

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**

REQTE.(S) : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**

ADV.(A/S) : **OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR E
OUTRO(A/S)**

INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**

ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

AM. CURIAE. : **SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL
DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO
ELEITORAL - SE-MCCE**

ADV.(A/S) : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E
OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES
UNIFICADO - PSTU**

ADV.(A/S) : **BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E
OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL
- CNBB**

ADV.(A/S) : **MARCELO LAVENÈRE MACHADO**

AM. CURIAE. : **INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB**

ADV.(A/S) : **THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E
MOVIMENTOS SOCIAIS - IPDMS**

AM. CURIAE. : **CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ
DIREITOS**

ADV.(A/S) : **ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO(A/S)**

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em face

ADI 4650 / DF

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

Eis o teor dos dispositivos questionados:

Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições)

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

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

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

II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.”

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

I - entidade ou governo estrangeiro;

II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;

VIII - entidades beneficentes e religiosas; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

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

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

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

Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)”

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

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

Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos)

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

I - entidade ou governo estrangeiros;

II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

IV - entidade de classe ou sindical.”

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

(...)

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

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

(...)

§ 5º Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas **e jurídicas**, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009).”

O requerente formula os seguintes pedidos:

“e.1 - seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24 da Lei 9.504/97, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do Parágrafo Único do mesmo dispositivo, e do art. 81, caput e § 1º do referido diploma legal;

e.2 - seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos; e a inconstitucionalidade das expressões ‘ou pessoa jurídica’, constante no art. 38, inciso III, da mesma lei, e ‘e jurídicas’, inserida no art. 39, caput e § 5º[,] do citado diploma legal;

e.3 - seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei

9.504/97, autorizando-se que tais preceitos mantenham a eficácia por mais 24 (vinte e quatro) meses, a fim de se evitar a criação de uma *'lacuna jurídica ameaçadora'* na disciplina do limite às doações de campanha realizadas por pessoas naturais e ao uso de recursos próprios pelos candidatos nes[s]as campanhas;

e.4 - seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 39, § 5º, da Lei 9.096/95 - com exceção da expressão 'e jurídicas', contemplada no pedido 'e-2', supra - autorizando-se que tal preceito mantenha a eficácia por mais até 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma *'lacuna jurídica ameaçadora'* na disciplina do limite às doações a partido político realizadas por pessoas naturais.

e.5 - seja instado o Congresso Nacional a editar legislação que estabeleça (1) limite *per capita* uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, bem como (2) limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral, no prazo de 18 (dezoito) meses, sob pena de atribuir-se ao Eg. Tribunal Superior Eleitoral – TSE - a competência para regular provisoriamente a questão."

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

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

(ii) a adoção de um critério baseado na renda, e não em um valor

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

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

Como ressaltei no mencionado artigo,

“[a]pesar de a legislação e a jurisprudência eleitorais brasileiras sempre evoluírem para uma mais eficiente repressão aos ilícitos eleitorais que possam vir a ser cometidos pela pessoa jurídica, desequilibrando o pleito com aportes desproporcionais de recursos financeiros em prol de determinadas candidaturas, ou contribuindo em desacordo com a lei, esses esforços, muitas vezes, mostram-se insuficientes.

Prova disso são as denúncias de cometimento de ‘caixa dois’, de abuso de poder econômico, de doações de origem vedada, que vêm acometendo os políticos, as agremiações partidárias e as empresas nacionais.

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

A dicotomia existente entre ‘público’ e ‘privado’, apesar de ser artificialmente criada, fruto da ficção jurídica, é um dos alicerces sobre o qual se ergue a concepção político-jurídica da

República Federativa do Brasil, vez que cada um desses setores tem seu papel bem definido e delimitado no desenho constitucional.

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

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

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

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

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

Assim, mostra-se bastante compreensível que as corporações queiram sempre e cada vez mais estar contidas no público, não com o intuito de corrompê-lo, mas sim de substituí-lo, para gerir parcela do poder e da riqueza ali contidos.

E a permissividade do ativismo da pessoa jurídica no processo eleitoral, tal como acontece no Brasil, incentiva aquele movimento, já que introduz na política, que é um campo natural de atuação dos eleitores, partidos políticos e dos representantes eleitos, um ser que lhe é estranho.”

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

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

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

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

A rigidez e a supremacia da Constituição, que garantem o seu núcleo essencial, fazem com que a atuação do Poder Constituinte Derivado e do Poder Legislativo, no que tange a esses temas, seja, inevitavelmente, condicionada pelas balizas constitucionais, por seus princípios e regras estruturantes, sujeitando-se à sindicância desta Corte.

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

“Art. 60 (...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais”.

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

“LEI COMPLEMENTAR 135/2010, DENOMINADA LEI DA FICHA LIMPA. INAPLICABILIDADE ÀS ELEIÇÕES GERAIS 2010. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL (ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). I. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL ELEITORAL. O pleno exercício de direitos políticos por seus titulares (eleitores, candidatos e partidos) é assegurado pela Constituição por meio de um sistema de normas que conformam o que se poderia denominar de devido processo legal eleitoral. **Na medida em que estabelecem as garantias fundamentais para a efetividade dos direitos políticos, essas regras também compõem o rol das normas denominadas cláusulas pétreas e, por isso, estão imunes a qualquer reforma que vise a aboli-las.** O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos. Precedente: ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, julg. Em 22.3.2006. (...)” (RE nº 633.703/MG, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 18/11/11).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EC 52, DE 08.03.06. APLICAÇÃO IMEDIATA DA NOVA REGRA SOBRE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS ELEITORAIS, INTRODUZIDA NO TEXTO DO ART. 17, § 1º, DA CF.

ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16) E ÀS GARANTIAS INDIVIDUAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5º, CAPUT, E LIV). LIMITES MATERIAIS À ATIVIDADE DO LEGISLADOR CONSTITUINTE REFORMADOR. ARTS. 60, § 4º, IV, E 5º, § 2º, DA CF. (...) 4. Enquanto o art. 150, III, *b*, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI 939, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 18.03.94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e *'a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral'* (ADI 3.345, rel. Min. Celso de Mello). 5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) (...)" (ADI 3.685/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 10/8/06).

A Corte já reconheceu, portanto, e não poderia ser de outra forma, que os direitos inerentes à democracia e ao seu exercício, no que diz respeito tanto à participação política quanto à lisura e à normalidade do processo eleitoral, com os seus consectários, são considerados cláusulas pétreas da Constituição Federal de 1988.

Conforme bem aponta Ingo Wolfgang Sarlet,

"Os direitos políticos sem sentido estrito, no sentido de direitos e garantias diretamente destinados a assegurar uma livre e eficaz participação do cidadão nos processos de tomada de decisão política na esfera estatal, foram contemplados pela CF nos arts. 14 a 16, ao passo que o regime jurídico-constitucional dos partidos políticos foi objeto de previsão no

art. 17, ainda no Título Dos Direitos e garantias fundamentais.”
(**Curso de Direito Constitucional**. 2, ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 662).

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

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

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

Conforme salienta Jorge Miranda,

“o sufrágio é o direito político máximo, porque, através dele, os cidadãos escolhem os governantes e, assim, direta e indiretamente, as coordenadas principais de política do Estado

ADI 4650 / DF

(ou das entidades descentralizadas em que se situem)” (Os direitos político dos cidadãos na Constituição portuguesa. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Ano 15, nº 60, jul.-set./2007, p. 300-301).

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

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

“Na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo. A ordem democrática, contudo, não é apenas uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. Por um lado, ela consubstancia um procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais. Por outro, ‘eleger’ significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política. Realmente, nas democracias de partido e sufrágio universal as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, para se transformar num instrumento pelo qual o povo adere a uma política governamental e confere seu consentimento – e, por conseqüência, legitimidade – às autoridades governamentais. Ela é, assim, o modo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade do governo e no processo político” (**Comentário contextual à Constituição**. 3 ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 41).

Assim, quando do exercício da soberania popular, o cidadão, pessoa

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

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

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

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

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

“[a] permissão legal para arrecadação de fundos para campanhas eleitorais via pessoas jurídicas é, em si prejudicial à democracia, pois concede a quem não tem voto uma rota alternativa – e, como visto, mais ‘eficaz’ - para participar do processo político-eleitoral.” (**Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais.** p. 9).

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

Se as pessoas jurídicas não participam do processo democrático -

pois não gozam de cidadania -, admitir que possam financiar o processo eleitoral é violar um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da soberania popular.

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

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

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

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

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

Por sua vez, autorizar a *influência dos setores econômicos* sobre o

processo eleitoral é admitir o que também é constitucionalmente vedado: **a quebra da igualdade jurídica nas disputas eleitorais e o desequilíbrio no pleito.**

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

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

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

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

Ora, as pessoas jurídicas de direito privado não têm ideologia. Elas buscam, em verdade, atender interesses eminentemente econômicos. Afinal, a razão de existência das empresas privadas é a obtenção de lucro.

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

Walfrido Jorge Warde Júnior (Empresa pluridimensional. Empresa política e lobby. In: **Revista do Advogado**, São Paulo, ano 28, nº 96, mar. 2008), ao fazer essa análise, lança dúvidas sobre a possibilidade dessas

ADI 4650 / DF

doações. O autor, dentre outras conclusões, afirma que o conceito jurídico de ‘objeto social’ da empresa (cuja consecução é o escopo empresarial) não comporta as doações de campanha. Afinal, como se argumentar que aquelas contribuições reverterão, financeiramente, para a sociedade empresarial e a ajudarão na realização de seu objeto social? Ora, sabe-se que não existe, do ponto de vista jurídico e ético, essa justificativa. Conforme esclarece o autor:

“Todos os atos de uma sociedade empresária devem ser afetados pela atividade empresarial prevista em seu objeto social. (...).

A única maneira, à luz do direito societário, de justificar tais doações, sem que sejam ultrapassados os limites impostos pelo objeto social (que é restrito ao exercício da empresa econômica), seria demonstrar que a eleição de dado candidato traria benefícios econômicos à sociedade empresária em questão e, no particular, que promoveria um aumento dos lucros distribuíveis e do valor das participações societárias.

Essa justificativa é hoje, porém, porque vedada por normas eleitorais e penais aplicáveis, antijurídica.”

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

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

ADI 4650 / DF

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

As doações das pessoas jurídicas aos partidos políticos não podem advir, direta ou indiretamente, nem sob a forma de publicidade, de qualquer espécie: (a) de entidade ou governo estrangeiros; (b) de autoridades ou órgãos públicos; (c) de autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista ou fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; e (d) de entidade de classe ou sindical (art. 31, da Lei nº 9.096/95).

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

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

Podem também destinar às campanhas eleitorais bens e serviços estimáveis em dinheiro, devendo qualquer doação ser feita mediante recibo eleitoral (art. 23, §§ 2º e 4º, da Lei nº 9.504/97).

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

Também estão proibidos de doar os entes enumerados no art. 24 da Lei nº 9.504/97, a saber, (a) entidade ou governo estrangeiro; (b) órgão da

ADI 4650 / DF

administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos públicos; (c) empresa concessionária ou permissionária de serviços públicos; (d) entidade de direito privado beneficiária de contribuição compulsória; (e) entidade declarada de utilidade pública ou organização da sociedade civil de interesse público; (f) sindicato ou entidade de classe; (g) pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; (h) entidade beneficente, religiosa ou esportiva; (i) organização não governamental que receba recursos públicos.

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

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

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

QUADRO GERAL

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

ELEIÇÕES MUNICIPAIS (2004)

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

ELEIÇÕES GERAIS (2006)

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

ELEIÇÕES MUNICIPAIS (2008)

TÍTULO	TOTAL	%
Descrição das doações relativas à comercialização	R\$ 25.425.709,01	1,309%
Recursos de pessoas físicas	R\$ 706.307.490,59	36,37%
Recursos de pessoas jurídicas	R\$ 700.314.455,84	36,07%

ADI 4650 / DF

Recursos próprios	R\$ 509.707.704,57	26,25%
TOTAL	R\$ 1.941.755.360,01	100,00%

ELEIÇÕES GERAIS (2010)

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

ELEIÇÕES MUNICIPAIS (2012)

TÍTULO	TOTAL	%
Recursos de doações pela Internet	R\$ 545.203,27	0,013%
Recursos de pessoas físicas	R\$ 1.274.206.817,40	30,89%
Recursos de pessoas jurídicas	R\$ 1.872.673.430,78	45,40%
Recursos próprios	R\$ 977.146.867,30	23,69%
Comercialização de bens e/ou realização de eventos	R\$ 381.938,19	0,009%
TOTAL	R\$ 4.124.954.256,94	100,00%

ADI 4650 / DF

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

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

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

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

Durante o Império, a influência econômica estava institucionalizada na política do **voto censitário**, segundo a qual só se qualificavam como eleitores os indivíduos (do sexo masculino) com um determinada

ADI 4650 / DF

condição econômica. Essa influência do poder econômico estava presente também nos requisitos de elegibilidade. Para ser senador, por exemplo, o cidadão tinha de ter uma renda anual de no mínimo oitocentos mil réis (art. 45, IV, da Constituição de 1824).

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

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

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

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

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

Janeiro. 1961. p. 39)

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

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

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

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

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

Sobre isso, já advertia Fávila Ribeiro:

“A interferência do poder econômico traz sempre por resultado a venalização do processo eleitoral, em maior ou

menor escala.

(...)

À proporção que a riqueza invade a disputa eleitoral, cada vez se torna mais avassaladora a influência do dinheiro, espantando os líderes políticos genuínos, que também vão cedendo, ainda que em menor escala, a compromentimentos econômicos que não conseguem de todo escapar, sendo compelidos a ser conspurcaram com métodos corruptos.” (**Abuso de poder no Direito Eleitoral**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 58).

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

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

É o que chamo de **financiamento democrático do processo eleitoral**: o financiamento privado de partidos e candidatos mediante incentivo às doações feitas pelos eleitores, dentre de certos limites. Nesse mesmo sentido, aponta Maurice Duverger, ao tratar dos partidos de massa:

“(...) Ao invés de se dirigirem a alguns grandes doadores privados, industriais, banqueiros, ou grandes comerciantes, para cobrirem as despesas da campanha – o que põe o candidato (e o eleito) na dependência destes últimos – os partidos maciços reportem o encargo por um número tão

elevado quanto possível de adeptos, contribuindo cada um com uma soma modesta. Do mesmo modo, os partidos de massas caracterizam-se pela atração que exercem sobre o público: um público pagante, que permite à campanha eleitoral escapar às servidões capitalistas, junto a um público que ouve e que age, que recebe uma educação política e aprende o meio de intervir na vida do Estado.” (Os **partidos políticos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980. p. 99-100).

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

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

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

Há de se reconhecer, também, que o estabelecimento de um limite de doação baseado na renda do doador e a ausência de teto para a utilização de recursos financeiros dos próprios candidatos perpetuam a decisiva influência do poder econômico sobre o pleito eleitoral, já que não impedem que a desigualdade de recursos entre os concorrentes seja fator preponderante para o sucesso na disputa.

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

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

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

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

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

É como voto.