

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL

VOTO – VISTA

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI:

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

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

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

ADI 4650 / DF

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

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

ADI 4650 / DF

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

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

ADI 4650 / DF

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

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

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

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

“Art. 14 (...)

§ 9º - Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

ADI 4650 / DF

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

O que essas normas visam a combater não é, propriamente, o concurso do poder econômico em campanhas eleitorais, até porque, como já afirmado, não se pode promover campanhas sem suporte financeiro. O que a Constituição combate é a influência econômica abusiva, ou seja, a que compromete a “*normalidade e legitimidade das eleições*” (§ 9º). É o *abuso*, e não o uso, que enseja a perda do mandato eletivo (§ 10).

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

Considerando o já referido *caráter flutuante e conjuntural* dessa problemática, a exigir continuada atenção reformadora para aperfeiçoamento do sistema, é importante que o Supremo Tribunal Federal tenha o cuidado de não extrair das raras disposições da Constituição sobre abuso do poder econômico ou, o que seria mais grave, da amplitude semântica e da plurissignificação dos princípios democrático, republicano e da igualdade, interpretações voluntaristas que imponham gessos artificiais e permanentes às alternativas que ela, Constituição, oferece ao legislador encarregado de promover ajustes normativos ao sistema de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. Refiro-me, com essa observação, ao financiamento privado e, mais especificamente, às contribuições de pessoas jurídicas, que, conforme procurarei demonstrar, não podem ser considerados como absoluta e manifestamente incompatíveis com a Constituição, a ponto de impedir, agora e para sempre (enquanto mantido o atual regime

ADI 4650 / DF

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

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

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

ADI 4650 / DF

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

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

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

ADI 4650 / DF

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

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

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

ADI 4650 / DF

Collor de Mello.

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

“Os escândalos de corrupção que envolveram a campanha e o governo do presidente Fernando Collor de Mello acenderam as discussões sobre o sistema de financiamento de campanhas políticas no Brasil. No centro das investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que levou ao *impeachment* do primeiro presidente da República eleito após o regime militar estavam as atividades de seu tesoureiro de campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre financiadores e governo. O relatório da CPI traz um capítulo que analisa o tema, bem como propostas destinadas a regulamentar a arrecadação e a fiscalização desses recursos financeiros.

No décimo capítulo do relatório final da CPI, intitulado *Dos fatores que possibilitam esquemas do tipo PC* (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 303), o primeiro fator elencado é o financiamento de campanhas eleitorais. O relatório destaca, já de início, que “as quantias gastas nas campanhas eleitorais têm cifras assombrosas” (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 303) e que esse fenômeno está inserido dentro de um contexto mundial, na medida em que as duas últimas décadas do século XX foram marcadas pelo crescente aumento de gastos nas campanhas eleitorais.

Para fazer frente a esses gastos, os candidatos lançavam mão de recursos de fontes privadas, apesar de proibidas pela Lei nº 5.682/1971, fato que levaria ao discurso corrente de que a legislação brasileira seria “hipócrita”, “irreal e excessivamente rigorosa” (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 304). Como fundamento principal dessas críticas, estava a necessidade de legalização das doações privadas, que contribuíram para a

moralização e a transparência das contas apresentadas.

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

(...)

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

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

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

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

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

ADI 4650 / DF

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

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

“9. Dispensa comentários o rotundo fracasso dessa tentativa ingênua de expungir o financiamento das campanhas eleitorais do dinheiro da empresa privada: além da ineficácia notória, a vedação gerou o efeito perverso do acumplicamento generalizado dos atores da vida política com a prática das contribuições empresariais clandestinas, fruto, na melhor das hipóteses, da sonegação fiscal.

10. Assim como ocorrera na América, sob o estrépito de Watergate, era previsível que, também no Brasil, os escândalos dos últimos anos, universalizando a consciência da sua hipocrisia, sepultariam o velho modelo proibitivo.

11. Não é que seja desejável que empresas de finalidade lucrativa custeiem a disputa do poder político. Mas é inevitável que o façam. Desse modo, a alternativa real não é permitir ou proibir simplesmente. É proibir nominalmente, fingindo ignorar a inoperância fatal da vedação utópica, ou render-se à realidade inevitável da interferência do poder econômico nas campanhas eleitorais, a fim de tentar discipliná-la, limitá-la e

fazê-la transparente.”

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

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

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

ADI 4650 / DF

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

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

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

Portanto, o antídoto para os gastos excessivos de campanha eleitoral

ADI 4650 / DF

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

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

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

ADI 4650 / DF

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

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

ADI 4650 / DF

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

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

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

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

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

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

ADI 4650 / DF

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

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

ADI 4650 / DF

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

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

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

ADI 4650 / DF

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

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

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

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

ADI 4650 / DF

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

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

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

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