfimo. A desigualdade não advém, aqui, do fato de algumas pessoas terem menor impacto nas eleições por terem menos dinheiro para doar; advém do fato de a esmagadora maioria das pessoas naturais simplesmente não doar nada. Não é propriamente a desigualdade econômica que leva ao predomínio vultoso

⁸⁸ (ALEXY, 2003, p. 579-584)

do dinheiro de corporações; é a opção, feita pelo cidadão brasileiro, de não gastar dinheiro com política.

Na sequência, a OAB sustenta haver violação do princípio republicano, uma vez que as doações por parte das empresas seriam feitas tendo em vista uma compensação por parte dos candidatos eleitos, que usariam os instrumentos do Estado a fim de atendê-las. Isso, evidentemente, é uma forma de corrupção e de degeneração democrática. A chamada corrupção *quid pro quo*⁸⁹. A inicial, neste ponto, de fato nos remete a um problema de nossa democracia, uma distorção do processo eleitoral que, em vez de canalizar a vontade do povo, canaliza interesses econômicos. A suprema corte americana, no caso *Buckley Vs. Valeo*, na qual permitiu os gastos independentes, usou como argumento o fato de que esse tipo de dispêndio, diferentemente dos outros, dificultaria a corrupção *quid pro quo*, o que nos mostra que a preocupação com esse problema existe mesmo em sistemas muito mais liberais.

Entretanto, a objeção que recai sobre esse argumento é o fato de que a influência indevida de empresas já era sentida e apontada mesmo nas eleições de 1989, como vimos ao examinar o relatório da CPI. Sabendo que em tais eleições era vedada a doação empresarial e que nem por isso a influência de empresas estava alijada dos pleitos, impõe-se um certo ceticismo quanto ao poder de uma proibição de resolver esse problema. Se muito, traríamos de volta o quadro apontado na CPI, cujas características eram a hipocrisia e a clandestinidade.

Quando examinamos a ditadura militar, período quando as eleições eram apenas simbólicas, vimos que foi marcada pela influência indevida de corporações nos rumos do governo. Note-se que nem mesmo a ausência de eleições foi capaz de afastar a influência de empresas privadas sobre o poder público; pelo contrário, tudo indica que foi ali onde teve lugar o estreitamento dessa relação promíscua.

O financiamento de campanha é apenas um canal de acesso disponível às empresas, dentre muitos. Fechá-lo parcialmente contribuirá muito pouco para o fortalecimento do sentimento republicano, como a história nos mostra. Essa falta de impessoalidade no trato da coisa pública acompanha nossa história, como vimos, desde a primeira república, não é, portanto, uma decorrência de um modelo de financiamento político, e nem temos motivo algum para crer que um retorno à situação vigente em 1989 melhoraria nossas instituições.

⁸⁹“Corruption is a subversion of the political process. Elected officials are influenced to act contrary to their obligations of office by the prospect of financial gain to themselves or infusions of money into their campaigns. The hallmark of corruption is the financial *quid pro quo*: dollars for political favors” (BURKE, 1997)

No entanto, é muito preocupante a estrutura da arrecadação de recursos de campanha no Brasil. Como vimos, as doações de pessoas jurídicas sempre compõem cerca de 95% da arrecadação de campanhas, e essas doações estão concentradas em algumas poucas empresas, as quais monopolizam o fornecimento de recursos eleitorais, de modo que praticamente torna-se impositivo, aos candidatos eleitos, o recebimento de representantes de tais empresas em seus gabinetes, dando-lhes um acesso de que pouquíssimos cidadãos podem gozar. De fato, não há resposta fácil.

Por último, a OAB destaca a insuficiência da legislação em proteger os pleitos eleitorais da influência do poder econômico, apontando violação do dever de proteção suficiente.

Ao propor a sua ponderação, a OAB menciona o caso da suprema corte americana examinado neste trabalho, a saber, o *FEC v. Citizen United*. Mas o faz sem destacar que o caso tinha um recorte bem específico. Como sabemos, a suprema corte americana, por via desse precedente, autorizou apenas os gastos independentes, que haviam sido limitados por ocasião do *bipartisan campaign act* de 2002. Não autorizou, de nenhuma forma, a doação direta de pessoas jurídicas a campanhas, mesmo porque nem faria sentido argumentar que uma doação é exercício de liberdade de expressão. Ao não fazer esse esclarecimento fundamental, a OAB criou um tremendo desentendimento a respeito do julgado da suprema corte americana, que reverberou em diversos votos de nosso STF, os quais continham uma interpretação absolutamente equivocada do precedente americano.

3.2 A posição da maioria

Em seu voto, o min. Luiz Fux destaca a crise de representação que atualmente vive o cenário político brasileiro, identificando como uma de suas causas a excessiva importância de que as sociedades empresárias se revestem no âmbito do processo eleitoral. Um dos fundamentos que orientaram a decisão do relator no sentido de votar pela procedência foi a percepção de que a Suprema Corte, por estar insulada do processo eleitoral, era o único órgão apto a promover essa mudança tida como imprescindível. Essa foi uma preocupação que permeou todos os votos pela procedência: a ideia de que o sistema político estava quebrado, precisava de conserto e o STF estava em posição de efetuar esse conserto.

Na abertura do voto, o relator expõe alguns dados sobre gastos e mostra preocupação com o encarecimento contínuo das campanhas brasileiras. Ressalva-se que, como vimos, esse encarecimento é um fenômeno global, não é peculiaridade de nosso sistema de financiamento.

É interessante assinalar que, em diversas passagens⁹⁰, o relator admite que qualquer tentativa de reforma política deve ser protagonizada pela classe política. Em nenhum momento o STF pretendeu arrogar-se de protagonismo na matéria, tendo atuado, principalmente, como indutor de uma discussão importante junto ao Congresso. Essa ADI é interessante pois o fundamento de validade de que a corte se valeu para tomar essa decisão foi menos um conhecimento técnico das normas constitucionais, e mais a posição de distanciamento em que o STF se encontra diante do processo eleitoral⁹¹. Os ministros, e o relator inclusive, se sentiram impelidos a tomar uma decisão que, no entender deles, o Congresso estava impossibilitado de tomar.

No voto do relator também foi trabalhada a tese de Robert Alexy, citada alhures, de que a constituição estatui uma ordem-moldura dentro da qual o legislador tem ampla liberdade de conformação. No entanto, o ministro relator viu, na permissão legal estendida às pessoas jurídicas, um extrapolamento dessa moldura.

Para sustentar essa visão, associou a participação de pessoas jurídicas ao encarecimento das campanhas⁹². Todavia, como citamos anteriormente, esse é um fenômeno já presente em 1992 e foi detectado pela CPI que investigou Collor no mesmo ano, quando as doações empresariais eram proibidas. Além disso, esse encarecimento não é um fato isolado ao Brasil. Em verdade, não existe nenhum dado que nos permita concluir que diminuir o financiamento de campanha implicará, também, uma diminuição na necessidade de gasto.

O Brasil é um país presidencialista com sistemas eleitorais de enormes circunscrições. A eleição mais importante, que é a de presidente, tem por circunscrição todo o amplo território do país. As eleições para o congresso têm como circunscrição o Estado inteiro. Essa realidade praticamente impõe um acentuado nível de dispêndio a fim de que a comunicação política alcance um bom número de eleitores.

Uma parte considerável do nosso gasto é explicado por essa circunstância, não pela presença de doações de empresas no processo eleitoral. Aliás, sob esse enfoque, a contribuição

⁹⁰ Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal, p. 38.

⁹¹ Ibidem, p. 40

⁹² Ibidem, p. 49

das empresas se afigura como uma solução a um problema que nasce de nosso sistema eleitoral. Isto é, os candidatos precisam gastar muito para que suas comunicações políticas sejam ouvidas em toda a extensão de circunscrições enormes, mas os eleitores não querem doar. Como resolver esse impasse? Aí entram as doações de empresas.

É impossível examinar a estrutura dos gastos no Brasil sem ter em atenção fatores como o tamanho das circunscrições, e chega a ser irresponsável comparar dados de evolução de gastos eleitorais entre países que organizam seus pleitos de modo tão radicalmente distinto.

Dessa forma, é inadequada a comparação, feita neste voto e em outros, com países de territórios menores e, pior, que adotam sistemas eleitorais distritais combinados a um parlamentarismo ou semiparlamentarismo (Alemanha, França, Reino Unido).

É óbvio que os gastos de campanha nesses países serão muito inferiores, e o fato de haver ou não financiamento empresarial de campanha é irrelevante para isso. Esses países não apenas têm territórios bem menores, mas organizam parte de seus pleitos em circunscrições eleitorais ínfimas, representadas pelos distritos. Demais, nos que são parlamentaristas, simplesmente inexistente o pleito mais dispendioso – o presidencial. Mesmo a CPI 52/92, ao examinar o caso Collor e o sistema de financiamento, não se furtou de discutir sistemas eleitorais, chegando, em um momento, a propor o “sistema alemão”, que, no entender da CPI, seria distrital misto. Ao fazer isso, tinha-se como fim alterar uma realidade subjacente.

Para elaborar os efeitos que o tamanho da circunscrição pode ter, voltemos à comparação entre as eleições para governador em Minas Gerais e Distrito federal.

Em Minas Gerais, que é uma circunscrição grande, os custos com pagamento de pessoal chegaram a 30% do total de gastos nas eleições para governador em 2013, correspondendo a 20.525.098,60 reais⁹³, o que, por si só, já seria mais de 80% do repasse anual do fundo partidário havido pelo PMDB em 2015⁹⁴. Mesmo assim, o maior gasto nessas eleições não foi com pessoal, mas com publicidade, que totalizou 27.449.940,14 de reais, cerca de 40% do total. Desse valor, 8.879.536,53, ou cerca de 10%, corresponde à publicidade feita por material impresso. O custo total das eleições para o governo de Minas foi de 68.287.585 de reais.

⁹³ (SALLABERRY, VENDRUSCOLO e RODRIGUES, 2013, p. 10)

⁹⁴ Dado disponível na url: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-duodecimos-2015-1429900293402>

Já no Distrito Federal, uma circunscrição bem menor, todos esses gastos caem. O custo total cai para 14.911.868 de reais, ou seja, quase cinco vezes menor. O gasto com pessoal cai para míseros 295.343,11 reais; com publicidade impressa cai para 4.042.274,45 de reais, ou seja, a metade.

A dinâmica do sistema eleitoral adotado no Brasil impõe altos gastos. Além disso, quanto maior a circunscrição, menos inclinadas se sentirão as pessoas físicas em contribuírem. Provam isso os dados que mostram um percentual bem maior de doações de pessoas físicas nas eleições municipais. Temos notícia de que, em países com sistema distrital, como os EUA, é comum os residentes do distrito receberem telefonemas dos próprios candidatos, que lhes pedem para contribuir. E veja-se que nos EUA o financiamento empresarial não é de todo proibido, pois existe e é relevante na forma dos PAC's e dos gastos independentes.

Anteriormente falamos que impor uma norma a uma realidade que não a comporta resulta em distorções. Era o que acontecia durante a república velha, foi o que aconteceu em 1989 e é o que se repetirá nos pleitos vindouros, caso essa proibição se mantenha sem vir acompanhada de reformas estruturais no sistema eleitoral.

A comparação menos inadequada que pode ser feita é entre Brasil e Estados Unidos. Não foi por acaso que este trabalho se deteve no modelo americano, examinando-lhe os pormenores. Trata-se de um país grande, presidencialista, com circunscrições eleitorais também vultosas, embora adote o sistema distrital para uma das câmaras de seu parlamento.

Como vimos, os gastos eleitorais lá também são enormes. O Brasil só supera os EUA quando o indicador é o gasto eleitoral sobre o PIB, que inclusive foi trabalhado no voto do relator. Mas até para isso há explicação: o PIB americano, como já dissemos, é cinco vezes maior que o brasileiro. Note-se que, em números absolutos, gasta-se nos EUA mais que três vezes o gasto do Brasil. Além disso, é de se ponderar o impacto da existência do sistema distrital em uma das casas do parlamento dos Estados Unidos.

Comparando os EUA com o Brasil, vemos que os gastos eleitorais de ambos apresentam trajetória acentuadamente ascendente, muito embora, como vimos, a maior parte das doações eleitorais americanas seja oriunda de pessoas naturais. Isso já nos dá um indício de que a prevalência de contribuições empresariais não é tão responsável pelo aumento dos custos de campanha quanto o ministro relator foi levado a crer. Acresce que no Reino Unido, um dos

poucos países do mundo onde o gasto chegou a diminuir, são liberadas as doações empresariais⁹⁵.

Demais, o relator argumentou que as receitas provenientes de pessoas jurídicas não fariam falta aos pleitos, uma vez que os candidatos já dispõem de horário gratuito na televisão e de recursos do fundo partidário. Entretanto, a produção de programas para o horário eleitoral gratuito requer um gasto que não é desprezível.

Em estudo realizado em 2013 tendo por objeto as eleições para governador em 2010, verificou-se que, só em Minas Gerais, os gastos com produção de programas de TV chegaram a 10.699.858,82 reais⁹⁶, o que equivaleria, mais ou menos, aos repasses de todo o quadrimestre janeiro-abril do PMDB em função do fundo partidário. Quando se tem em vista que os partidos são entes nacionais e que disputam outras eleições além dessa, com outros custos associados a tais eleições, como transporte e pessoal, percebemos a deficiência dessa solução.

Por último, o relator argumenta que há violação à isonomia pois a norma proibitiva faz distinção indefensável entre diferentes pessoas jurídicas, como sociedades empresárias e associações sem fins lucrativos que recebam dinheiro público.

Em realidade, o motivo da distinção parece claro: quis a lei impedir que entidades beneficiárias de contribuições de caráter compulsório, como sindicatos, interferissem no processo eleitoral. Tanto é assim que as associações que não tenham essa característica e não recebam dinheiro estrangeiro podem contribuir livremente para as campanhas. A *ratio* aqui passa pelo fato de que a contribuição eleitoral deve ser feita em liberdade, pois é um ato de expressão política pessoal do eleitor.

A lei também exprime, em suas proibições, o desejo de alijar do processo eleitoral os entes ligados ao Estado, ou que recebam dinheiro do Estado, como concessionárias de serviços públicos, autarquias e ONG's beneficiárias de repasses do erário. Certamente o faz em função do temor de que tais entes se sirvam de recursos públicos a fim de beneficiar algumas candidaturas em detrimento de outras. Cuida-se de proibição justa, uma vez que o financiamento político público deve ser feito na forma que a lei estabelecer, e, no nosso modelo, é feito por meio do fundo partidário. Qualquer forma oblíqua de financiamento público traz consigo o risco de a situação se ver beneficiada em prejuízo da oposição.

⁹⁵ (GOMES, 2016, p. 414)

⁹⁶ (SALLABERRY, VENDRUSCOLO e RODRIGUES, 2013, p. 9)

Por fim, também são proibidos de contribuir as entidades beneficentes, os templos e as associações de interesse público. Quer-se, com isso, resguardar a posição de prestadoras desinteressadas de serviços – traço típico dessas organizações.

O relator, neste ponto, nos reporta a uma omissão da lei: permite-se que contribuam as empresas contratadas pelo poder público. Esse é um silêncio grave, uma vez que tal circunstância, por si só, coloca em dúvida as motivações do doador, que pode ter em vista uma prorrogação de seu contrato, um aditamento ou a elaboração de futuros editais de uma forma personalizada.

Demais, se constasse da lei uma proibição extensível a tais empresas, teríamos uma redução substancial nas doações empresariais, que são feitas, como vimos, principalmente por construtoras. O texto original da lei 13.165/15, que tentou trazer de volta o financiamento empresarial, atento a esse problema, previa uma restrição a tais empresas: “Pessoas jurídicas que mantenham contrato de execução de obras com órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta são proibidas de fazer doações para campanhas eleitorais na circunscrição do órgão ou entidade com a qual mantêm o contrato”⁹⁷. Todos esses dispositivos foram, contudo, vetados.

Outro ponto fundamental nesse voto é o relator identificar que as doações empresariais não constituem expressão de apoio político, pois as corporações doam de forma indiscriminada a todos os candidatos viáveis, o que revela a iniquidade das intenções dos doadores, para os quais pouco importam ideologias ou programas, desde que, ao final, possam contar com as graças dos eleitos. Também essa circunstância reclama intervenção, mas que não precisaria ser necessariamente uma vedação completa. Poder-se-ia cogitar, por exemplo, uma proibição ao patrocínio múltiplo, isto é, a empresa que doasse a um candidato em determinada circunscrição ficaria proibida de doar a quaisquer outros.

O voto do ministro Joaquim Barbosa, que acompanhou o relator, fez uma vaga alusão histórica às origens de nossa política representativa, identificando na democracia atual alguns resquícios da república velha, como o patrimonialismo e o coronelismo, dois fenômenos que esmiuçamos.

De um modo geral, em sua concisão, limitou-se a acusar as doações de empresas de criarem um desequilíbrio entre os partidos e de instaurarem uma situação de dependência entre

⁹⁷Art. 24, §3º da Lei 13.165 de 2015, texto sem vetos.

os candidatos eleitos e os seus financiadores. O mesmo argumento da corrupção *quid pro quo* que já expusemos anteriormente.

A grande inovação das considerações desse voto foi não colocar o encarecimento de campanhas na conta das contribuições empresariais, uma análise acertada à luz dos dados trazidos neste trabalho. Em vez disso, atribui o encarecimento à urbanização, à sofisticação dos meios comunicacionais e ao apelo sedutor que um Estado crescentemente intervencionista exerce sobre os agentes econômicos.⁹⁸

O ministro Dias Toffoli, também acompanhando o relator, faz um substancioso voto no qual imprime uma visão idealizada de democracia⁹⁹. Inicia seu argumento destacando o fato de que pessoas jurídicas não votam, portanto não lhes faz jus a titularidade de nenhum direito político, de que seria um exemplo o direito de financiar campanhas eleitorais. Prossegue daí a dizer que lhes permitir a doação a campanhas políticas viola o princípio da soberania popular.

Aqui nos convém examinar a natureza das pessoas jurídicas. A esse respeito, existem duas teorias de relevo na literatura: a ideia de pessoa jurídica como *ficção* e a ideia de pessoa jurídica como *realidade técnica*.

“Pessoa”, no direito civil, é um centro de direitos e deveres, um ser dotado de “personalidade”, que é a aptidão geral para ser titular de direitos e deveres¹⁰⁰.

Segundo a teoria da ficção, só o indivíduo humano é sujeito de direitos, e a pessoa jurídica é uma criação do legislador, contrária à realidade, mas imposta pelas circunstâncias. Para essa teoria, a pessoa jurídica é um ente imaginário criado pelo Estado cujo objetivo é melhor organizar a atividade de indivíduos que se prestam a realizar objetivos comuns e permanentes¹⁰¹.

Segundo a teoria da realidade técnica, à qual nosso código civil subscreve, ambas, pessoas natural e jurídica, são realidades criadas pelo Direito. O que distingue uma da outra é o fato de que, no caso da pessoa jurídica, ao nos depararmos com uma norma que lhe impõe um comportamento, saberemos de pronto apenas qual o comportamento a ser realizado, mas não

⁹⁸ Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal, p. 60-64

⁹⁹ “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.” Ibidem, p. 82. O ministro afirma que são materialmente iguais pois cada voto tem o mesmo valor. Entretanto, com a devida vênia, isso é uma expressão de igualdade apenas formal, visto que, sabemos bem, há apoios políticos mais importantes que outros.

¹⁰⁰ (AMARAL, 2008, p. 251-252)

¹⁰¹ (AMARAL, 2008, p. 318-318)

identificamos o indivíduo obrigado a realiza-lo. Para o identificarmos, será preciso recorrer a uma lei ou a um estatuto. Em síntese, para essa teoria, pessoa física é o centro de direitos e deveres referido a um ser humano, cujo comportamento é diretamente regulado pela norma; e pessoa jurídica é o centro de direitos e deveres referido a um estatuto, isto é, referido a um conjunto de regras jurídicas indicando quais são os seres humanos obrigados a realizar os comportamentos impostos pela norma¹⁰².

Note-se que, na teoria da realidade técnica, a que nosso código civil presta adesão¹⁰³, a única diferença entre pessoas jurídicas e pessoas físicas é que aquelas primeiras constituem um centro de direitos e deveres cujo exercício se dará por parte de pessoas naturais indeterminadas. De um ponto de vista prático, os direitos e deveres das pessoas jurídicas serão de responsabilidade de alguma pessoa natural. As pessoas jurídicas estruturam, apenas, uma forma de organizar essa atribuição.

Portanto, quando uma empresa realiza uma doação de campanha, temos que há pessoas naturais, dotadas de direitos políticos, por trás dessa doação. A pessoa jurídica não é um ser que existe em oposição às pessoas naturais. É, em verdade, o resultado de pessoas naturais que se reúnem sob um conjunto de interesses, que podem ser de várias ordens, inclusive políticos. Note-se que partidos políticos se organizam sob a forma de pessoas jurídicas. O próprio Estado, ao se dividir em União, Estados Federados e Municípios, também o faz.

Nessa parte inicial do voto, o ministro chega a dizer que as pessoas jurídicas “não participam do processo democrático” e que “não há comando ou princípio constitucional que justifique a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral brasileiro”¹⁰⁴. Com isso quer-se referir a sociedades empresárias, evidentemente. Porém, como vimos, há realidades políticas a que as sociedades empresárias devem estar atentas, sob pena de sua própria existência entrar em risco. A Suprema Corte americana nos trouxe um exemplo interessante: a loja de armas que se insurge contra candidaturas cujas propostas envolvam banir as armas. Sendo assim, é evidente que o processo democrático não se restringe ao voto, e que a política perpassa, inevitavelmente, mesmo as atividades mercantis.

¹⁰² (SUNDFELD, 2011, p. 64)

¹⁰³ “O direito brasileiro adota a teoria da realidade técnica na disciplina legal da matéria, como se depreende do art. 45 do código civil” (AMARAL, 2008, p. 321)

¹⁰⁴ Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal, pp. 82-83.

Na sequência, o voto aduz o art. 14, §9º da Constituição, emprestando-lhe interpretação notadamente ampliativa. Esse dispositivo versa sobre inelegibilidades, prescrevendo que devem ser criadas, por lei complementar, hipóteses de inelegibilidade que resguardecem o processo eleitoral contra a influência do poder econômico. Veja-se: não se franqueia, pelo menos nesse dispositivo, que o Estado tome medidas indeterminadas para evitar a influência do poder econômico; pelo contrário, a norma estabelece uma medida clara e específica para esse fim: criar hipóteses de inelegibilidade. Desbordar disso e daí concluir que o artigo impõe a vedação de contribuições empresariais de campanha é ler o que não está escrito.

Poder-se-ia argumentar que a Constituição, com esse parágrafo, erige à categoria de valor constitucional o isolamento de influências econômicas. Contudo, essa acepção tem pelo menos dois problemas. Primeiro, não é qualquer influência que se veda, mas apenas aquela apta a atingir a normalidade e a legitimidade das eleições, e, se a própria lei limita as doações empresariais a um teto, é porque, respeitado esse limite, não ficam atingidas a normalidade e legitimidade das eleições. Segundo, alguma medida de influência econômica é indissociável do processo eleitoral, de modo que conferir tal elastério ao dispositivo equivaleria a impossibilitar as campanhas. É de se recordar que a ditadura de 64, quando editou a lei falcão, que vimos anteriormente, tinha por objetivo declarado igualar os candidatos e proteger as eleições do influxo do poder econômico. Na prática, tal medida criminalizou as campanhas, chancelando uma prevalência do governo.

O voto então expõe dados de gastos de campanha que exprimem o crescimento da importância das contribuições de pessoas jurídicas entre 2004 e 2012. Os dados trazidos, no entanto, por dizerem respeito a gastos em vez de receitas, parecem superestimar a importância dos recursos próprios, provavelmente por não terem em atenção que os comitês financeiros, muitas vezes, lançam suas identificações nas contas usando o nome do candidato¹⁰⁵. Como tais comitês comumente repassam recursos aos candidatos, um exame desatento das contas pode levar à conclusão de que os candidatos estão se financiando.

Em última análise, contudo, essa opção apenas finda por subestimar a influência das pessoas jurídicas no financiamento, que é, na realidade, muito pior. Um estudo trazendo os

¹⁰⁵ “Ainda quanto a comitês que fazem doações, é comum que sejam identificados parcialmente, muitas vezes pelo nome de um candidato. Por exemplo, em vez de “Comitê Financeiro Estadual/Distrital para Senador da República” (a denominação oficial), lança-se como doador o nome do candidato a senador, “Fulano de Tal”. <http://www.asclaras.org.br/partes/@advertencia.html>

valores pelo lado da receita, e não do gasto, foi organizado pela ONG Transparência Brasil usando os dados do TSE e está disponível num anexo deste trabalho.

O voto também se reporta, brevemente, ao coronelismo da velha república, que minudenciamos aqui. Interpretou a influência das empresas como sucedâneo do poder dos coronéis, numa comparação que é drástica.

Victor Nunes Leal já destacava que o coronelismo da velha república assumia aqueles contornos em virtude de sua decadência¹⁰⁶, pois as bases do poder dos fazendeiros estavam se desvanecendo com o decurso do tempo e as mudanças que trazia consigo.

O fenômeno que vimos nascer com Juscelino Kubitschek, que alcançou seu apogeu na ditadura militar e cujos prolongamentos se fazem sentir hoje não se confunde com o objeto de estudo de Leal. É um fenômeno moderno. Não de hipertrofia do poder privado, como o voto conclui, mas de união entre um poder público que se tornou preponderante e um poder privado que se tornou parasitário.

As empresas, ao contrário dos coronéis, não decidem os resultados de eleições. Não decidem porque doam quantias quase idênticas a todos os candidatos viáveis¹⁰⁷, o próprio voto do relator reconheceu esse fato. A empresa não tem interesse em ver um candidato específico no poder; tem, sim, interesse em cair nas graças de quem quer que lá esteja.

Por fim, o voto expressa a esperança de que, com a proibição, os políticos buscarão as pessoas naturais com mais afinco, promovendo uma aproximação. Quando estudamos o sistema americano, vimos que menos de 1% dos eleitores contribui de forma significativa. É muita esperança achar que essa aproximação se dará entre os candidatos e o grosso do eleitorado. Pelo contrário, será uma aproximação seletiva, dirigida aos estratos da população com maior probabilidade de doarem o teto, seja ele qual for.

O próximo voto da maioria e pela procedência é o do min. Luís Roberto Barroso, que retoma os argumentos das manifestações anteriores, mas faz ressalvas importantes. Esse é o primeiro voto em que o sistema eleitoral é apontado como responsável pelo quadro de gastos vultosos verificado nas eleições. O sistema proporcional de lista aberta é identificado como indutor de aumento de gastos, em conclusão idêntica à da CPI 52/92. Além disso, reconhece-se que a permissão de doações empresariais não é inconstitucional de *per se*, mas assim se torna

¹⁰⁶ (LEAL, 2012, p. 43-44;74)

¹⁰⁷ (SARMENTO e OSÓRIO, 2016, p. 18)

quando inserida no contexto maior representado pelo sistema eleitoral e pela realidade brasileira. Fosse outro o contexto, poderia ser legítima.

Uma passagem interessante nos mostra um enfoque alternativo, muitas vezes ignorado: a ideia de que as empresas são instadas pelos candidatos a doarem-lhes recursos, algumas vezes sob ameaça ou acoo. Cuida-se de fenômeno nunca documentado, mas que se afigura verossímil quando se tem em atenção os muitos poderes que o Estado moderno reúne em si.

A preocupação que atravessa todo esse voto é a do diálogo institucional com o Congresso. Tem-se a clareza da impossibilidade de o Supremo promover uma reforma política verdadeiramente significativa. A intenção, aqui, parece ser dar um solavanco nas forças políticas, para desemperrar uma discussão necessária e que, injustificadamente, era evitada. Essa é uma ideia que retomaremos nas conclusões.

O ministro Marco Aurélio apenas retoma todos os principais argumentos trabalhados nos votos anteriores, dando ênfase ao que entende ser uma vulneração do princípio democrático e da igualdade eleitoral. Faz menção ao fato de que as atividades econômicas das empresas de onde partem as contribuições sempre guardam relação com os poderes regulatórios do cargo cuja eleição se disputa, o que denota um viés de estratégia econômica no agir das empresas, e não uma manifestação política. Por exemplo, o presidente exerce influência, por meio do banco central, na política monetária e financeira do país. Por esse motivo, as doações provenientes de bancos avultam nos pleitos presidenciais. O mesmo se repete nos pleitos para governador do estado, dessa vez com o protagonismo de empreiteiras.

Nos votos seguintes, que são bem concisos, o ministro Ricardo Lewandowski apenas retoma os argumentos já examinados até aqui, notadamente o de que o financiamento por empresas viola a soberania popular, viola a igualdade eleitoral e que pessoas jurídicas não votam, portanto não devem ter direito de doar. A ministra Rosa Weber faz o mesmo, dando destaque especial ao art. 14, §9º da Constituição, que, conforme vimos, versa sobre inelegibilidades, de uma forma tal que o comando “proteger as eleições da influência do poder econômico” se encontra subordinado ao comando “estabelecerá outros casos de inelegibilidade”, não podendo ser interpretado como se viesse isoladamente. Finalizando a opinião da maioria, a ministra Carmem Lúcia acompanha o relator, destacando o fato de que pessoas jurídicas não votam e a incompatibilidade de doações empresariais com a soberania popular. Por último, repetiu o argumento alicerçado no art. 14, §9º.

3.3 A posição da minoria

Quem abriu a divergência foi o ministro Teori Zavascki, sendo então acompanhado por Gilmar Mendes e Celso de Mello.

Em seu voto, Teori insiste no argumento de que a Constituição não fornece um modelo de financiamento de campanha, de modo que é impossível, a partir de um parâmetro constitucional, dizer qual tipo de financiamento é prescrito ou proscrito pela Carta.

Lembra que existe um custo para a democracia representativa, cujo bom funcionamento depende de atividade eleitoral pulsante por parte dos candidatos – algo infactível na míngua de recursos financeiros. Destaca também a complexidade da matéria, que dá azo a discussões intermináveis no mundo inteiro, e que reclama, por sua própria essência, flexibilidade normativa para que se ajuste às mudanças na opinião pública e se adapte aos desafios apresentados pela prática eleitoral. Nesse sentido, uma declaração de inconstitucionalidade traz consigo o risco de engessar a discussão, limitando o debate a respeito, pois uma mudança posterior reclamaria reforma constitucional ou, ainda, ruptura constitucional, vez que muitos dos princípios invocados, como a república e a democracia, configuram cláusulas pétreas.

Diante desses pontos levantados, convém trazer alguns argumentos. Quanto ao risco de impor gessos à discussão, é preciso ter presente que as decisões do STF não fazem coisa julgada perante o Congresso Nacional¹⁰⁸, de modo que nada obsta uma rediscussão de uma lei que regulamente melhor a matéria, livrando-a das eivas de inconstitucionalidade apontadas.

No voto do min. Barroso, por exemplo, fica nítido que a inconstitucionalidade não recai sobre a permissão de contribuições empresariais tida em si mesma, mas sobre os efeitos que gera quando inserida num contexto maior apto a transformá-la num instrumento de corrupção. A preocupação de inserir o objeto discutido num contexto atravessou diversos votos, inclusive o do relator. Muitos ministros trouxeram dados que exprimiam a feição do problema provocado pelas doações empresariais. Essa necessidade de dados se deu em função, justamente, do caráter da inconstitucionalidade discutida, pois a lei impugnada apenas se torna inconstitucional em vista de suas consequências no mundo dos fatos.

Além disso, a decisão tomada pelo STF, em vez de impedir a discussão, na verdade a suscitou. Como vimos, na esteira desse julgado houve a reforma eleitoral de 2015, cujas

¹⁰⁸ (MENDES e BRANCO, 2013, p. 1295)

inovações consistiram, dentre outras medidas, na imposição de um teto de gastos mais rígido, bem como na tentativa de regulamentar melhor quem poderia conceder doações de campanha. Dessa forma, a ideia de que o STF engessou o debate ao proibir as doações revela-se equivocada.

O voto do min. Teori também rebate a ideia de que pessoas jurídicas não poderiam doar por estarem impossibilitadas de votar. O argumento é de que a Constituição não faz, nem implicitamente, uma relação entre capacidade de votar e capacidade de doar, visto que há diversos exemplos de pessoas sem direito a voto que mantém, a despeito disso, o direito de contribuir. Um caso desse tipo seria o do cidadão absolutamente incapaz, que, embora impedido de votar, nada o impeça de contribuir para o candidato de sua preferência. Outro caso no mesmo sentido é o do cidadão com direitos políticos suspensos em virtude de condenação por improbidade administrativa.

Demais, o voto identifica o problema da corrupção eleitoral não no teor das normas já existentes, mas no desrespeito sistemático a tais normas, o que configura abuso de poder econômico.

A fim de densificar sua fundamentação, alude à CPI 52/92, cujo relatório apontava como irreais e hipócritas as restrições existentes à época, chegando a recomendar a permissão de doações empresariais. Para o min. Teori, não há abuso quando as doações são feitas dentro dos limites estipulados pela lei, e a existência da permissão contribui com a transparência e a moralidade, na medida em que desincentiva o “caixa dois”, permitindo que os poderes públicos tenham alguma medida de controle sobre uma realidade inderrotável, pois o dinheiro das empresas, fatalmente, encontrará seu caminho até as campanhas eleitorais.

É preciso, também, ter uma veia crítica diante dessa interpretação da história esposada pela divergência. Como ficou destacado, o arcabouço legislativo vigente durante as eleições de 1989 era absolutamente diverso do que temos hoje, sobretudo no tocante a prestação de contas de campanha. À época, os mecanismos de avaliação de contas eram ainda mais deficientes que os atuais, de modo que mesmo as fraudes mais rudimentares escapavam incólumes. É de se ponderar que os instrumentos administrativos disponíveis hoje permitiriam uma fiscalização mais criteriosa, apta a coibir que empresas alimentassem caixa dois de campanha ao arrepio da proibição instituída pelo Supremo.

No entanto, a fraqueza dos meios de controle ainda persiste, embora em menor grau. Nossos julgamentos de contas são muito mais formais que investigativos, e a realidade, com insistência, nos tem dado a medida da incapacidade da justiça eleitoral em controlar a atividade financeira das campanhas. Sucodem-se os casos de campanhas com contas aprovadas cujos candidatos receberam recursos ilícitos, e a prática de não contabilizar recursos está de tal forma entranhada na cultura política que é considerada um pecado menor, embora seja crime de falsidade ideológica eleitoral e possa levar à cassação do registro ou diploma.

No ponto, o ministro também se indaga do seguinte: se as autoridades falham em fazer cumprir um sistema menos restritivo, que é o atual, como poderiam encontrar sucesso numa tarefa ainda mais difícil de implementar um sistema mais restritivo, que é o proposto pela ação? A isso não há respostas fáceis, mas vale a objeção levantada no voto do min. Barroso, para quem a dificuldade de seguir a lei não deve nos apartar do caminho da legalidade.

Evidentemente seria irresponsável interpretar a Constituição e impor restrições sem ter em vista a realidade circundante, mas tampouco é razoável render-se às circunstâncias e abrir mão de promover melhoramentos no sistema. A lei, como vimos, é um instrumento indutor de mudanças. O rompimento com a lógica da república velha só pôde ser realizado plenamente em razão do código eleitoral de 1930, que mitigou o governismo, lançando as bases para mudanças mais profundas.

No que toca à isonomia eleitoral, o voto também aponta um risco ignorado por outros ministros, a saber, o de a proibição desequilibrar o pleito em favor de quem detenha cargos no poder público. É uma preocupação válida, sobretudo no caso de cargos de chefia do executivo, que admitem ao candidato disputar reeleição sem se desincompatibilizar.

Por fim, o voto nos remete a diversas outras distorções de nossas disputas eleitorais, como o abuso de poder político, o mau uso da publicidade oficial e a ausência de limites de gastos para as campanhas. Este último ponto é especialmente relevante, porque, para o ministro, é aí onde reside a brecha que favorece o encarecimento de campanhas e a prevalência do poder econômico nas eleições, podendo todo o problema ser resolvido com uma efetiva implementação de um teto de gastos.

No bojo da reforma eleitoral de 2015, como vimos, foi transferida para a justiça eleitoral a competência de estabelecer tetos de gastos, seguindo alguns parâmetros. Essa inovação

legislativa foi uma consequência do julgamento da ADI 4650, que impeliu o Congresso a deliberar sobre a matéria.

O voto do min. Gilmar mendes é extenso, veio após um longo pedido de vista que rapidamente se tornou um dos mais polêmicos, senão o mais polêmico, da história do tribunal.

O ministro buscou referências no direito comparado e depois fez um amplo apanhado histórico, iniciando sua exposição a partir do império.

Ao examinar o direito comparado, fez menção à França, Alemanha e Estados Unidos. Nos dois primeiros vigora um sistema de ressarcimento estatal dos gastos eleitorais do candidato. Já nos EUA, como vimos, o sistema é bastante intrincado. O próprio voto tem a lucidez de admitir que o modelo americano constitui um parâmetro mais adequado de comparação, vez que se cuida de país presidencialista com amplas circunscrições eleitorais. Nesse ponto, fica exposta a mutabilidade da disciplina eleitoral sobre financiamento de campanha que, em todos esses exemplos, passou por incontáveis transformações vindas tanto dos tribunais constitucionais quanto de reformas legislativas.

Tal mutabilidade parece evidenciar que o silêncio do constituinte quanto ao financiamento de campanha era eloquente. O voto argumenta que a constituição, atenta a essa mutabilidade, conferiu ampla liberdade de conformação ao legislador ordinário, que poderia regular a matéria com a flexibilidade necessária.

Quando se debruça sobre a história brasileira, o ministro ressalta as eleições de 1989 e o relatório da CPI 52/92, que deu azo à permissão de doações empresariais de campanha. No ponto, afirma que proibir as doações seria apenas um retorno à situação vigente naquelas eleições. De certa forma existe verdade nessa ilação, embora seja forçoso ter presente que os instrumentos fiscalizatórios daqueles tempos eram mais deficientes que os atuais.

Em seguida, faz-se um exame do escândalo de corrupção mais recente da época, que envolvia a Petrobrás. Esse assunto é trazido à baila como forma de atestar a deficiência dos órgãos de controle, uma vez que o dinheiro desviado da estatal irrigava campanhas pelo país sem que a justiça eleitoral conseguisse detectar esse considerável aporte de recursos ilícitos. A deficiência das prestações de contas é também apontada como um resultado da exiguidade dos prazos, do caráter formal dos julgamentos e do volume de processos administrativos a serem apreciados, que podem chegar a 400 por servidor.

Essa insuficiência da fiscalização, aliada à necessidade de gasto – que seguiria intocada – conduziria os processos eleitorais à informalidade, com poucas mudanças no plano fático. Demais, o ministro destaca que a democracia partidária, em sua visão, é incompatível com o financiamento público exclusivo, vez que os partidos, nesse modelo, perderiam todo o contato com a sociedade, convolvendo-se em apêndices do Estado. A fim de embasar esse argumento, menciona decisões do tribunal constitucional da Alemanha.

Para finalizar seu voto, torna à questão, já trabalhada pelo min. Teori, da ausência de parâmetros constitucionais.

A Constituição, em seu art. 17, I, proíbe que os partidos recebam recursos de estrangeiros, o que parece autorizar, *a contrario sensu*, outras formas de financiamento. Ocorre que, como já ressaltado, o financiamento empresarial não é inconstitucional quando tomado isoladamente, mas se torna ao ser inserido numa tradição de promiscuidade entre forças políticas e econômicas que remonta a meados do século passado.

Por fim, o voto retoma o argumento de que a vedação dessas contribuições seria um benefício desproporcional às forças políticas instaladas no governo, que teriam acesso a outros meios de fazer campanha, sem que a oposição pudesse recorrer à ajuda privada.

O último voto, do decano da corte, apenas retoma os argumentos lançados pela divergência, com especial destaque à deficiência dos meios fiscalizatórios, que poderia reduzir à ineficácia uma decisão pela procedência.

4. Conclusão

Qualquer análise de decisões tomadas no âmbito dos tribunais há de esbarrar em uma dificuldade existente em nosso modelo jurisdicional, que é a falta de unidade argumentativa nas decisões colegiadas. Cada ministro tem uma opinião própria ao proferir seus votos, e os fundamentos trabalhados não raro são diversos, de forma que é muito difícil apontar precisamente os fundamentos determinantes da decisão.

Apesar dessa natural dificuldade, é possível, no caso em estudo, identificar alguns pontos que obtiveram maior peso. No caso da maioria, dois fatores estavam presentes.

Primeiro: o estado de coisas era inadequado. Os dados apontavam uma preponderância tão grande de doações empresariais que a própria legitimidade democrática das eleições ficava atingida.

Segundo: uma rediscussão da matéria no Congresso era premente. Entretanto, as forças políticas fechavam-se a esse debate, paralisando qualquer movimento no sentido de resolver o problema. Diante disso, o único remédio era tomar uma medida tão impraticável que forçasse a classe política a se debruçar sobre a matéria para criar um sistema mais possível, só que livre das distorções anteriores. A vedação completa de contribuições empresariais foi essa medida.

De fato, é fácil constatar o quanto a ADI 4650 reacendeu o debate sobre financiamento eleitoral, porque poucos meses depois o Congresso editou uma lei trazendo diversas novidades e tentando readmitir as doações de pessoa jurídica sob novas condições. Como vimos, houve um veto, e a questão permaneceu em aberto. No entanto, os avanços são inegáveis. O avanço mais óbvio foi a implementação de um teto eficaz de gastos, que constituirá uma excelente ferramenta de combate contra o abuso do poder econômico. Demais, a PEC 113 pretende acabar com a reeleição para cargos de chefia do executivo, o que mitigaria um sério desequilíbrio existente em nossos pleitos.

Em face dessas circunstâncias, percebe-se que o diálogo institucional promovido pela ADI foi, até o momento, construtivo, mas ainda não chegou a pontos de suma importância, como sistemas eleitorais. Conforme expusemos, existe, no Brasil, uma necessidade de gasto que é amplificada pelos sistemas eleitorais.

O sistema proporcional de listas abertas, a par de ter largas circunscrições, promove a competição entre candidatos do mesmo partido – o que piora os gastos. O motivo histórico que levou à adoção desse modelo, que era evitar o fenômeno do governismo, já há muito se exauriu. As engrenagens de compressão eleitoral da república velha desmancharam-se com o passar dos anos, e a oposição vem tendo voz no Senado Federal, cujas eleições são majoritárias, desde a redemocratização. A própria CPI 52/92, que se dedicou ao exame do financiamento de campanha, apontou a necessidade de adotarmos um modelo distrital pelo menos na modalidade mista.

Outra discussão importante que ainda não está sendo travada diz respeito à forma como se relacionam as empresas e o poder público. Identificamos na ditadura o nascimento de um fenômeno problemático, que era o apadrinhamento de empresas por agentes do governo.

Qualquer tentativa de reforma política não pode se furtar desse debate. Enquanto persistir tal prática, as doações empresariais serão sempre um desvirtuamento da democracia. Um modo de coibi-la é proibir que grandes doadores contratem com o poder público até as próximas eleições, e proibir, também, que um mesmo doador contribua para partes antagônicas de um mesmo pleito.

Todavia, é inadmissível a vedação completa e súbita de todas as formas de contribuição de pessoas jurídicas sem que se crie, ao menos, um período de transição para que os agentes políticos se adaptem a essa mudança radical na forma de fazer campanha. O STF, ao decidir assim, impôs um modelo a uma realidade que não estava preparada, e o resultado será a rejeição desse modelo.

A experiência americana nos comprova que é possível haver nas campanhas um protagonismo das doações de pessoas naturais, porém será preciso induzir essa mudança em nossa cultura política, que não envolve, lamentavelmente, um engajamento financeiro dos eleitores. Se existe a intenção de minorar a importância do dinheiro de empresas, não basta restringir o influxo desse dinheiro – é preciso aumentar a entrada de dinheiro das pessoas naturais. Isso pode ser feito de várias maneiras. Uma circunscrição menor teria um efeito positivo nesse sentido. Além disso, uma reforma legislativa apta a estimular o eleitor a efetuar doações seria a ideia de “matchfunding”, adotada, como vimos, nas primárias das eleições presidenciais nos EUA. Essa ideia consistiria em dar um real de dinheiro público para cada real recebido pelo candidato de doações de pessoas físicas, assim potencializando o efeito da doação individual.

Por fim, percebe-se que a ADI 4650 teve fortes implicações no diálogo institucional, pois instou o Congresso a discutir temas sensíveis e avançou a pauta da reforma eleitoral, trazendo melhoramentos ao sistema, e isso sem se olvidar de nossa história, cujas lições atravessaram as deliberações do tribunal.

Referências Bibliográficas:

ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2003.

AMARAL, F. **Direito Civil Introdução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ANSOLABEHERE, S.; FIGUEIREDO, J. M. D.; SNYDER JR., J. Why is there so little money in US politics? **Journal of Economic Perspectives**, p. 105-130, 2003.

ARISTÓTELES. **A Política**. [S.l.]: Martin Claret, 2002.

BROOCKMAN, J. L. K. D. E. Campaign Contributions Facilitate Access to Congressional Officials: A Randomized Field Experiment. **American Journal of Political Science**, p. 1-14, 2015.

BURKE, T. F. The Concept of Corruption in Campaign Finance Law, 1997. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2556455>>.

CAMPOS, P. H. **A ditadura dos empreiteiros**: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro 1964-1985. Niterói: Tese de doutorado em história - Instituto de História, Universidade Federal Fluminense, 2012. 539 p.

FERREIRA, L. M. O Financiamento de Partidos Políticos e de Campanhas Eleitorais no Contexto da Reforma Política Brasileira. **Estudos Eleitorais**, Janeiro/Abril 2011. 91-110.

FLEISCHER, D.; BARRETO, L. El Impacto de la Justicia Electoral sobre el Sistema Político Brasileño. **América Latina Hoy**, p. 117-138, 2009.

FRANCO, A. A. D. M. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1974.

GOMES, J. J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016.

HANSEN, M. H. **The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes**: Structure, Principles, and Ideology. [S.l.]: University of Oklahoma Press, 1999.

HAZLITT, H. **Economia numa Única Lição**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Companhia das Letras, 7ª edição, 2012.

LIMONGI, F. Eleições e Democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a Transição de 1945. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 55, p. 37-69, 2012.

LIPSMEYER, C. S.; GILL, D. Soft Money and Hard Choices: Why Political Parties might legislate against soft money donations. **Public Choice**, vol 123, issue 3, p. 411-438, 2005.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

POWELL, L. W. **The Influence of Campaign Contributions in State Legislatures**. [S.l.]: University of Michigan press, 2012.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, Accountability and Representation**. [S.l.]: Cambridge University Press, 1999.

REIS, D. G. F. P. D. **Financiamento da política no Brasil**. [S.l.]: [s.n.], 2010.

RIBEIRO, R. J. **A Democracia**. [S.l.]: PubliFolha, 2001.

SALLABERRY, J. D.; VENDRUSCOLO, M. I.; RODRIGUES, L. F. **Custos Eleitorais: um estudo exploratório**. Uberlândia. 2013.

SAMUELS, D. Financiamento de Campanha no Brasil e Propostas de Reforma. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Janeiro/Junho 2007. 11-28.

SARMENTO, D.; OSÓRIO, A., 20 Junho 2016. Disponível em:
<<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>.

SILVA, T.; SILVA, E. Eleições no Brasil antes da democracia: o código eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934. **Revista de Sociologia Política**, p. 75-16, 2015.

SUNDFELD, C. A. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 2011.

ANEXO A

Tabela com receitas e gastos das eleições presidenciais dos EUA



See all [active candidates](#)

See all [candidates](#) -- including those who have dropped out.



Barack Obama (D) **WINNER**



Mitt Romney (R)

RAISED	\$722,393,592	\$449,886,513
SPENT	\$721,397,677	\$449,507,659
DEBTS	\$5,670,102	\$825,749
CASH (ON HAND)	\$3,299,313	\$383,275
OVERALL SPENDING (SEE MORE)	BLUE TEAM \$1,144,965,831	RED TEAM \$1,254,323,304

Gráfico com outside money nas eleições dos EUA

Type of Group	Total Spent	# of Groups Registered	# of Groups Spending to date
Super PACs	\$609,417,654	1,310	255
Social Welfare 501(c)(4)	\$257,242,142	N/A	166
Trade Assns 501(c)(6)	\$55,360,920	N/A	17
Unions 501(c)(5)	\$23,913,872	N/A	83
Parties	\$255,347,440	108	47
Other (corporations, individual people, other groups, etc)	\$92,878,372	407	273
Grand Total:	\$1,294,160,400	2,121	841

Outside Spending by Cycle thru June 20th of election year, Excluding Party Committees

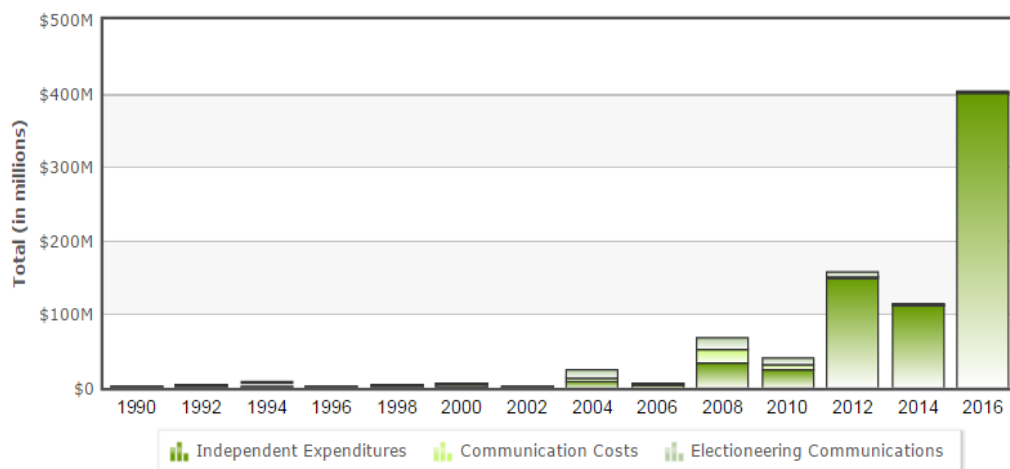
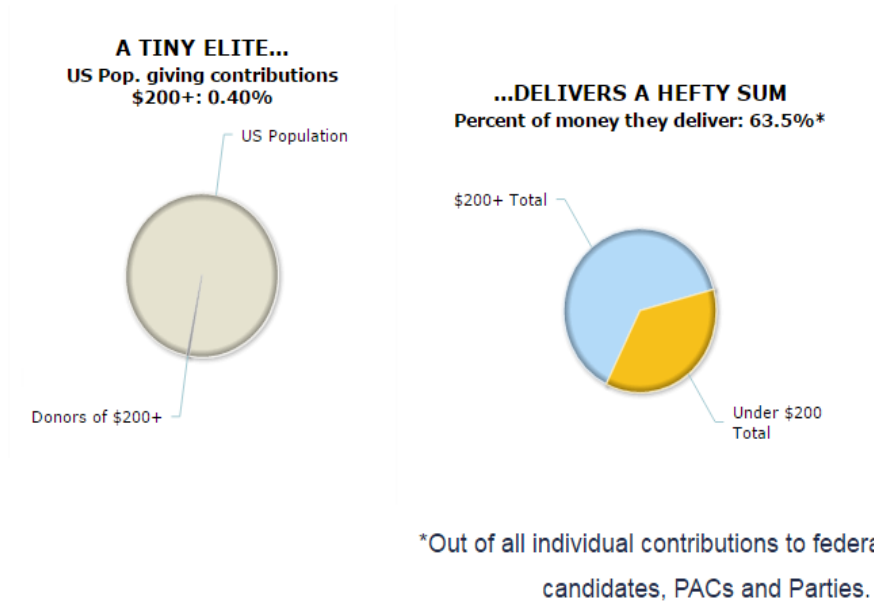


Gráfico com percentuais de doações individuais grandes e pequenas nas eleições

Election Cycle



Population Totals

Total US Population (estimate)	310,823,152
Pct of US population giving \$200+	0.40%
Pct of US population giving \$2,500+	0.08%
Total US adult population (age 18 & over)	235,908,179
Pct of US adult population giving \$200+	0.53%
Pct of US female adult population giving \$200+	0.32%
Pct of US male adult population giving \$200+	0.67%
Pct of US adult population giving \$2,500+	0.10%

Full Screen

Gráfico com percentuais de doações nas campanhas presidenciais americanas.

Source of Funds

Barack Obama (D)



■ Small Indiv. Contrib.	\$234,388,190
■ Large Indiv. Contrib.	\$315,192,451

Individual contributions	\$540,600,744
--------------------------	---------------

■ PAC contributions	\$0
---------------------	-----

■ Candidate self-financing	\$5,000
----------------------------	---------

■ Federal Funds	\$0
-----------------	-----

■ Other	\$181,787,848
---------	---------------

Mitt Romney (R)



■ Small Indiv. Contrib.	\$80,058,900
■ Large Indiv. Contrib.	\$223,763,915

Individual contributions	\$300,019,783
--------------------------	---------------

■ PAC contributions	\$1,092,055
---------------------	-------------

■ Candidate self-financing	\$0
----------------------------	-----

■ Federal Funds	\$0
-----------------	-----

■ Other	\$148,774,674
---------	---------------

Gráfico com gastos de campanha detalhados

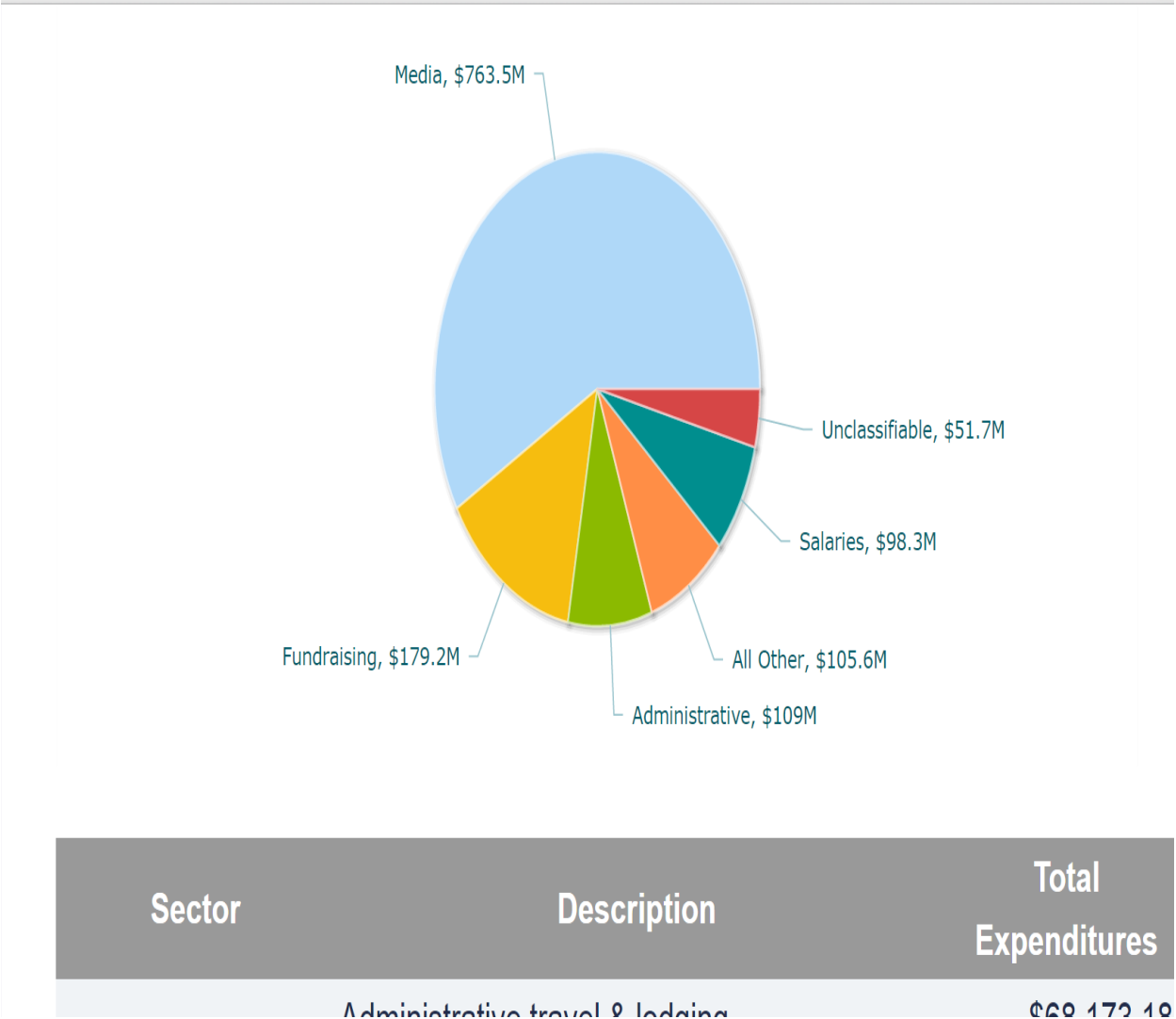


Tabela comparativa com gastos de campanha para vários cargos eletivos nos EUA.

President

Financial activity for all Presidential candidates, 2011-2012

Democrats: \$632,447,828				Republicans: \$536,139,977		
Party	No. of Cands	Raised	Spent	Cash on Hand	from PACs	from Indivs
All	17	\$1,172,650,775	\$1,026,399,619	\$148,567,595	\$1,550,375	\$1,156,207,690
Dems	2	\$632,447,828	\$541,072,652	\$93,678,574	\$500	\$631,880,769
Repubs	11	\$536,139,977	\$481,395,797	\$54,757,221	\$1,574,875	\$521,373,210

House

Financial activity for all House candidates, 2011-2012

Democrats: \$488,253,679				Republicans: \$618,894,731		
Party	No. of Cands	Total Raised	Total Spent	Total Cash on Hand	Total from PACs	Total from Indivs
All	2494	\$1,117,371,439	\$1,079,542,358	\$207,467,424	\$356,595,985	\$633,194,057
Dems	1056	\$488,253,679	\$482,569,064	\$95,106,404	\$157,814,185	\$285,438,289
Repubs	1277	\$618,894,731	\$586,702,349	\$112,088,850	\$198,740,438	\$346,528,652

Senate

Financial activity for all Senate candidates, 2011-2012

Democrats: \$339,987,766				Republicans: \$423,137,565		
Party	No. of Cands	Total Raised	Total Spent	Total Cash on Hand	Total from PACs	Total from Indivs
All	474	\$781,354,366	\$770,421,410	\$170,982,950	\$105,555,174	\$511,949,812
Dems	182	\$339,987,766	\$344,859,343	\$78,879,399	\$54,909,314	\$266,609,813
Repubs	249	\$423,137,565	\$410,869,152	\$86,742,029	\$49,777,620	\$236,707,247

Based on data released by the FEC on 04/16/2013.

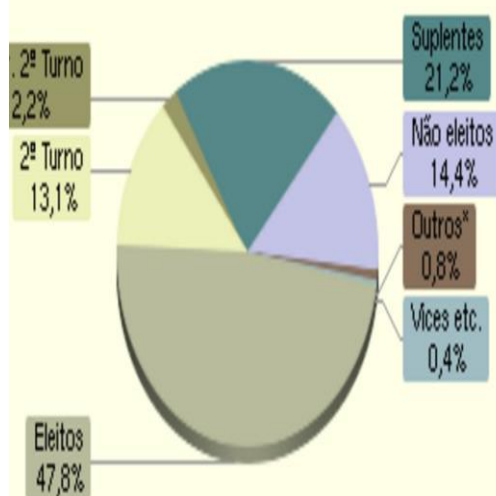
ANEXO B

Gráfico com percentual de doações de pessoas físicas e jurídicas.

lecimentos, cassações, registro negado.

tos e de comitês/diretórios são descontadas de doações que tenham realizado. Para cargos majoritários, essas receitas são associadas aos candidatos e agregam os montantes dos am as respectivas coligações. Receitas de comitês e diretórios de cargos proporcionais e dos majoritários não associados a coligações são adicionadas na última linha.

Distribuição de receitas por situação



Distribuição de receitas por tipo de doador

Inclui doações a comitês

(pessoas físicas excluem doações feitas pelos próprios candidatos)

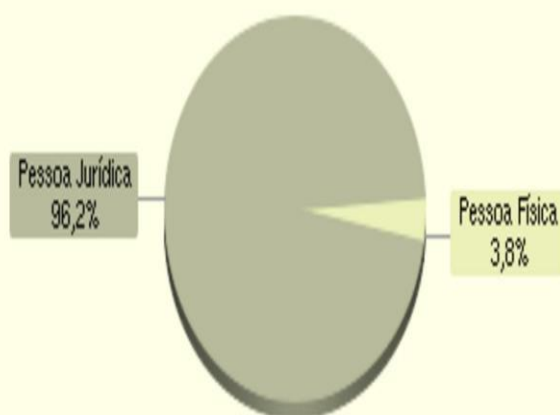


Tabela com grandes doadores e comitês e diretórios

Doadores (pessoas físicas e empresas) a comitês e diretórios (2010)

Nome	CGC	Doações
Construtora Andrade Gutierrez SA	17.262.213/0001-94	R\$ 63.820.000,00
Construcoes e Comercio Camargo Correa S/A	61.522.512/0001-02	R\$ 32.700.000,00
Construtora Queiroz Galvao S A	33.412.792/0001-60	R\$ 31.641.000,00
Banco Alvorada S.A.	33.870.163/0001-84	R\$ 28.085.000,00
Jbs S/A	02.916.265/0001-60	R\$ 25.380.000,00
Contax S.A.	02.757.614/0001-48	R\$ 22.200.000,00
Construtora OAS S.A.	14.310.577/0001-04	R\$ 17.605.000,00
Guilherme Peirão Leal	383.599.108-63	R\$ 11.980.265,64
Banco BMG SA	61.186.680/0001-74	R\$ 11.600.000,00
Gerdau Comercial de Aços S.A.	07.369.685/0001-97	R\$ 9.150.000,00

Próximos 10

Tabela com grandes doadores e candidatos.

Nome	CGC	Doações
<i>Construcoes e Comercio Camargo Correa S/A</i>	61.522.512/0001-02	R\$ 50.665.000,00
<i>Jbs S/A</i>	02.916.265/0001-60	R\$ 30.343.000,00
<i>Itau Unibanco S.A.</i>	60.701.190/0001-04	R\$ 23.620.000,00
<i>Construtora OAS S.A.</i>	14.310.577/0001-04	R\$ 16.299.000,00
<i>Banco BMG SA</i>	61.186.680/0001-74	R\$ 15.498.500,00
<i>Gerdau Comercial de Aços S.A.</i>	07.369.685/0001-97	R\$ 14.354.000,00
<i>Companhia Metalurgica Prada</i>	56.993.900/0001-31	R\$ 11.700.000,00
<i>Mauro Mendes Ferreira</i>	304.362.301-00	R\$ 9.575.000,00
<i>U T C Engenharia S/A</i>	44.023.661/0001-08	R\$ 8.264.666,00
<i>Galvao Engenharia S/A</i>	01.340.937/0001-79	R\$ 6.980.030,00
		Próximos 10

Tabelas com gastos de campanha detalhados.

Tabela 3: Despesas Eleição 2010 - por Tipo

Tipos de Despesa	AL	%	DF	%	MG	%	Total por Tipo	%
Publicidade e estratégia	17.984.534,48	43,6	8.193.796,15	54,9	27.449.940,14	40,2	53.628.270,77	43,1
Produção programas rádio/TV	5.608.000,00	13,6	3.125.579,29	21,0	10.699.858,82	15,7	19.433.438,11	15,6
Publicidade por materiais impressos	6.376.945,65	15,5	4.042.274,45	27,1	8.879.536,53	13,0	19.298.756,63	15,5
Publicidade placas, estandartes e faixas	894.516,96	2,2	258.450,00	1,7	2.078.167,94	3,0	3.231.134,90	2,6
Publicidade por carros de som	2.852.043,29	6,9	65.695,00	0,4	93.617,00	0,1	3.011.355,29	2,4
Pesquisas ou testes eleitorais	1.848.065,00	4,5	226.925,00	1,5	-	0,0	2.074.990,00	1,7
Publicidade por jornais e revistas		0,0	132.298,78	0,9	1.893.783,35	2,8	2.026.082,13	1,6
Criação e inclusão na internet	144.529,00	0,4	1.357,12	0,0	1.203.246,46	1,8	1.349.132,58	1,1
Produção de jingles, vinhetas e slogans	37.510,00	0,1	5.000,00	0,0	1.162.710,00	1,7	1.205.220,00	1,0
Publicidade por telemarketing	81.344,65	0,2	187.700,00	1,3	988.000,00	1,4	1.257.044,65	1,0
Eventos promoção da candidatura	76.867,93	0,2	146.476,51	1,0	374.318,04	0,5	597.662,48	0,5
Comícios	64.712,00	0,2	2.040,00	0,0	76.702,00	0,1	143.454,00	0,1
Despesas com pessoal	7.528.622,32	18,2	295.343,11	2,0	20.525.098,60	30,1	28.349.064,03	22,8
Serviços prestados por terceiros	3.891.392,79	9,4	2.305.300,49	15,5	6.155.820,62	9,0	12.352.513,90	9,9
Despesa de Transporte	5.994.991,21	14,5	357.489,51	2,4	5.436.698,08	8,0	11.789.178,80	9,5
Cessão ou Locação de Veículos	2.751.263,94	6,7	-	0,0	1.778.078,16	2,6	4.529.342,10	3,6

(continua)

Tabela 3: Despesas Eleição 2010 - por Tipo (em continuação)

Combustíveis e lubrificantes	2.322.824,47	5,6	357.489,51	2,4	1.164.635,23	1,7	3.844.949,21	3,1
Despesas transp. ou deslocamento	920.902,80	2,2	-	0,0	2.493.984,69	3,7	3.414.887,49	2,7
Baixa de Recursos Estimáveis	2.905.237,97	7,0	272.109,95	1,8	2.883.685,71	4,2	6.061.033,63	4,9
Doações	1.274.450,00	3,1	2.302.770,00	15,4	212.990,00	0,3	3.790.210,00	3,0
Despesas Administrativas	564.585,04	1,4	154.067,18	1,0	2.844.662,23	4,2	3.563.314,45	2,9
Despesas postais	109.639,80	0,3	6.350,40	0,0	1.556.734,09	2,3	1.672.724,29	1,3
Telefone	46.486,69	0,1	42.821,67	0,3	670.618,21	1,0	759.926,57	0,6
Alimentação	352.683,84	0,9	91.190,00	0,6	251.231,44	0,4	695.105,28	0,6
Material expediente	25.695,87	0,1	9.115,24	0,1	175.182,70	0,3	209.993,81	0,2
Encargos financeiros e taxas bancárias	3.908,03	0,0	1.175,01	0,0	132.017,24	0,2	137.100,28	0,1
Água	6.093,27	0,0	1.820,74	0,0	23.855,19	0,0	31.769,20	0,0
Energia elétrica	20.077,54	0,0	1.594,12	0,0	35.023,36	0,1	56.695,02	0,0
Instalações Físicas	430.930,44	1,0	622.862,94	4,2	1.782.138,01	2,6	2.835.931,39	2,3
Locação/cessão de bens móveis	256.770,44	0,6	450.275,68	3,0	951.125,17	1,4	1.658.171,29	1,3
Locação/cessão de bens imóveis	148.200,00	0,4	168.587,26	1,1	510.190,74	0,7	826.978,00	0,7
Pré-instalação de comitê de campanha	25.960,00	0,1	4.000,00	0,0	320.822,10	0,5	350.782,10	0,3
Diversas a especificar	668.878,98	1,6	118.305,75	0,8	214.408,48	0,3	1.001.593,21	0,8
Bens permanentes	2.000,00	0,0	11.283,00	0,1	662.852,00	1,0	676.135,00	0,5
Tributos	19.876,64	0,0	278.540,36	1,9	83.970,14	0,1	382.387,14	0,3
Impostos, contribuições e taxas	9.471,00	0,0	278.540,36	1,9	83.970,14	0,1	371.981,50	0,3
Encargos sociais	10.405,64	0,0	-	0,0	-	0,0	10.405,64	0,0
Multas eleitorais	-	0,0	-	0,0	35.320,50	0,1	35.320,50	0,0
Totais	41.265.499,87	100	14.911.868,44	100	68.287.584,51	100	124.464.952,82	100

Fonte: <http://spce2010.tse.jus.br>

