

ELEIÇÕES, DINHEIRO E DEMOCRACIA: A ADI 4.650 e o Modelo Brasileiro de Financiamento de Campanhas Eleitorais

ELECTIONS, MONEY AND DEMOCRACY: The ADI 4.650 and the Brazilian Model of Electoral Campaign Finance

DANIEL SARMENTO¹
ALINE OSORIO²

RESUMO: O presente artigo se dedica a analisar a constitucionalidade das regras previstas na legislação brasileira para a admissão de contribuições a campanhas eleitorais, que foram impugnadas no STF por meio da ADI 4.650. Nele são examinados os quadros empírico e normativo do financiamento privado de campanhas no Brasil, com o propósito de evidenciar as patologias produzidas pela excessiva infiltração do poder econômico no processo eleitoral. Diante deles, o estudo defende a adoção do denominado modelo democrático de financiamento eleitoral, nos moldes propostos na ADI, por entender que é o modelo que melhor realiza os princípios da democracia, da igualdade e da República e que contribuirá para o fortalecimento da representatividade e da legitimidade democrática do nosso sistema político.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento de Campanhas; Eleições; Supremo Tribunal Federal; Igualdade Política; Democracia.

ABSTRACT: This article analyzes the constitutionality of the rules that regulate private contributions to political campaigns in Brazil, which have been questioned in the Supreme Court through the Direct Action of Unconstitutionality (ADI) 4.650. Therein, the empirical and legal frameworks of the private financing of campaigns in Brazil are examined, with the purpose of presenting the pathologies produced by the excessive infiltration of economic power in the electoral process. The paper advocates the adoption of the so-called *democratic model* of campaign financing, as proposed in the ADI, due to the assumption that it's the model which best

Artigo recebido em 19.11.2013. Pareceres emitidos em 18.03.2014 e 31.03.2014.

Artigo aceito para publicação em 07.04.2014.

¹ Professor Adjunto de Direito Constitucional da UERJ, Mestre e Doutor em Direito Público pela UERJ, com pós-doutorado na Yale Law School e Procurador Regional da República. Em conjunto com Cláudio Pereira de Souza Neto, foi autor da representação encaminhada ao Conselho Federal da OAB visando à propositura da ADI 4.650. dsarmento@mpf.mp.br

² Advogada e Mestranda em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. aline.osorio@bgcb.adv.br

serves the constitutional principles of democracy, equality and republicanism, and that, if adopted, this model would contribute to the strengthening of the responsiveness and democratic legitimacy of our political system.

KEYWORDS: Campaign Finance; Elections; Brazilian Supreme Court; Political Equality; Democracy.

SUMÁRIO: Introdução: Quanto vale o dinheiro em eleições?; I. O que a Disciplina Legal do Financiamento de Campanhas tem a ver com isso?; II. A (in) constitucionalidade do atual Modelo de Financiamento de Campanhas; a) Violação aos Princípios da Democracia e da Igualdade; b) Violação ao Princípio Republicano; c) Violação ao Princípio da Proporcionalidade como Vedação à Proteção Deficiente; III. Uma Alternativa Possível: o financiamento democrático de campanhas; Conclusões; Referências Bibliográficas.

SUMMARY: Introduction: What's the cost of money in elections?; I. What's the Link Between the Legal Rules of Campaign Finance and This Situation?; II. The (un)constitutionality of the Current Model of Campaign Finance; a) The Violation of the Democracy and Equality Principles; b) The Violation of the Republican Principle; c) The Violation of the Proportionality Principle (proportionality as prohibition of insufficient protection); III. A Possible Alternative: democratic campaign finance; Conclusions; References.

INTRODUÇÃO: QUANTO VALE O DINHEIRO EM ELEIÇÕES?

Um dos maiores desafios enfrentados atualmente por países democráticos é garantir a independência das instituições políticas com relação ao poder econômico. Em face desse desafio, o presente trabalho visa a analisar a constitucionalidade das regras previstas na legislação para a admissão de contribuições a campanhas eleitorais por parte de pessoas físicas e jurídicas, que foram impugnadas no STF por meio da ADI 4.650, proposta pelo Conselho Federal da OAB. A tese que será aqui desenvolvida é a de que as regras e critérios hoje vigentes possibilitam e potencializam a influência deletéria do poder econômico sobre o processo político e, nesse sentido, violam os princípios constitucionais da igualdade, da democracia, da República e da proporcionalidade, subvertendo os fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito.

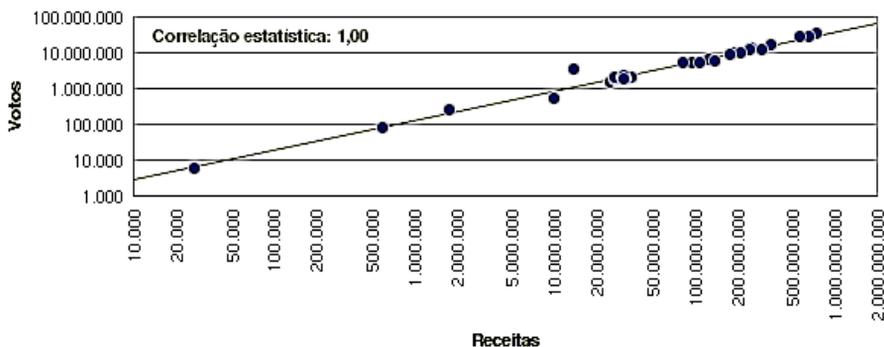
Com efeito, a aplicação destas regras tem comprometido a igualdade política entre cidadãos, possibilitando que os mais ricos exerçam influência desproporcional sobre a esfera pública. Além disso, ela prejudica a paridade de armas entre candidatos e partidos, que é essencial para o funcionamento da democracia. Não bastasse, o modelo legal vigente alimenta a promiscuidade entre agentes econômicos e a política, contribuindo para a captura dos representantes do povo por interesses econômicos dos seus financiadores, e disseminando com isso a corrupção e o patrimonialismo, em detrimento dos valores republicanos.

Nesse sentido, é eloquente o quadro empírico do financiamento privado de campanhas eleitorais no Brasil, ao evidenciar a crescente influência do poder econômico sobre as eleições. Esta influência faz-se sentir, em primeiro lugar,

no custo estratosférico das campanhas eleitorais brasileiras. Nas eleições gerais de 2010, para se eleger, um deputado federal precisou, em média, de R\$ 1,1 milhão, um senador, de R\$ 4,5 milhões e um governador, de R\$ 23,1 milhões. A campanha presidencial de Dilma Rouseff, por sua vez, chegou a consumir mais de R\$ 336 milhões. Estudos empíricos revelam ainda que as campanhas políticas vêm se tornando cada vez mais caras. Se, nas eleições de 2002, os candidatos gastaram, no total, cerca de R\$ 800 milhões, em 2010, os valores gastos ultrapassaram R\$ 3,5 bilhões, o que indica um aumento de quase 360% nos gastos eleitorais. Não há inflação ou aumento demográfico que justifique tamanho crescimento.³

O papel central do dinheiro nas eleições fica mais evidente ao analisarmos a relação entre as receitas obtidas e as votações alcançadas por candidatos e partidos. Diversos estudos são convergentes ao afirmar que o montante de recursos arrecadados influencia diretamente o resultado das eleições.⁴ Para corroborar esta conclusão, os gráficos apresentados abaixo relacionam o total das receitas auferidas por partidos políticos e os votos por eles obtidos nas eleições de 2012 e 2010, respectivamente.

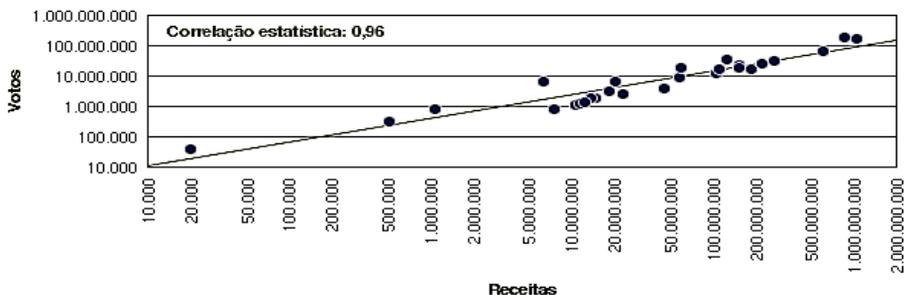
Gráfico 1 - Correlação entre receitas e votações de partidos nas Eleições 2012



³ Dados obtidos por meio das bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral e do website "Às Claras". Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/eleicoes-2010/estatisticas>> e <<http://www.asclaras.org.br/>>. Acesso em 29 ago. 2013. Análises semelhantes podem ser encontradas em SAMUELS, David. Money, Elections and Democracy in Brazil. In: *Latin American Politics and Society*. v. 43, 2001; e PINTO, Marcos Barbosa. *Constituição e Democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. 371p.

⁴ Veja-se, a propósito: FILHO, Dalson Britto Figueiredo. Gastos Eleitorais: os determinantes das eleições? Estimando a influência dos gastos de campanha nas eleições de 2002. *Revista Urutáguá*, v. 8, p. 1-10, 2005; SAMUELS, David. Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma. *Suffragium*, v. 3, nº 4, p. 11-28, jan./jun. 2007; SPECK, Bruno; WAGNER, Mancuso. O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital, política, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. *Cadernos Adenauer XIV* (2013), nº 2.

Gráfico 2 - Correlação entre receitas e votações de partidos nas Eleições 2010⁵



Tais gráficos demonstram que há, efetivamente, uma significativa correlação entre o aumento dos recursos empregados em uma campanha e o número de votos obtidos.⁶ Ou seja, quanto mais elevadas as receitas obtidas por um candidato, maiores as suas chances de ser eleito.

Isso porque, nas sociedades de massa, o dinheiro é essencial para se ter acesso a recursos praticamente indispensáveis para uma campanha vitoriosa: espaço publicitário nas mídias, elaboração de panfletos e demais materiais de campanha, contratação de cabos eleitorais, de prestadores de serviço, de “marqueteiros”, dentre outras despesas. Não ignorando tal cenário, políticos gastam parte significativa da sua energia na arrecadação de fundos para suas campanhas.

Entretanto, tais candidatos raramente vão bater às portas de seus eleitores em busca de recursos e apoio. Constata-se, em verdade, um absoluto predomínio entre os doadores das pessoas jurídicas, em detrimento das pessoas naturais. Em 2010, as doações por parte de indivíduos corresponderam a aproximadamente 8,7% das receitas totais das eleições, excluídas as doações realizadas pelos próprios candidatos. O mesmo padrão se reproduziu nas eleições de 2012, ainda de forma mais aguda, quando as doações de pessoas físicas foram responsáveis por menos de 5% das receitas eleitorais.⁷ Para a campanha de Dilma Roussef, por exemplo, contribuíram apenas cerca de 2.000 pessoas naturais, alcançando menos de 1% do total das doações recebidas.⁸

⁵ Gráficos extraídos do website “Às Claras”.

⁶ A correlação positiva de que falamos não significa que haja uma relação de causa e efeito entre dinheiro injetado em campanhas e postos de poder conquistados, mas apenas que os candidatos que muito arrecadam têm grandes chances de se eleger, enquanto que aqueles que arrecadam pouco têm poucas chances de vitória.

⁷ Dados obtidos por meio das bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral e do website “Às Claras”.

⁸ Nos Estados Unidos, o presidente Barack Obama, em sua campanha de 2007, arrecadou cerca de U\$ 500 milhões através da internet, em pequenas doações de quase 3 milhões de doadores pessoas físicas.

Os dados colhidos apontam também que as contribuições de campanha não provêm de um grande número de doadores. Pelo contrário, há uma absoluta concentração de doadores, que contribuem, cada um, com quantias em geral bastante elevadas.⁹ Para que se tenha uma ideia, nas eleições gerais de 2010, 1% dos doadores, correspondentes a 191 empresas, concentraram 61% do valor total das doações.¹⁰ Desses doadores, os dez mais generosos foram sozinho responsáveis por cerca de 22% de todos os recursos arrecadados.¹¹

Percebe-se, assim, que o financiamento eleitoral pelo setor privado no Brasil se dá através de um reduzido grupo de pessoas jurídicas, que não representa mais do que 0,5% do total de empresas brasileiras e, ainda, por um punhado de pessoas físicas muitíssimo abastadas.¹² Disso resulta que candidatos e partidos políticos são fortemente dependentes de poucas empresas para sua candidatura. E – não sejamos inocentes – não se deve esperar que o *almoço seja grátis*.

Pelo contrário, é natural, neste quadro, que os interesses dos doadores influenciem decisivamente a atuação dos políticos eleitos com a sua ajuda. Desejosos de contar com tais fundos para uma futura reeleição, os representantes tendem a se empenhar na defesa dos interesses e projetos nem sempre legítimos dos seus principais doadores, valendo-se dos mais diversos expedientes, como o favorecimento em licitações e contratos públicos, a concessão de incentivos fiscais e a edição de regulações favoráveis. E dados empíricos revelam que os grandes financiadores de campanhas eleitorais são, na esmagadora maioria dos casos, justamente empresas pertencentes a setores que mantêm estreitas relações com o Poder Público, como a construção civil, o setor financeiro e a indústria.¹³

Por outro lado, há evidências de que, com as contribuições, os *big donors* não objetivam apenas ser beneficiados por medidas e políticas públicas especiais, mas também, por vezes, buscam evitar “represálias” políticas.¹⁴

⁹ A concentração de recursos também se verifica quanto aos destinatários das contribuições financeiras. De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições de 2010, o PT, o PSDB e o PMDB receberam aproximadamente 60% do total dos recursos doados. Os dez maiores doadores, por sua vez, concentraram quase 70% das suas doações em tais partidos. Se incluirmos nessa lista o PSB, o DEM, o PP, o PDT, o PTB, o PR e o PSC, esse percentual chega a 89% do total das contribuições (Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e Transparency International. *A Responsabilidade das Empresas no Processo Eleitoral*. Ed. 2012. p. 39).

¹⁰ Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e Transparency International. *A Responsabilidade das Empresas no Processo Eleitoral*. Ed. 2012. p. 34.

¹¹ *Ibid.* p. 34.

¹² Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE, em 2010, havia 4,5 milhões de empresas ativas no Brasil, sendo que menos de 20 mil contribuíram com recursos para campanhas eleitorais em 2010.

¹³ Cf. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas de Prestação de Contas – Doações. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>>. Acesso em 29 ago. 2013.

¹⁴ A ideia, desenvolvida no âmbito da teoria da escolha pública (*public choice*), é a de que, no mercado político, não só empresas buscam se apropriar de rendas e privilégios por meio do

De acordo com a pesquisa “*Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*”, mais de 25% das empresas entrevistadas alegaram terem sido coagidas a fazerem doações a campanhas e, destas, a metade relatou terem sido prometidos favores em troca da contribuição.¹⁵

O panorama traçado acima exhibe o impacto nefasto que o modelo de financiamento privado de campanhas tem sobre a política brasileira, concedendo ao poder econômico um papel central na vida política, antes e depois das eleições.

Com efeito, tal quadro empírico dá ensejo a graves distorções produzidas pela excessiva infiltração do poder econômico no meio político. Em primeiro lugar, do ponto de vista dos candidatos, o resultado mais direto é o desestímulo a candidaturas de indivíduos desprovidos de recursos próprios e de “contatos” com o mundo empresarial, através dos quais pudessem arrecadar os fundos necessários para entrar na disputa. Por essa lógica, cidadãos comuns simplesmente não têm condições de se eleger. Além disso, como, de um lado, as doações de campanha provêm em sua quase totalidade de grandes empresas e de indivíduos muito ricos e, de outro, o volume de recursos arrecadados influi diretamente sobre as chances de eleição, os candidatos que representam os interesses do empresariado e das classes mais elevadas têm uma vantagem desproporcional na corrida eleitoral.

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

Na verdade, a democracia repousa na afirmação da igualdade política entre os cidadãos. Tal princípio não se satisfaz com a mera atribuição de um voto a cada pessoa, exigindo, sobretudo, que cada um tenha igual possibilidade de influir na formação do corpo e da vontade políticos. No entanto, ao conceder aos mais ricos (e, pior, a empresas que sequer têm voto) uma importância na política desproporcional à sua representação na sociedade, o modelo de financiamento privado adotado induz à “*plutocratização*” da política

processo político (*rent seeking*), mas também os políticos visam gerar benefícios para si (no caso, fundos para suas campanhas) mediante a ameaça de retirar, via regulação ou tributação, rendas e vantagens já concedidas a tais empresas. Descarta-se, assim, uma visão maniqueísta que entende o Estado apenas como vítima da atuação interessada de empresas. A respeito, cf. MCCHESENEY, Fred S. *Money for Nothing: Politicians, rent extraction and political extortion*. Cambridge: Harvard University Press, 1997. 216p

¹⁵ ABRAMO, Claudio Weber. *Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*, 2003. *Transparência Brasil*, 2004.

brasileira, subvertendo os princípios da igualdade, da república e da própria democracia.

Isso também contribui para a crise de representação e para o afastamento do povo da política. Afinal, se os políticos reúnem os recursos necessários para se eleger apenas junto a empresas (e um ou outro milionário), sem precisar de cidadãos, o esquema de arrecadação de fundos diminui a capilaridade do sistema representativo e cidadãos comuns ficam com a impressão de que a política simplesmente não é para eles. Como ressaltou Michael Walzer, *“a forma mais comum de impotência (...) decorre da dominação do dinheiro na esfera política. O espetáculo interminável de propriedade / poder, a história de sucesso político dos ricos (...) ao longo do tempo tem um efeito profundo e penetrante. Cidadãos sem dinheiro compartilham uma profunda convicção de que a política não lhes oferece nenhuma esperança”*¹⁶.

Por fim, a impregnação do capital na política demonstrada pelos dados acima cria incentivos a relações promíscuas e antirrepublicanas entre o sistema político e agentes econômicos privados. Se a competição principal passa a ser por recursos, e não por votos, o sistema de financiamento de campanhas determina a formação de fortes vínculos entre os candidatos eleitos e seus doadores.

Mas essas mazelas não são incorrigíveis. No julgamento da ADI 4.650, o STF tem uma excepcional oportunidade de contribuir para a superação deste grave defeito do nosso regime democrático.

I. O QUE A DISCIPLINA LEGAL DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS TEM A VER COM ISSO?

As patologias do nosso sistema representativo explicitadas acima são, como veremos a seguir, viabilizadas e potencializadas pela legislação brasileira em vigor relativa ao financiamento privado de campanhas eleitorais.

O financiamento das eleições está regulamentado pela Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) e, ainda, pela Lei 9.096/96 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), na parte que trata da prestação de contas dos partidos e do Fundo Partidário. As regras vigentes estabelecem um modelo de financiamento misto, com a possibilidade de uso, em campanhas eleitorais, de fundos públicos, bem como de fundos privados, incluindo recursos próprios de candidatos e recursos provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas.

Tais atos normativos não fixam, porém, um teto para os gastos eleitorais dos candidatos nos diversos cargos em disputa. Ainda que haja a previsão de edição de lei, em cada eleição, que determine tais limites, como essa lei

¹⁶ No original: *“the most common form of powerlessness (...) derives from the dominance of Money in the sphere of politics. The endless spectacle of property/power, the political success story of the rich (...) has over time a deep and pervasive effect. Citizens without Money come to share a profound conviction that politics offers them no hope at all”* (WALZER, Michael. *Spheres of Justice – A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books, 1983. p. 310-311).

nunca é editada, cada partido político fixa o seu próprio limite (tanto o limite total, quanto por cargo) de gastos (art. 17-A e 18 da Lei 9.504/97). Disso resulta a total inexistência, na prática, de limites aos dispêndios em campanha. Não é a toa que os gastos eleitorais têm experimentado um crescimento exponencial na última década.

Há, contudo, previsão de limites às contribuições efetivadas aos candidatos e partidos políticos por pessoas físicas e jurídicas, bem como para o uso de recursos próprios por candidatos.

Com relação às pessoas naturais, a legislação estabelece que elas podem fazer doações em dinheiro até o limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, ou fazer doações “estimáveis em dinheiro” relativas à utilização de bens móveis e imóveis do doador cujo valor não ultrapasse R\$ 50.000,00 (*caput* e §§ 1º, I, e 7º do art. 23, da Lei 9.504/97). A título ilustrativo, a aplicação de referida regra às eleições de 2010 permitiu que um conhecido empresário doasse exatos R\$ 6,05 milhões a diversos candidatos e partidos.¹⁷ No entanto, a mesma regra proibía que qualquer cidadão que recebesse salário mínimo (i.e., 32,7% da população, segundo o IBGE) contribuísse com mais do que R\$ 604,50 a qualquer campanha.¹⁸ A consequência absurda é que uma tal regra faz com que, na prática, o apoio de um bilionário “valha” mais do que o de 10.000 cidadãos.

Não se defende aqui que as doações de indivíduos a campanhas eleitorais devam ser simplesmente proibidas. De modo diverso, entendemos que o financiamento de eleições através de pequenas doações de uma multiplicidade de eleitores é sinal de saudável engajamento cívico dos cidadãos e de vitalidade da democracia e, logo, se encontra em perfeita consonância com os princípios contidos na Carta Constitucional de 88. É apenas o critério empregado pelo legislador para limitar o montante das doações (os rendimentos do eleitor) que, como se verá adiante, se afigura inconstitucional. Adotar os rendimentos do eleitor como baliza para as doações é uma aberração, que, como demonstra o exemplo acima, institucionaliza a desigualdade política, ao invés de erradicá-la. Prova disso é que não há nenhuma outra democracia representativa no mundo que adote critério semelhante.¹⁹

No que concerne ao uso de recursos próprios por parte de candidatos, não se aplica a mesma restrição baseada em percentual da renda. Nesse caso, a contribuição dos candidatos a suas campanhas fica apenas limitada ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, o que, como visto

¹⁷ Dados extraídos do banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em <<http://spce2010.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2010/abrirTelaReceitasCandidato.action>>. Acesso em 29 ago. 2013.

¹⁸ Em 2009, o salário mínimo vigente era de R\$ 465,00, o que multiplicado por 13 (12 meses somado ao 13º salário), equivale a R\$ 6.045,00 de renda bruta anual.

¹⁹ A respeito, cf. International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. 2003. p. 205-208.

anteriormente, equivale a não ter qualquer limite (art. 23, § 1º, II, Lei 9.504/97). Aqui também os limites previstos na legislação (ou melhor, a ausência deles) atuam no sentido de possibilitar a conversão de desigualdade econômica em desigualdade política, conferindo vantagem desproporcional a candidatos ricos em relação aos candidatos pobres.

Finalmente, quanto às pessoas jurídicas, a legislação eleitoral autoriza que estas façam doações a candidatos e a partidos políticos em valores que representem, no total, até 2% do seu faturamento no ano anterior ao da respectiva eleição (art. 81 da Lei 9.504/97). Mas não são todas as pessoas jurídicas que podem doar. A Lei 9.504/97 veda expressamente que partidos e candidatos recebam doações provenientes: (i) do estrangeiro; (ii) de órgãos da Administração Pública; (iii) de concessionários ou permissionários de serviço público; (iv) de praticamente todas as entidades sem fins lucrativos, como OSCIPs, entidades beneficentes, religiosas e esportivas; e (v) de entidades de classe ou sindical. Como resultado das vedações citadas, apenas as empresas privadas – que, por definição, perseguem o lucro – são autorizadas a contribuir a campanhas políticas.

Essa permissão legal para a 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. Com isso, compromete-se a igualdade política entre eleitores e candidatos e cria-se espaço para a formação de redes de favorecimento político e corrupção. Além disso, os limites propostos para as doações por parte de empresas aprofundam ainda mais a influência do poder econômico sobre a política. Como visto, as pessoas jurídicas são capazes de doar somas extraordinárias de dinheiro a campanhas e partidos políticos, infinitamente maiores daquelas que cidadãos comuns seriam aptos a fazer, de modo que estes acabam sendo marginalizados na disputa eleitoral.

Ademais, a regulação de contribuições por pessoas jurídicas na Lei 9.504/97, além de antidemocrática, é ideologicamente parcial. Não faz o menor sentido, de um lado, permitir doações a campanhas por parte de qualquer empresa, e de outro, proibir que a representação dos trabalhadores (sindicatos) possa contribuir para campanhas políticas. Tampouco é razoável que organizações não-governamentais que recebam recursos públicos não possam doar (art. 24, X, da Lei 9.504/97), enquanto que as empresas privadas que contratam com o governo não somente são autorizadas a fazer doações, como também figuram entre os maiores doadores de campanhas. Tal marco normativo confere, em verdade, privilégios injustificáveis ao capital no processo eleitoral, em detrimento da representação da cidadania.

Conclui-se, desse modo, que os limites ao financiamento privado de campanhas instituídos pela legislação eleitoral são manifestamente inadequados para coibir a infestação da política pelo poder econômico e, de modo oposto, até estimulam tal disfunção.

No entanto, a Constituição não adota uma postura de neutralidade frente a tal quadro patológico. Pelo contrário, ao positivar os princípios da igualdade, da democracia e da República, a Carta de 88 conclama o legislador a uma atitude proativa com vistas a afastar do processo político a indevida influência do poder econômico. Aliás, tal meta encontra-se até mesmo expressa em seu texto, no § 9º do art. 14, quando, ao definir os princípios que deveriam guiar a legislação infraconstitucional eleitoral, destacou a necessidade de proteger “a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico.”

Diante disso, já não é mais possível a manutenção do atual arcabouço normativo relativo ao financiamento de campanhas. Modificá-lo não é apenas um imperativo moral, mas um verdadeiro dever constitucional.

II. A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO ATUAL MODELO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

Os quadros empírico e normativo acima examinados constituem prova eloquente de que o atual regime legal relativo ao financiamento privado de campanhas não se presta para coibir a influência indevida do poder econômico sobre a política e, nesse sentido, viola os princípios da democracia, da igualdade política e da república. Ofende, ainda, o princípio da proporcionalidade, na sua dimensão de vedação à proteção deficiente. Vejamos.

a) Violação aos Princípios da Democracia e da Igualdade

O princípio democrático é a viga mestra da Constituição de 1988 e encontra-se positivado em diversos de seus dispositivos, como no art. 1º, em seu *caput*, que define a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, e Parágrafo único, que reconhece a soberania popular como fundamento do poder político. A democracia, entendida como o governo “do povo, pelo povo e para o povo”²⁰, se assenta na premissa fundamental da igualdade política entre os cidadãos, isto é, na possibilidade de *todo o povo, igualmente* considerado, participar da formação do governo e da vontade política da comunidade, por intermédio da eleição de representantes. As ideias de democracia e de igualdade política são, assim, absolutamente indissociáveis.

²⁰ A frase foi enunciada por Abraham Lincoln em seu famoso discurso de Gettysburg, em 1863, durante a Guerra Civil. Como observado por José Afonso da Silva, “[g]overno *do povo* significa que este é fonte e titular do poder (*todo poder emana do povo*), de conformidade com o princípio da soberania popular que é pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo *pelo povo* quer dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apoia no consentimento popular; governo democrático é o que se baseia na adesão livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimidade do exercício do poder, que se efetiva pela técnica da representação política (*o poder é exercido em nome do povo*). Governo *para o povo* há de ser aquele que procure liberar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem estar social.” (*Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores S.A., 2007. p. 135)

O princípio da igualdade política, por sua vez, além de estar previsto de forma genérica no *caput* do art. 5º da Carta de 1988, encontra-se consagrado em seu art. 14, que prevê que o voto deve ter “*valor igual para todos.*” A igualdade política, expressa na fórmula “*one person, one vote*”, mais do que atribuir um voto a cada cidadão, significa que cada cidadão deve ter igual capacidade de influir no processo eleitoral, independentemente de sua classe, cor, nível de instrução ou qualquer outro fator.²¹ Com isso, se quis impedir que às preferências de alguns cidadãos fosse atribuída maior importância que aos interesses dos demais e, assim, garantir uma *real* democracia. Afinal, como ressalta Robert A. Dahl:

“uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. (...) [P]ara um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas (...) De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.”²²

Ocorre, porém, que a disciplina legal referente ao financiamento de campanhas permite que o dinheiro “*compre*” eleições de forma totalmente incompatível com os princípios da igualdade do voto e da democracia.

No caso das contribuições por parte de pessoas naturais, que podem doar até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, o limite estabelecido pelo legislador faz a igualdade do voto ceder lugar, na prática, à extrema desigualdade política entre os eleitores com relação à possibilidade de influenciar o resultado eleitoral e, logo, a própria atuação do Estado. A lei eleitoral permite que alguns cidadãos, dotados de consideráveis recursos financeiros, possam fazer doações expressivas a candidatos e, com isso, aumentar em muito as chances de sua eleição. Entretanto, a mesma lei restringe injustificadamente a possibilidade de os eleitores mais pobres contribuírem a campanhas, inclusive sob pena de cometer ilícito eleitoral sujeito a multa severa. Além disso, uma vez proclamados os resultados das eleições, a desigualdade entre os eleitores ricos e pobres se mantém, na medida em que os eleitos terão maior interesse em beneficiar cidadãos cuja cooperação se demonstra essencial à sua reeleição do que cidadãos cujo apoio pouco signifique.

²¹ O princípio “*one person, one vote*” foi formulado pela primeira vez no julgamento do caso *Gray v. Sanders*, em 1963, no qual a Suprema Corte dos Estados Unidos julgou inconstitucional o sistema eleitoral adotado na Geórgia, que conferia pesos desiguais aos votos de eleitores residentes em diferentes condados. No julgamento, a Corte acolheu o argumento do Ministro William Douglas, no sentido de que “[t]he conception of political equality (...) can mean only one thing - one person, one vote.” (*Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368, 1963).

²² DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. 1. ed., São Paulo: Editora USP, 2005. p. 25.

O critério de discriminação adotado pelo legislador para definição dos limites de doação – renda do doador – se afigura ilógico e desarrazoado. O princípio da igualdade impõe que as diferenças de tratamento guardem uma relação de pertinência lógica com os objetivos a que visam a atingir. Naturalmente, no caso da imposição de limite a doações de campanha, o fim perseguido é a redução da influência do poder econômico sobre a política. A norma impugnada, porém, se mostra totalmente inadequada para realizar referida finalidade. É absurdo tratar como ato ilícito uma doação de mil reais a um candidato, feita por um doador pobre, e considerar lícita a contribuição de milhões de reais promovida por outro, que seja muito rico. Trata-se de discriminação odiosa, que não apresenta qualquer relação racional com os objetivos perseguidos pelo legislador.

Tampouco se compatibiliza com os princípios da igualdade e da democracia a norma eleitoral relativa ao emprego de recursos próprios por parte de candidatos. Como visto, se o único limite para o uso de fundos próprios por um dado político é o teto de gastos de campanha que é estabelecido pelo seu próprio partido, na prática, tal regra equivale à inexistência de limites, o que prejudica a livre concorrência entre candidatos, em favor daqueles mais ricos.

Com relação às pessoas jurídicas, o quadro é ainda mais grave. As pessoas jurídicas são entidades artificiais às quais o direito empresta personalidade jurídica, reconhecendo-as como sujeito de direito para o desempenho de fins específicos. No entanto, elas não são titulares dos mesmos direitos atribuídos a pessoas naturais: a elas não se aplicam, por óbvio, os direitos políticos, que somente são assegurados à cidadania como corolário da soberania popular.²³

No entanto, o legislador, ao admitir que empresas façam doações a campanhas e partidos políticos, acaba por garantir representatividade política a quem não tem direito de voto. Considerando que suas contribuições correspondem à quase totalidade dos valores arrecadados, a forte dependência dos candidatos com relação a tais recursos garante que os interesses das empresas doadoras – e dos seus titulares – sejam privilegiados na tomada de decisões políticas. Assim, os dispositivos legais que autorizam a realização de doações por pessoas jurídicas também padecem de grave vício de inconstitucionalidade, por violarem a igualdade política e a democracia.

²³ Nesse sentido, Gustavo Tepedino defende que “as pessoas jurídicas são sujeitos de direitos (...) dotadas de capacidade de direito e de capacidade postulatória, no plano processual (...) Todavia, a fundamentação constitucional dos direitos da personalidade, no âmbito dos direitos humanos, e a elevação da pessoa humana ao valor máximo do ordenamento não deixam dúvidas sobre a preponderância do interesse que a ela se refere, e sobre a distinta natureza dos direitos que têm por objeto bens que se irradiam da personalidade humana em relação aos direitos (em regras patrimoniais) da pessoa jurídica, no âmbito da atividade econômica privada”. (TEPEDINO, Gustavo. *A Crise de Fontes Normativas e Técnica Legislativa na Parte Geral do Código Civil de 2002*. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *A Parte Geral no Novo Código Civil: Estudos na perspectiva civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, 2. ed., p. XXVII-XXVIII).

Não bastasse isso, a legislação eleitoral, ao definir as fontes de doações vedadas, promove uma discriminação odiosa aos interesses dos trabalhadores e da sociedade civil organizada, violando, mais uma vez, o princípio da igualdade. Não há qualquer justificativa razoável que explique por que sindicatos e organizações sem fins lucrativos são proibidos de efetuar contribuições a campanhas, enquanto que as grandes corporações, que visam essencialmente ao lucro, são autorizadas a doar livremente.

Portanto, os atos normativos que instituem um limite relativo às doações por pessoas naturais baseado na sua renda, que (não) definem limites para o uso de recursos próprios por candidatos e que admitem doações por parte de pessoas jurídicas são inconstitucionais.

b) Violação ao Princípio Republicano

Ao lado da democracia, o princípio republicano, consagrado logo no art. 1º da Constituição de 1988, ocupa uma posição de destaque em nosso sistema constitucional, compondo o chamado núcleo essencial da Constituição. Na ordem constitucional vigente, o princípio republicano não se restringe à forma representativa de governo, na qual os representantes do povo são selecionados através de eleições e exercem mandatos renováveis periodicamente. Dele se extrai, ainda, a ideia fundamental de que a “*coisa pública*”, pertencendo a todos, deve ser gerida, de forma impessoal, no interesse de toda a coletividade, sem admitir discriminações ou capturas de qualquer sorte.²⁴

Com efeito, o princípio republicano deve ser associado ao respeito à moralidade pública na ação dos agentes estatais, ao combate ao patrimonialismo e à apropriação da *res publica* por interesses particulares. A República não tolera privilégios e não compactua com a captura dos agentes públicos por interesses privados de agentes econômicos. No entanto, o modelo de financiamento privado de campanhas adotado pela legislação eleitoral favorece a colonização do espaço público por interesses privados e o estabelecimento de relações antirrepublicanas entre candidatos e seus doadores.

Tal modelo cria um ambiente fértil para trocas de favores e corrupção, além de alimentar vícios históricos brasileiros, como o clientelismo e o patrimonialismo, totalmente incoerentes com os valores republicanos.²⁵ Como notou o Ministro Luís Roberto Barroso, em lúcido comentário no âmbito do julgamento dos embargos de declaração na Ação Penal 470, a extrema dependência da política eleitoral de recursos financeiros tende a gerar uma perversa criminalização da atividade política:

²⁴ Cf. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em Torno do Princípio Republicano. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROSAS, Roberto; AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. (Org.). *Princípios Constitucionais Fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ives Gandra da Silva Martins*. São Paulo: Lex, 2005. p. 375 e sgs.

²⁵ A respeito dos vícios histórico-culturais brasileiros, cf. FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder - Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1975 (vol. I e II); FREYRE, Gilberto. *Casa Grande & Senzala*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1961; HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1979.

“Uma campanha para Deputado Federal em alguns Estados custa, em avaliação modesta, 4 milhões de reais. O limite máximo de remuneração no serviço público é um pouco inferior a 20 mil reais líquidos. De modo que em quatro anos de mandato (48 meses), o máximo que um Deputado pode ganhar é inferior a 1 milhão de reais. Basta fazer a conta para descobrir onde está o problema. Com esses números, não há como a política viver, estritamente, sob o signo do interesse público. Ela se transforma em um negócio, uma busca voraz por recursos públicos e privados. Nesse ambiente, proliferam as mazelas do financiamento eleitoral não contabilizado, as emendas orçamentárias para fins privados, a venda de facilidades legislativas. Vale dizer: o modelo político brasileiro produz uma ampla e quase inexorável criminalização da política.”²⁶

Como visto, as campanhas, cada vez mais caras, são custeadas, na sua quase totalidade, por um número muito pequeno de empresas e um punhado de indivíduos com os quais os candidatos estabelecem estreitos vínculos, por serem dependentes dos recursos financeiros injetados para sua eleição e reeleição. De tais vínculos resulta que os candidatos tendem a ser mais responsivos às demandas específicas de seus doadores do que aos interesses do restante da população.

Não bastasse, o campo empírico fornece exemplos eloquentes de que os frequentes e lastimáveis casos de corrupção no país – e, mesmo, no mundo – têm origem, em grande parte, no contexto do financiamento privado de campanhas.²⁷ Na maioria dos casos, a corrupção encontra-se diretamente relacionada à dependência financeira dos eleitos em relação a um pequeno número de doadores, que dá origem a acordos *quid pro quo*²⁸ entre os candidatos e seus financiadores. As relações promíscuas nascidas neste

²⁶ Trecho extraído do voto do Min. Luís Roberto Barroso, proferido em sessão do dia 14.08.2013, no julgamento de embargos de declaração na Ação Penal 470.

²⁷ Nesse sentido, é elucidativa a afirmação do diretor de Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal, Oslain Santana, em entrevista ao jornal O Globo, em 19.10.2013, de que *“cinquenta por cento das operações da Polícia Federal contra corrupção têm como pano de fundo o financiamento de campanha.”* Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/campanhas-eleitorais-concentram-corrupcao-10439104>>. Acesso em 20 out. 2013.

²⁸ A expressão foi usada no famoso caso *Buckley v. Valeo*, julgado em 1976, no qual a Suprema Corte dos Estados Unidos admitiu a imposição de limites às doações privadas com fundamento na necessidade de o governo proteger a higeidez das eleições contra a corrupção ocasionada pelos arranjos *quid pro quo* entre candidatos e seus financiadores. No julgamento, afirmou-se que: “[n]a medida em que as grandes contribuições são dadas para garantir um *quid pro quo* político dos atuais ou potenciais detentores de cargos, a integridade de nosso sistema de democracia representativa é prejudicada” e “de quase igual preocupação ao perigo de arranjos *quid pro quo* é o impacto da aparência de corrupção decorrente da conscientização pública quanto às oportunidades de abuso inerentes a um regime de grandes contribuições financeiras” (No original: “*To the extent that large contributions are given to secure a political quid pro quo from current and potential office holders, the integrity of our system of representative democracy is undermined.*” e que “[o]f almost equal concern as the danger of actual quid pro quo arrangements is the impact of the appearance of corruption stemming from public awareness of the opportunities for abuse inherent in a regime of large financial contributions.” - 424 U.S. p. 26-27).

ambiente têm sido fonte abundante de graves desvios éticos e de corrupção, como revela, por exemplo, o julgamento da Ação Penal 470 pelo Supremo Tribunal Federal²⁹. E é também o diagnóstico de Eduardo García de Enterría, para quem “o financiamento dos partidos políticos e de suas campanhas eleitorais está, frequentemente, nas origens do surgimento de práticas corruptas (...)”³⁰.

Nesse ponto, haverá quem argumente que a solução aventada – a proibição de doações por pessoas jurídicas e a imposição de limite uniforme às doações por pessoas físicas – é incapaz de resolver o problema da infiltração do poder econômico na política, uma vez que os recursos continuarão ingressando através do chamado “caixa 2”.

Não se ignora que, com o fim das doações a campanhas e partidos por parte de empresas, não se extinguirá a possibilidade de as mesmas efetuarem contribuições não contabilizadas, que, de resto, são realizadas mesmo no modelo atual. Isso, contudo, não constitui um motivo aceitável para “*deixar tudo como está, para ver como fica*”. As leis, como se sabe, não operam milagres, extinguindo, a toque de caixa, traços culturais e históricos de um povo, como, no Brasil, a cultura do jeitinho, da corrupção e da captura do público pelo privado. Ainda assim, a alteração do arcabouço normativo vigente é um importante passo no sentido de reduzir os efeitos perniciosos decorrentes da promiscuidade entre o capital e a política e de tornar o sistema de financiamento de campanhas mais igualitário, democrático e republicano.

Nada impede que, no futuro, outras medidas sejam adotadas pelo Poder Público para evitar o financiamento eleitoral pelo “caixa 2”, tais como o aperfeiçoamento dos mecanismos existentes para fiscalização de gastos de campanha por parte da Justiça e do Ministério Público Eleitoral. Trata-se, portanto, de soluções complementares e sinérgicas, mas nunca excludentes. O que não se pode admitir, porém, é que a própria lei eleitoral fomente tais vícios antirrepublicanos, como ora ocorre. Daí a inconstitucionalidade das regras acima mencionadas.

c) Violação ao Princípio da Proporcionalidade como Vedação à Proteção Deficiente

Hoje, compreende-se que o princípio da proporcionalidade, além de instrumento de contenção de excessos e arbítrios do poder estatal, possui uma dimensão positiva, que consiste na vedação à proteção deficiente de direitos fundamentais e princípios tutelados constitucionalmente. Como assinalou o Ministro Gilmar Mendes, “[p]ode-se dizer que os direitos fundamentais expressam, não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), como

²⁹ AP 470, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17.12.2012, DJ 22.04.2013.

³⁰ No original: “*la financiación de los partidos políticos y de sus campañas electorales está, frecuentemente, en los orígenes del surgimiento de prácticas corruptas (...)*” (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, Jueces y Control de la Administración*. Madrid: Editorial Civitas, 1995. p. 83).

também podem ser traduzidos em proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*).³¹

Tal vertente do princípio da proporcionalidade desenvolveu-se a partir da concepção de que o Estado tem o dever não só de se abster de violar direitos e princípios fundamentais, como também o de defendê-los e promovê-los ativamente, ofendendo a Constituição quando não atua de forma suficiente à garantia dos bens jurídicos protegidos. A lesão ao princípio da proibição da proteção deficiente legitima a intervenção do Poder Judiciário no sentido de promover a adequada tutela dos princípios e direitos fundamentais negligenciados pelos demais poderes estatais. Tal entendimento vem sendo aplicado sistematicamente pelo Supremo Tribunal Federal, que, em diversos casos, emprega a vertente positiva do princípio da proporcionalidade para afastar a incidência de normas que impliquem a tutela insatisfatória de preceitos da Constituição.³²

Para que se reconheça lesão à proporcionalidade como vedação à proteção deficiente, é necessário aferir se a insuficiência da atuação estatal em favor de bens jurídicos constitucionalmente tutelados é ou não justificada pela promoção de interesses contrapostos, também juridicamente protegidos.

Os dados empíricos citados acima comprovam que a disciplina jurídica do financiamento privado de campanha é francamente insuficiente para proteger os princípios da democracia, da igualdade política e da república – tão fundamentais em nosso sistema constitucional – contra a influência do poder econômico nas eleições. Cumpre então analisar se esta deficiência na atuação estatal é compensada pela promoção de algum objetivo legítimo do ponto de vista constitucional.³³ No caso em questão, três objetivos poderiam ser suscitados pelos defensores do atual *status quo* para justificar a manutenção das normas impugnadas: (i) que elas seriam benéficas às campanhas eleitorais, por permitir que sejam irrigadas por mais recursos privados; (ii) que elas seriam mais protetivas da liberdades econômicas dos doadores; e (iii) que o presente regime legal estaria a serviço da liberdade de expressão destes financiadores.

³¹ HC 104410, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 06.03.2012, DJ 27.03.2012.

³² A título exemplificativo, cf. RE 418376. Rel. p/ acórdão Min. Joaquim Barbosa. DJ, 23 mar. 2007; ADI 3112, Rel. Min. Enrique Lewandowski. DJe, 26 out. 2007; HC 16212, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe, 13 jun. 2011.

³³ A proteção insuficiente de determinado direito ou princípio constitucional é apurada através da aplicação dos subprincípios do princípio da proporcionalidade, devendo-se verificar, no caso concreto, "(a) se a sua omissão ou atuação deficiente contribuiu para a promoção de algum objetivo legítimo (subprincípio da adequação); (b) se não existia outro meio menos prejudicial àquele direito que favorecesse, em igual intensidade o citado objetivo (subprincípio da necessidade); e (c) se a promoção do referido objetivo compensa, sob o ângulo constitucional, a deficiência na proteção ou promoção do direito em discussão (subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito)." (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional - Teoria, História e Métodos de Trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 481)

O argumento de que a leniência do legislador seria benéfica ao próprio processo eleitoral democrático, por permitir um maior aporte de recursos para as campanhas políticas não é convincente. O encarecimento das campanhas não as tem tornado mais democráticas ou esclarecedoras para os eleitores, mas sim excessivamente dependentes de marketing e de pirotecnias, em detrimento do debate de ideias e de projetos, bem como da possibilidade de competição igualitária entre candidatos. E os vultosos recursos públicos vertidos para as campanhas eleitorais em nosso sistema misto de financiamento, bem como o horário eleitoral gratuito nos veículos de telecomunicação (direito de antena), já proporcionam razoável acesso da cidadania às ideias e plataformas de partidos e candidatos. Estes instrumentos públicos, secundados pela possibilidade de doações privadas por eleitores, submetidas a limite baixo e uniforme, seriam mais que suficientes para assegurar a ampla possibilidade de conhecimento pelo eleitorado das plataformas dos candidatos e partidos.

O argumento da liberdade econômica contratual dos doadores também não se sustenta. Afinal, as restrições às doações eleitorais postuladas na ADI 4.650 em nada interferem nas atividades econômicas destes doadores, que não ficam impedidos de exercê-las com plena liberdade. Ademais, em nosso sistema constitucional, a liberdade econômica não é um fim em si, estando a serviço de valores superiores, como a dignidade humana, a justiça social e a democracia (art. 170, CF), que são ameaçados pelo atual modelo regulatório de financiamento privado de eleições.

Por fim, pode-se aduzir que as doações de campanha estariam protegidas pela liberdade de expressão. O argumento não deve prevalecer, sobretudo diante da nossa realidade empírica. A interpretação constitucional não é um mero exercício de especulação intelectual, mas atividade prática, voltada ao equacionamento de questões socialmente relevantes num dado contexto sócio-político. Por isso, o intérprete não pode ignorar a realidade social subjacente ao texto constitucional, sob pena de frustrar a efetividade da Constituição.

No Brasil, os principais doadores de campanha contribuem para partidos e candidatos rivais, que não guardam nenhuma identidade programática ou ideológica entre si. Assim, essas doações não constituem instrumento para expressão de posições ideológicas ou políticas, mas se voltam antes à obtenção de vantagens futuras ou à neutralização de possíveis perseguições. A análise dos destinatários das contribuições dos maiores financiadores de campanha nas eleições de 2010 aponta que, em regra, os maiores doadores distribuem recursos para candidatos e partidos rivais, com programas e ideologias diversos e até mesmo opostos. Tal exame também evidencia que, no caso de eleições para o Executivo, as empresas investem normalmente em todos os candidatos com maior chance de vitória, segundo pesquisas de intenção de votos.

Gráfico 3 – Destinatários das maiores contribuições nas Eleições 2010³⁴

Dez maiores doadores (Eleições 2010)	Volume doado, em R\$ milhões	Destinatários das contribuições							
		Dilma	Serra	PT	PMDB	PSB	PSDB	DEM	PCdoB
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	64,6	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora Queiroz Galvão	61,1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Alvorada S.A. (Bradesco)	54,1			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Construções e Comércio Camargo Corrêa SA	52,5	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Jbs S/A	35,0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora OAS Ltda	27,7	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contax S. A.	26,0			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Bmg SA	21,1		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Gerdau Comercial de Aços S/A.	19,9		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Leyroz de Caxias Ind. Com. e Log LTDA.	19,3		✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Se a maior parte das doações efetuadas não expressa preferências políticas dos doadores, elas não podem ser concebidas como exercício da liberdade de expressão, mas como ações pragmáticas, voltadas à obtenção de possíveis favores dos eleitos. Como salientou David Samuels, “a elite econômica brasileira, altamente concentrada e politicamente esperta, tenta modelar ações do governo por meio dos custos de campanha. No Brasil, o grosso das contribuições é “voltado para serviços”, isto é, o dinheiro é dado em troca de serviços esperados do governo.”³⁵

De resto, as restrições e proibições as doações de campanha em nada afetariam a liberdade das pessoas físicas e jurídicas de expressarem seus posicionamentos políticos pelas mais diferentes formas, pois não se concebe que as doações possam constituir um meio adequado para o exercício desse direito.³⁶

³⁴ Dados obtidos por meio das bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral e do website “As Claras”.

³⁵ Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (org.). *Reforma Política. Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

³⁶ A vedação a doações de empresas é reconhecida como legítima até mesmo nos Estados Unidos, país célebre pela adoção de uma visão ampla e libertária da liberdade de expressão. É emblemático nesse sentido o julgamento do famoso caso *Buckley v. Valeo* (424 U.S. 1), em 1976, em que foram impugnados diversos dispositivos da Lei Federal de Campanhas Eleitorais de 1971 (o *Federal Election Campaign Act - FECA*). Para decidir o caso, a Suprema Corte norte-americana traçou uma diferenciação entre doações (*i.e.*, preencher um cheque e entregar a um candidato) e gastos independentes (*i.e.*, a publicação de anúncios na mídia em favor de um candidato, mas sem consulta-lo a respeito). Na hipótese de contribuições diretas a campanhas,

Não há, assim, qualquer interesse constitucional em jogo que compense a insuficiente promoção dos princípios da igualdade, da democracia e republicano pelos dispositivos citados das Leis 9.504/97 e 9.096/96, que, por tal razão, não resistem ao teste da proporcionalidade, na sua vertente da proibição à proteção deficiente.

III. UMA ALTERNATIVA POSSÍVEL: O FINANCIAMENTO DEMOCRÁTICO DE CAMPANHAS

Por todos os motivos expostos acima, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou Ação de Direta de Inconstitucionalidade em face de diversos preceitos da Lei 9.504/97 e da Lei 9.096/95, que permitem doações por parte de pessoas jurídicas, limitam de forma ineficaz o uso de recursos próprios por candidatos e, por fim, instituem limite relativo para as doações por pessoas naturais. Os pedidos formulados no âmbito de referida ADI são no sentido de obter: (i) a proibição de doações por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais; (ii) a adoção de um limite *per capita* uniforme para doações por pessoas físicas, a ser fixado pelo Congresso Nacional em patamar baixo o suficiente para não violar a igualdade entre os eleitores; bem como (iii) a adoção de um teto para o uso de recursos próprios por candidatos em suas campanhas, também fixado pelo Congresso Nacional em patamar baixo o suficiente para que não seja violada a paridade de armas entre os candidatos.

Uma decisão do Supremo Tribunal Federal nos moldes propostos na ADI instauraria o financiamento democrático de campanhas eleitorais no Brasil. De acordo com tal modelo, adotado em diversos países como a França, a Bélgica e Portugal, o financiamento de campanhas é misto, abrangendo recursos públicos e privados, mas somente são aceitas contribuições provenientes de pessoas naturais.

Cabe destacar que tal sistema não seria incompatível com a adoção, no futuro, do modelo de financiamento público exclusivo de campanhas, que

a Corte entendeu que a limitação à quantidade de dinheiro que uma pessoa pode doar a um candidato é legítima, pois envolve uma limitação apenas marginal na sua expressão política e serve ao ideal de reduzir a corrupção gerada pela influência, real ou imaginária, das grandes contribuições financeiras sobre a eleição dos candidatos e sobre suas ações após serem eleitos. Apenas com relação aos *gastos independentes*, o Tribunal entendeu que os tetos estabelecidos pelo FECA violavam a liberdade de expressão, pois impunham barreiras diretas e substanciais à quantidade de expressão política dos atores privados, sem que houvesse, na hipótese, risco de corrupção, dada a ausência de uma relação direta (bilateral) entre o doador e o candidato. Em outra decisão notória, o caso *Citizens United v. Federal Election Commission* (558 U.S. 310, 2010), a Suprema Corte norte-americana analisou novamente a constitucionalidade dos limites a gastos independentes realizados em campanhas. Dessa vez, contudo, estava em jogo limitação aplicável a pessoas jurídicas. Ao fim do julgamento, em 2010, a Corte norte-americana proferiu uma das decisões mais criticadas de sua história, conferindo às pessoas jurídicas proteção idêntica àquela atribuída às pessoas físicas no julgamento de *Buckley*. Para a Corte, a imposição de quaisquer limites a gastos independentes por empresas viola a liberdade de expressão dessas entidades. No entanto, a decisão em nenhum momento tratou das doações diretas por pessoas jurídicas. Quanto a elas, prevalece nos EUA, pelo menos, desde 1971, a regra de que empresas não podem realizar contribuições financeiras diretamente a candidatos e campanhas políticas.

vem sendo aventado em alguns projetos de reforma eleitoral em trâmite no Congresso Nacional. No entanto, somos da opinião de que o financiamento democrático de campanhas é normativamente superior ao sistema de financiamento exclusivamente público.³⁷

Em primeiro lugar, praticamente todas as vantagens atribuídas ao modelo de financiamento público também seriam alcançadas através da instituição do financiamento democrático de campanhas, nos termos propostos. Ambos os modelos produzem os efeitos de diminuir a dependência dos candidatos eleitos de seus financiadores, criar condições mais equitativas de competição entre candidatos e partidos, independentemente de seus recursos e capacidade de arrecadação e proporcionar maior igualdade política para o cidadão.³⁸ Com relação ao último benefício citado, cabe, entretanto uma ressalva.

No modelo de financiamento democrático de campanhas, para que a igualdade seja efetiva, é fundamental que o teto para as doações por pessoas físicas e para o uso de recursos próprios por candidatos corresponda a um valor efetivamente pequeno. No direito comparado, um exemplo a ser seguido é o da lei eleitoral belga, a qual prevê limite de €500 a contribuições a um determinado partido ou candidato, sendo que, no total, o valor doado a diferentes partidos e/ou candidatos não pode ultrapassar €2 mil por período eleitoral.³⁹

³⁷ Não se ignora que os critérios em vigor para a partilha das dotações orçamentárias da União entre os partidos são problemáticos, na medida em que se baseiam quase inteiramente na quantidade de cadeiras conquistadas na Câmara dos Deputados pelos partidos em eleições anteriores. Nos termos do art. 41-A da Lei 9.096/95, apenas 5% do total do fundo partidário é distribuído partes iguais a todos os partidos registrados no TSE, enquanto que os restantes 95% são distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados. Tal regra privilegia excessivamente os partidos da situação, limita a competição eleitoral e contribui para a manutenção do status quo do sistema partidário. No entanto, acredita-se que, ao menos enquanto o Congresso Nacional não editar nova regra, a possibilidade de obtenção de recursos junto a eleitores permitirá que a desigualdade na distribuição dos fundos seja *vencida* por aqueles partidos que conseguirem um maior enraizamento na sociedade.

³⁸ RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de Partidos e Campanhas: Fundos públicos versus fundos privados. *Novos estudos – CEBRAP*, nº 73, São Paulo: Nov. 2005. p. 6-16; e SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 154-155.

³⁹ Também é interessante o modelo adotado pela França, que autoriza doações por pessoas naturais até o limite de €4,6 mil a candidatos e até €7,5 mil a partidos. Para que se tenha uma ideia, tais valores equivalem à possibilidade de doar até cerca de 3 salários mínimos a candidatos e 5 salários mínimos a partidos. Na Espanha, pessoas físicas e jurídicas são autorizadas a fazer contribuições a campanhas eleitorais, mas para ambos os casos as doações são limitadas a €6 mil, em períodos eleitorais. Já no caso de Portugal, a lei autoriza determina que cada pessoa pode doar até 25 salários mínimos a cada partido e até 60 salários mínimos a candidatos à presidência da república e a candidatos às eleições municipais que concorram sem filiação partidária. Entendemos, porém, que o legislador português foi excessivamente generoso na definição de limites para as doações, falhando na promoção da igualdade política. (GRANT, Thomas D. *Lobbying, Government Relations, and Campaign Finance Worldwide: Navigating the Laws, Regulations & Practices of National Regimes*. Oceana Publications, 2005. p. 42-43, 114, 427-428 e 451-454)

Ademais, o financiamento democrático apresenta, ao nosso juízo, vantagens consideráveis em relação ao financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais. A principal delas é o estímulo à participação política da cidadania.⁴⁰

Estima-se que a adoção do financiamento público exclusivo de campanhas produziria maior alienação dos candidatos e partidos com relação aos cidadãos, pois aqueles conseguiriam extrair da máquina pública todos os recursos de que necessitam para a competição eleitoral sem a ajuda destes. Diferentemente, no modelo democrático, em que cada doador somente pode contribuir com uma pequena quantia, o financiamento das campanhas políticas passa a depender de intensa mobilização da sociedade civil. Nesse processo, os candidatos e partidos políticos são obrigados a se reaproximar dos eleitores e a melhor formular suas ideias e programas para convencê-los a efetuar pequenas contribuições. Com isso, o indivíduo, antes relegado a segundo plano pela relevância das grandes doações de empresas, retoma seu papel central no processo político. Ao encorajar a participação cívica do cidadão nas eleições por meio de diminutas doações, o modelo oferece, portanto, uma possibilidade de revitalização da representação política e da democracia.

CONCLUSÕES

Diante dos argumentos apresentados acima, concluímos que a disciplina jurídica atual do financiamento de campanhas políticas viola gravemente os princípios da democracia, da igualdade, da República e da proporcionalidade, gerando uma perniciosa plutocratização da nossa vida política.

Nada obstante, não é realista esperar que o Congresso Nacional, integrado pelos atores que se beneficiam em larga escala do modelo de financiamento adotado, venha a tomar alguma atitude concreta para corrigir tal patologia. Em contrapartida, o Poder Judiciário está em excelente posição para atuar. Sua independência com relação aos grupos políticos e econômicos que ocupam ou pretendem ocupar o poder sugere a presença de uma maior capacidade institucional para produzir uma boa decisão nesta questão.

Ademais, muito embora juízes não sejam eleitos, o Supremo Tribunal Federal não padece da chamada “dificuldade contramajoritária” para equacionar este problema. É que a sua intervenção se dará justamente no sentido de

⁴⁰ Tal estímulo pode vir a ser potencializado por diversas formas. Uma delas seria a edição, pelo Congresso Nacional, de lei que conceda o benefício da dedutibilidade do valor das doações efetivadas por pessoas físicas, de preferência, de forma regressiva (i.e., quanto menor a contribuição, maior a dedutibilidade). Esse sistema foi adotado, por exemplo, na França. Outra alternativa seria estabelecer um modelo de financiamento público vinculado aos aportes privados obtidos pelos partidos, nos moldes da lei alemã de 1994. Nesse caso, o montante de fundos públicos a ser distribuído ficaria limitado pelo montante de recursos privados efetivamente arrecadados (sistema de *matching funds*), criando, assim, incentivos para que os partidos e candidatos se aproximem de seus eleitores (RUBIO, Delia Ferreira. *Op. cit.* p. 10)

proteger os pressupostos de funcionamento do jogo democrático e das instituições republicanas⁴¹, não podendo, por isso mesmo, ser tachada de antidemocrática.

A atuação do Supremo Tribunal Federal na hipótese adquire, ainda, um caráter verdadeiramente *representativo*⁴² dos anseios da sociedade brasileira manifestados nos recentes levantes populares. As demandas veiculadas nesta ação direta estão em profunda sintonia com as reivindicações da cidadania pela redução da influência do poder econômico e da corrupção. Tal afirmação é corroborada por recente pesquisa realizada pelo IBOPE Inteligência, na qual 78% dos entrevistados se manifestaram contrariamente à possibilidade de doações por empresas.⁴³ Desse modo, uma intervenção da Corte Constitucional se legitimaria pela necessidade de preservar os interesses do povo, em uma situação em que tais interesses são manifestamente opostos aos de seus representantes.

Por fim, não se pretende que o STF resolva, sozinho, as graves patologias identificadas no modelo de financiamento de campanhas em vigor, editando as regras que passarão a reger o sistema a partir de sua decisão. Ao contrário, defende-se que a Corte Suprema, caso venha a se pronunciar pela inconstitucionalidade dos limites prescritos para contribuições e para uso de recursos próprios em campanhas, não se invista no papel de legislador solitário, mas inicie um diálogo institucional com o Congresso Nacional, instando-o a fixar novos critérios, desde que obedecidos alguns princípios pré-estabelecidos, tal como foi postulado na ADI 4.650. Essa solução, além de privilegiar o equilíbrio e a cooperação entre os Poderes, permitirá que o sentido da Constituição seja construído dialogicamente pelas instituições públicas e pela sociedade.⁴⁴

Enfim, a excessiva infiltração do poder econômico nas eleições brasileiras macula a legitimidade democrática das nossas instituições e vida política. O STF dará uma contribuição fundamental ao regime democrático e republicano instaurado pela Carta de 88, se acolher os pedidos formulados na ADI 4.650, de modo a tornar mais igualitárias e republicanas as eleições, o que fortalecerá a representatividade do sistema político brasileiro.

⁴¹ Cf. ELY, John Hart. *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

⁴² Sobre o papel representativo da jurisdição constitucional, veja-se: LAIN, Corinna Barret Lain. Upside-down Judicial Review In: *The Georgetown Law Journal*, v. 113, 2012.

⁴³ Pesquisa realizada pelo IBOPE Inteligência a pedido do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em <<http://www.oab.org.br/arquivos/pesquisa-462900550.pdf>>. Acesso em 29 ago. 2013.

⁴⁴ Sobre a teoria dos diálogos institucionais, cf. BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Institucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. 370p; e FRIEDMAN, Barry. Dialogue and Judicial Review. In: *Michigan Law Review*, v. 91, 1993.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Claudio Weber. *Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*, 2003. *Transparência Brasil*, 2004.
- AUSTIN, Reginald; TJERNSTRÖM, Maja (org.) *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA, 2003.
- BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Institucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- CARVALHO, Jailton de. *Campanhas Eleitorais Concentram Corrupção*. *O Globo*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/campanhas-eleitorais-concentram-corrupcao-10439104>>. Acesso em: 20 out. 2013.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. 1. ed., São Paulo: Editora USP, 2005.
- ELY, John Hart. *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1975.
- FILHO, Dalson Britto Figueiredo. *Gastos Eleitorais: os determinantes das eleições? Estimando a influência dos gastos de campanha nas eleições de 2002*. In: *Revista Urutágua*, v. 8, 2005.
- FREYRE, Gilberto. *Casa Grande & Senzala*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1961.
- FRIEDMAN, Barry. *Dialogue and Judicial Review*. In: *Michigan Law Review*, v. 91, 1993.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, Jueces y Control de la Administración*. Madrid: Editorial Civitas, 1995.
- GRANT, Thomas D. *Lobbying, Government Relations, and Campaign Finance Worldwide: Navigating the Laws, Regulations & Practices of National Regimes*. Oceana Publications, 2005.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1979.
- IBOPE INTELIGÊNCIA. *Reforma Política – pesquisa telefônica realizada a pedido do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/pesquisa-462900550.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2013
- LAIN, Corinna Barret. *Upside-down Judicial Review* In: *The Georgetown Law Journal*, v. 113, 2012.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Reflexões em Torno do Princípio Republicano*. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROSAS, Roberto; AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. (Org.). *Princípios Constitucionais Fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ives Gandra da Silva Martins*. São Paulo: Lex, 2005.
- MCCHESENEY, Fred S. *Money for Nothing: Politicians, rent extraction and political extortion*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- PINTO, Marcos Barbosa. *Constituição e Democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- RUBIO, Delia Ferreira. *Financiamento de Partidos e Campanhas: Fundos públicos versus fundos privados*. *Novos estudos – CEBRAP*, nº 73, São Paulo, nov. 2005. p. 6-16.
- SAMUELS, David. *Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma*. In: *Suffragium*, v. 3, nº 4, p. 11-28 jan./jun. 2007.

- _____. Money, Elections and Democracy in Brasil. In: *Latin American Politics and Society*. v. 43, 2001.
- _____. Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (org.). *Reforma Política*. Lições da História Recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29. ed., São Paulo: Malheiros Editores S.A., 2007.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional - Teoria, História e Métodos de Trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 154-155.
- _____. *Às Claras*. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- SPECK, Bruno; WAGNER, Mancuso. O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital, política, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. In: *Cadernos Adenauer XIV*, nº 2, 2013.
- TEPEDINO, Gustavo. A Crise de Fontes Normativas e Técnica Legislativa na Parte Geral do Código Civil de 2002. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *A Parte Geral no Novo Código Civil: Estudos na perspectiva civil-constitucional*. 2. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatísticas de Prestação de Contas*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- WALZER, Michael. *Spheres of Justice: A defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books, 1983.