

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650: DESDOBRAMENTOS
JURÍDICOS DOS EFEITOS DA OPERAÇÃO LAVA JATO, INFLUENCIADA PELA
OPERAÇÃO ITALIANA "MANI PULITE" DE 1992, NO FINANCIAMENTO
ELEITORAL**

GEOVANA KELLY TEIXEIRA DOS SANTOS

Rio de Janeiro
2021/ 1º SEMESTRE

GEOVANA KELLY TEIXEIRA DOS SANTOS

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650: DESDOBRAMENTOS
JURÍDICOS DOS EFEITOS DA OPERAÇÃO LAVA JATO, INFLUENCIADA PELA
OPERAÇÃO ITALIANA "MANI PULITE" DE 1992, NO FINANCIAMENTO
ELEITORAL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Dra. Carolina Pizoeiro

Rio de Janeiro

2021/ 1ºSEMESTRE

CIP - Catalogação na Publicação

SS237a Santos, Geovana Kelly Teixeira dos
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650:
DESDOBRAMENTOS JURÍDICOS DOS EFEITOS DA OPERAÇÃO
LAVA JATO, INFLUENCIADA PELA OPERAÇÃO ITALIANA
"MANI PULITE" DE 1992, NO FINANCIAMENTO ELEITORAL /
Geovana Kelly Teixeira dos Santos. -- Rio de
Janeiro, 2021.
73 f.

Orientador: Carolina Pizoeiro.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Financiamento eleitoral. 2. Mani Pulite. 3.
Lava Jato. 4. Direito Constitucional. 5. Supremo
Tribunal Federal. I. Pizoeiro, Carolina, orient.
II. Título.

GEOVANA KELLY TEIXEIRA DOS SANTOS

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650: DESDOBRAMENTOS
JURÍDICOS DOS EFEITOS DA OPERAÇÃO LAVA JATO, INFLUENCIADA PELA
OPERAÇÃO ITALIANA "MANI PULITE" DE 1992, NO FINANCIAMENTO
ELEITORAL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Dra. Carolina Pizoeiro

Data da Aprovação: __/__/__.

Banca Examinadora:

Professora Carolina Pizoeiro – Orientadora

Professor Alberto Lopes da Rosa - Membro da Banca

Rio de Janeiro
2021/ 1º SEMESTRE

"A Suprema Corte defende a Constituição, os direitos e as garantias fundamentais, quem combate a corrupção é a polícia, o ministério público e não o judiciário"

Ricardo Lewandowski

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, que me guiou e sustentou em sua infinita bondade, estando ao meu lado durante toda essa caminhada.

Em segundo lugar, à minha mãe Alecsandra, sem a qual eu jamais seria quem sou hoje. Mesmo com toda saudade que carrego em meu coração da sua precoce partida, sinto sua presença em todos os meus dias. Não existem palavras que expressem tamanha gratidão por ter me ensinado, dentre outras coisas, que os estudos eram o caminho certo a seguir, mesmo que não tivera a mesma oportunidade. À minha mãe, todo meu amor, pelo resto da minha vida.

Agradeço também ao meu pai, Aloísio, que na falta de minha mãe, tomou para si a responsabilidade de fazer esse sonho se tornar realidade em minha vida, mesmo sem, também, ter tido a oportunidade de fazer o mesmo. Nesse mesmo passo, sua caminhada me ensina sobre honestidade, fé, coragem e persistência. Sem seus conselhos, entrega de tempo e esforço eu jamais teria chegado até aqui. Ao meu pai, toda minha gratidão, orgulho e admiração. Agradeço também aos meus irmãos, Gabriella e Abraão pelo companheirismo e por sempre acreditarem em mim, amo vocês.

Às minhas tias, Laura e Maria Cândida, por todas as vezes que fizeram a distância entre Rio de Janeiro e Minas Gerais parecer pequena, desde o meu nascimento e que, mesmo de longe, nunca deixaram que eu me sentisse sozinha. Obrigada por fazerem parte de toda minha história. À vocês, todo meu carinho. À toda minha família, agradeço pelo apoio de sempre.

Aos meus amigos Ian, Paulo e João, que fizeram parte do meu ensino médio e com os quais dividi muitas dúvidas e incertezas até alcançar esse sonho que realizo hoje, vocês fizeram toda a diferença, obrigada.

Agradeço à professora Carolina Pizoeiro, minha orientadora, que tanto admiro e sem a qual esse final de curso não seria o mesmo. Sempre preocupada em trazer um ensino multidisciplinar e de excelência para dentro das salas de aula, a professora Carolina sempre se dispõe a ajudar os alunos e alunas da Faculdade Nacional de Direito e, no meu caso, estendeu a mão e me faz acreditar que tudo acabaria bem, obrigada.

Ao professor Enzo Baiocchi, que despertou meu amor pelo Direito Empresarial e do qual tive o prazer de ser monitora por dois anos da minha graduação. Faltam palavras para agradecer todos os conselhos e lições durante todo esse tempo. Deixo, portanto, registrada minha admiração pela dedicação e entrega como o excelente professor que é.

Aos meus amigos e amigas: André Arbex, Isabelly Moreira, João Farrel, Paula Mendes, Roberta Borges e Sofia Ribas que me apoiaram nos meus mais diversos desafios durante essa graduação, mas que também estiveram presentes em muitos momentos de alegria, inclusive agora. Tenho muita sorte e sou muito feliz por ter vocês em minha vida.

Agradeço aos meus amigos Gabriel Batista, Júlia Garcia e Renan Sangalli pelo companheirismo nos altos e baixos desses últimos anos em que nos aproximamos, obrigada por todo apoio e carinho. Agradeço, também, aos meus amigos Lucas Martins e Guilherme Soares, que me deram todo apoio e se mostraram disponíveis para me aconselhar e discutir sobre questionamento e reflexões feitas durante a elaboração deste trabalho. À todos meus amigos citados, vocês são mais do que um presente para mim, amo vocês.

Agradeço também à Anastácia que, mesmo sem entender, é minha melhor companhia de todos os dias.

Agradeço à Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pela honrosa oportunidade. Faltam palavras para expressar tamanha felicidade por ter feito parte dessa faculdade que carrega um peso histórico gigante. Pelos corredores da FND, tive a oportunidade de conviver com as mais diversas pessoas e culturas que enriqueceram minha vida pessoal. Dentro das salas de aula, tive professores incríveis que contibuíram de forma incomparável não só para meu crescimento profissional, como para de todos que estavam ali presentes. Foi um prazer inenarrável, FND.

Por fim, dedico esse trabalho à minha mãe e ao meu avô, Geraldo Cândido, que cuidou de mim como filha e não deixava nenhuma dificuldade minha ser invisível, fazendo sempre mais do que podia para que nada me faltasse em vida. Sei que está agora junto de minha mãe olhando por mim, obrigada por tudo.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo incitar a reflexão sobre o passado e o futuro do financiamento eleitoral no Brasil a partir de uma análise crítica sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, que pôs fim na possibilidade de doação por pessoas jurídicas no Brasil. Com esta finalidade, foi desenvolvida uma pesquisa teórica e casuística sobre o tema. Inicialmente, é apresentada e contextualizada a Operação *Mani Pulite*, que teve início em 1992, na Itália. Será analisado o fenômeno da *Tangetopoli*, sistema de financiamento ilícito de campanhas que ocorreu nos quatro cantos do país e incitou, por fim, a proibição do financiamento público de campanhas eleitorais na Itália. Inspirada nessa trama, a Operação Lava Jato expôs as irregularidades eleitorais no Brasil, como lavagem de dinheiro e pagamento de propina que seriam disfarçados em doações a partidos e campanhas eleitorais desde o século passado. Nesta seara, em 2015, o Supremo Tribunal Federal proferiu acórdão na ADI 4.650/DF a fim de colocar fim no financiamento eleitoral por pessoas jurídicas. Todos os pontos são analisados de forma crítica, levando em consideração a necessidade de alteração legislativa quanto ao assunto no ordenamento jurídico brasileiro e o meio pelo qual isso ocorreu.

Palavras-chaves: Financiamento eleitoral; *Mani Pulite*; Lava Jato; STF; Direito Constitucional; Direito Comparado.

ABSTRACT

This final paper, in monograph format, aims to incite reflection on the past and future of electoral financing in Brazil from a critical analysis of the Direct Unconstitutionality Action 4.650/DF, which put an end to the possibility of donation by legal entities in Brazil. For this purpose, descriptive research on the theme was developed. The “*Mani Pulite*” Operation, which took place in Italy in 1992, is presented and contextualized. The “*Tangetopoli*” phenomenon, an illicit campaign financing system that occurred in the four corners of the country and that finally led to the prohibition of public financing of electoral campaigns in Italy, will be analyzed. Inspired by this plot, the Lava Jato Operation exposed the electoral irregularities in Brazil, such as money laundering and bribe payments that would be disguised as donations to parties and electoral campaigns since the last century. At this point, in 2015, the Supreme Court ruled in ADI 4.650/DF to put an end to election financing by legal entities. All points will be analyzed critically, considering the need for legislative change on the subject in the Brazilian legal system and the means by which this occurred.

Keywords: Electoral financing; Mani Pulite; Car Wash; STF; Constitutional Law; Comparative Law.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

NA – Aliança Nacional

DC – Democracia Cristã

FI – Força Itália

MSI – Movimento Social Italiano

PSI – Partido Socialista Italiano

PR – Partido Radical

PRI – Partido Republicano Italiano

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

STF – Supremo Tribunal Federal

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CFOAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

DF – Distrito Federal

FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha

PT – Partido dos Trabalhadores

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PDT – Partido Democrático Trabalhista

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

PSC – Partido Social Cristão

PP – Partido Progressistas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 - “OPERAZIONE MANI PULITE” E A NOVA FORMA DE FINANCIAMENTO ELEITORAL ITALIANO	15
1.1 "Tangentópolis continua viva. Mani pulite acabou": o desdobramento da operação na política, judiciário e sociedade	19
1.2 A nova forma de financiamento eleitoral italiano	23
CAPÍTULO 2 - OPERAÇÃO LAVA JATO E O FINANCIAMENTO ELEITORAL POR PESSOAS JURÍDICAS NO BRASIL	30
CAPÍTULO 3 - O FIM DO FINANCIAMENTO ELEITORAL POR PESSOAS JURÍDICAS: ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650/DF	34
3.1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF	36
3.2 A decisão quanto a inconstitucionalidade de financiamento eleitoral por pessoas jurídicas	42
3.3 “Nem tanto ao mar, nem tanto à terra”: críticas à via utilizada para alteração legislativa quanto ao financiamento eleitoral por pessoa jurídicas no Brasil	51
CAPÍTULO 4 – A NOVA REALIDADE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL	57
4.1 Análise comparativa de dados de financiamento eleitoral das eleições gerais de 2014 e 2018	59
4.2 Outras reflexões	61
CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

INTRODUÇÃO

O escândalo político revelado pelas investigações de 2014 no Brasil, alterou a percepção dos brasileiros e do mundo sobre a corrupção vivida no país, trazendo consequências não só no âmbito policial e investigativo, como também para a separação de poderes e a própria democracia. Tal premissa encontra respaldo na queda da presidente Dilma Rousseff, em 2016, que mesmo não tendo relação com os atos de corrupção investigados, foi atingida pelas denúncias e prisões de pessoas ligadas ao governo e seu partido.

Esses e outros acontecimentos impactaram diretamente o olhar sobre a estrutura política interna, além de piorar a posição do país no ranking mundial de corrupção, conhecido como “Corruption Perceptions Index”, que faz uma análise anual sobre a transparência internacional¹. Como consequência disso, em 2015 o Brasil caiu 5 posições, sendo inserido, assim, no que os especialistas chamam de países com “sérios problemas de corrupção”², especialmente por revelar problemas políticos que chegam ao governo antes mesmo do início das eleições.

A Operação Lava Jato, assim intitulada por ter revelado esquema de pagamento propina em postos de combustíveis e lava jato de automóveis³, teve intenso protagonismo do Juiz Sérgio Fernando Moro, e se inspirou na complexa operação italiana “*Mani Pulite*” de 1992, ou “Mãos Limpas” como ficou conhecida no Brasil.

Segundo o agora ex magistrado, a operação na Itália deixou clara a submissão do país europeu à corrupção sistêmica, principalmente no que diz respeito ao pagamento de propina, em que estariam envolvidos agentes e partidos políticos do mais alto escalão. Nesta seara, dois dos maiores partidos políticos à época teriam sido praticamente exterminados (MORO, 2016).

¹ CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX. Transparency International. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/cpi/2015/index/bra>>. Acesso em 15/09/2021

² MARTINS, Raphael. Brasil piora em ranking de corrupção com provas da Lava Jato. Exame. Publicado em 27/01/2016. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/brasil-piora-em-ranking-de-corrupcao-com-provas-da-lava-jato/>>. Acesso em 15/09/2021

³ Caso Lava Jato. Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em 15/09/2021

Diversos foram os motivos para dar seguimento às investigações da operação italiana. No primeiro ano, a operação obteve 540 autorizações para investigar senadores e deputados, dentre os quais, 116 foram indiciados por violação às leis e normas que tratam sobre o financiamento aos partidos políticos⁴. Atualmente, devido as investigações dos anos 1990 e de vestígios deixados por operações ocorridas na década de 1970, a Itália aboliu o financiamento público de campanhas eleitorais, com a esperança de que isso fosse capaz de diminuir o pagamento de propina no país.

Em contrapartida, no Brasil, durante as investigações que tiveram início em 2014, o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650/2015, pondo fim ao financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, com a justificativa de que essa medida seria suficiente para diminuir a influência que grandes grupos empresariais teriam sobre o governo, situações em que interesses privados seriam colocados acima dos interesses da sociedade.

Sendo assim, percebe-se um paralelo entre a maior investigação de crimes de colarinho branco do Brasil e da Itália, em que cada país buscou acabar com o pagamento de benefícios ilícitos no âmbito do financiamento eleitoral como resposta à uma corrupção sistêmica que afetou drasticamente os dois países.

Esse trabalho busca destrinchar os acontecimentos históricos sobre o financiamento eleitoral no país europeu que inspirou a operação Lava Jato no Brasil, comparando-se os meios utilizados como resposta aos problemas apresentados pelas duas investigações no que tange o financiamento eleitoral por entes públicos e privados, além de analisar os argumentos de mérito da ADI 4650 de 2015, a fim de se discutir a problemática em torno do tráfico de influência dentro da política brasileira.

Para tanto, no primeiro capítulo, será exposta a construção histórica da operação “Mãos Limpas” e do financiamento de campanhas eleitorais na Itália, o envolvimento de petrolíferas no esquema de caixa dois, o plebiscito em que a população opinou pela fim ou não do financiamento público e a forma com que a democracia italiana encontrou meios para sua subsistência.

⁴ BARBACETTO, Gianni; GOMEZ, Peter; TRAVAGLIO, Marco. Operação Mãos Limpas: a verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava Jato. CDG Edições e Publicações LTDA, 2016. p. 146

No segundo capítulo, será contextualizado o período de ascensão da Operação Lava Jato, em que diversos empresários, que ocupavam cargos de alto escalão em empresas financiadoras de campanhas eleitorais, delataram a ocorrência de lavagem de dinheiro, pagamento de propina e beneficiamento ilícito com anuência de partidos e candidatos, momento em que o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta em 2011, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

No terceiro capítulo, serão analisados primeiramente os argumentos apresentados na exordial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux. Após, será analisado os principais pontos dos votos dos ministros do STF.

No quarto e último capítulo, serão discutidas as consequências da ADI 4.650/DF, inclusive as alterações legislativas que precisaram ser incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro frente à decisão proferida em 2015. Por fim, serão analisados os dados de doações das eleições gerais de 2014 e 2018, à fim de se fazer um paralelo com os argumentos utilizados pelos ministros e a nova realidade do financiamento eleitoral no Brasil.

CAPÍTULO 1 - “OPERAZIONE MANI PULITE” E A NOVA FORMA DE FINANCIAMENTO ELEITORAL ITALIANO

Os conflitos existentes nas zonas políticas, sejam em searas públicas ou privadas, são similares ao fenômeno geológico das placas tectônicas: a tensão combinada entre forças subterrâneas e a superfície terrestre, quanto mais forte, oferece mais condições para um terremoto. A destruição causada pelo terremoto será exponencialmente aumentada quanto maior a tensão acumulada e o intervalo de tempo de acúmulo destas. Trazendo para o contexto político italiano, os desastrosos terremotos políticos foram os escândalos de corrupção com início nos anos 90.

Em fevereiro de 1992, iniciou-se por um grupo de magistrados de Milão uma série de investigações políticas as quais foram intituladas de “Operazione Mani Pulite”. Dentre os magistrados envolvidos, é necessário destacar a atuação de Antonio Di Pietro, Gherardo Colombo e Piercamillo Davigo no escândalo *Tangetopoli* (“cidade da propina”, em português).⁵

“*Tangetopoli*” foi um sistema ilícito de financiamento de partidos políticos que perdurou por toda Itália⁶. O alvo da investigação foi o socialista Mario Chiesa “marioulo”, presidente do Pio Albergo Trivulzio⁷, o qual foi preso após cobrar uma “tangente” (suborno) de 7 milhões de libras pelo proprietário de uma empresa de limpeza Luca Magni.

Quando o procurador Antônio Di Pietro descobre as contas de Chiesa na Suíça, o político toma uma decisão que mudaria para sempre os rumos da história italiana: resolveu colaborar com informações referentes a esquemas de corrupção por políticos italianos, a chamada “delação premiada”. Após a prisão de Chiesa, surge um cerco gigantesco de corrupção e extorsão que incorporava o ambiente político e financeiro do país.

Na verdade, a de Chiesa foi a primeira de uma longa série de prisões de políticos de quase todos os partidos do governo, sob investigação por crimes como extorsão, corrupção, bens roubados, conspiração, violação da lei de financiamento público dos partidos. Trinta e cinco dias após a prisão, Chiesa - denunciada por muitos dos fornecedores do órgão público que ele mesmo presidia - passou, de fato, a colaborar com os juízes, desencadeando uma cadeia de confissões

⁵ MARTINI, Sandra Regina ; FINCO, Matteo. Corruzione e violenza sistemiche; riflettendo sul rapporto tra politica e diritto a partire da tangetopoli. Revista da Faculdade de Direito da UFG, v. 43, p. 1-16, 2019.

⁶ LAURELLI, Laércio. Tangentopoli. Grupo de Apoio à Justiça. Disponível em: <<http://www.apoioajustica.com.br/Website/conteudo.php?c=30522&d=3>>. Acesso em:19/09/2021

⁷ Pio Albergo Trivulzio é uma casa de repouso em Milão tradicional destinada ao cuidado e idosos carentes.

que levou, no espaço de poucos meses, à acusação de várias dezenas de administradores públicos e empresários.

Em abril de 1992, muitas prisões de figuras políticas ocorreram, a maioria sob acusação de corrupção. Conforme as proporções foram aumentando a partir do aumento de confissões, as investigações de Milão se disseminaram para Verona, Veneza, Parma, Roma, Nápoles, dentre outras cidades, englobando políticos de relevância local e nacional.

Nesse cenário, originou-se o primeiro capítulo da “Mani Pulite”, oriunda do mecanismo de confissão ao judiciário, com todo o mecanismo sendo colocado em movimento a partir das confissões ao Judiciário, espalhando-se pela mídia do país da operação. A mídia começou a noticiar massivamente os fatos, a sociedade civil começou a se mobilizar e as investigações pela Procura della Repubblica di Milano (Ministério Público de Milão) começaram a abranger os partidos políticos e rumos extra políticos.

A quantidade de informações recolhidas pelos procuradores sobre as atividades ilegais dos actores políticos cresceu exponencialmente, com efeito dominó, quando surgiram novos episódios de corrupção por confissões e - na sequência da exposição dos fluxos de subornos - também políticos a nível nacional foram processados. A quantidade de políticos, burocratas e empresários presos ou investigados e sua relevância institucional não podiam ser ignorados, ocultos ou disfarçados pelo sistema de mídia: em alguns casos, jornalistas foram "usados" pelos juízes para construir suporte para sua investigação⁸.

Outro argumento é o de que a expansão em massa das confissões se deu pela atitude dos políticos de maior relevância, pois abandonaram o apoio político aos políticos menores que foram incriminados. Sendo assim, nutria-se um sentimento de traição que motivava cada vez mais as denúncias. Juntando estes elementos, o resultado foi um colapso eleitoral nas lideranças políticas da época⁹.

Os dois partidos italianos mais relevantes no país eram o Partido Democracia Cristã e o Partido Socialista. Ainda em 1992 nas eleições, o Democracia Cristã perdeu votos, porém a coalizão anterior manteve uma singela maioria, enquanto outros partidos ganharam votos. Já o Partido Socialista Italiano, considerado na época o maior partido de oposição, se desfez com o fim da Guerra Fria, estando sem liderança. Como consequência, o parlamento que resultou

⁸ VANNUCCI, Alberto. Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: governance, politicization, and electoral accountability. Dossier: Fight against corruption: state of the art and analysis perspectives. Civitas, Rev. Ciênc. Soc, vol.20, n.3, Sep-Dec 2020

⁹ PAFFARINI, Jacopo. Dall'inchiesta "Mani Pulite" alle leggi "Ad Personam". Una riflessione su classe politica, magistratura e contratti alla corruzione in Italia. Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, Vol. 22 - n. 1 - jan-abr 2017a.

desta eleição foi difícil de concordar entre si nas questões políticas, com novas eleições sendo realizadas em 1994.

Com o tempo, a investigação começou a tomar rumos extra políticos, após a prisão do juiz Diego Curtò em setembro de 1993. No ano seguinte, foram presos 80 policiais e 300 pessoas da indústria foram acusadas do crime de corrupção. A Empresa Fiat admitiu fazer parte desta história por meio de uma carta do secretário da corporação a um jornal.

Em suma, devido à organização dos esquemas de corrupção, não só atores singulares foram atingidos, mas os partidos e o sistema eleitoral na totalidade. Desse modo, é necessário discorrer que a responsabilização ocorreu de modo sistêmico, o que atribuiu à responsabilidade da corrupção a todos os "velhos" partidos.

Com a reputação manchada dos partidos tradicionais, foi surgindo uma demanda por novidades políticas. Consequentemente, iniciou-se uma nova fase política no país, um segundo capítulo: a Era Berlusconi.

Em 1993, a figura polêmica de Silvio Berlusconi fundou o partido “Forza Itália”, o qual fazia referência ao grito dos torcedores do Milan, clube no qual este esteve à frente por 31 anos. Ao descrever a Forza Itália em discurso, Berlusconi explicita que “(...) não é um partido, não é uma parte, mas uma ideia, um projeto nacional que une a todos, (...) é a última chamada antes da catástrofe¹⁰”. Ao ingressar de maneira relâmpago na política, acabou por ganhar as eleições em coalizão com a forças Aliança Nacional e Lega Nord, ambas de direita. Como consequência acarretou no desaparecimento dos partidos mais relevantes da época, o Partido Democrata Cristão e o Partido Socialista, eleição de 1994, que receberam, respectivamente, somente 2,2% e 11,1% dos votos.

Alguns acreditam que o ingresso do magnata na política se deu para proteger seus negócios, já que as acusações de corrupção poderiam se voltar contra ele a qualquer momento. Berlusconi era o homem mais rico do país e tinha sob seu comando a RAI e outras redes televisivas. Durante seu mandato, conforme divulga Siega, o político detinha o controle de 90%

¹⁰ PAFFARINI, Jacopo. Dall'inchiesta "Mani Pulite" alle leggi "Ad Personam". Una riflessione su classe politica, magistratura e contratti alla corruzione in Italia. Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, Vol. 22 - n. 1 - jan-abr 2017a.

da televisão italiana¹¹. Fatos ocorridos posteriormente corroboram ainda mais com essa suspeita quando Paolo Berlusconi, irmão de Silvio, confessou crimes de corrupção.

O futebol foi um elemento de fundamental importância para mascarar decisões políticas na época, principalmente na seara da corrupção. Um dos exemplos ocorreu em julho de 1994, quando foi elaborada lei para que o cumprimento de pena prisional fosse excluído para a maior parte dos crimes de corrupção. Sobre o “*timing*” da promulgação da lei, descreve:

A lei foi cuidadosamente cronometrada quando a Itália derrotou a Bulgária nas semifinais da Copa do Mundo de Futebol de 1994, e é provável que o governo esperasse explorar uma eventual vitória para aprovar a lei em silêncio em um país louco por futebol. No entanto, enquanto Roberto Baggio disparava alto a última pena contra o Brasil, e as notícias mostravam imagens de políticos odiados e corruptos saindo da prisão, a opinião pública enfureceu-se; as imagens de Francesco De Lorenzo, ex-ministro da Saúde, foram especialmente marcantes, pois o público em geral percebeu que roubar dinheiro de hospitais era um ato especialmente odioso (grifo próprio)

O Decreto Biondi, de 13 de julho de 1994, conhecido como “Decreto Salvadrini” visava a proibição de prisão preventiva em crimes relacionados à Administração Pública e crimes financeiros, substituída pela prisão domiciliar. A prisão preventiva era um momento no qual se extraíam informações em delações. Uma semana depois, tal medida foi rejeitada pelo Parlamento¹².

Outra disputa importante gerada pela Operação na época, a partir de 1995, foi a “Batalha Berlusconi-Di Pietro”, polarizada entre a política e o judiciário e personificada nas figuras de Silvio Berlusconi e Antônio Di Pietro. Ao falar de sua atuação na época, o ex-procurador Di Pietro expressa que “as investigações em curso mostram dia a dia que o Judiciário não baixou a guarda no combate à corrupção¹³.”

Assim como Silvio Berlusconi foi indiciado em outras acusações de corrupção, diversas investigações foram realizadas contra o jurista Antônio Di Pietro, as quais foram arquivadas

¹¹ SIEGA, Paula. O Ano Zero da televisão pública. TV em questão, ed. 398, Observatório da Imprensa. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/tv-em-questao/o-ano-zero-da-televisao-publica/>>. Acesso em 19 de setembro de 2021.

¹² PRESTES, Cristine. Pelo roteiro da Mãos Limpas, Lava Jato enfrenta agora suas maiores ameaças. Jota, 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/especiais/pelo-roteiro-da-maos-limpas-lava-jato-enfrenta-agora-suas-maiores-ameacas-10042016>>. Acesso em: 20/09/2021

¹³ LAURELLI, Laércio. Tangentopoli. Grupo de Apoio à Justiça. Disponível em: <<http://www.apoioajustica.com.br/Website/conteudo.php?c=30522&d=3>>. Acesso em: 19/09/2021

após alguns anos,¹⁴ pois nada foi encontrado. Sobre o assunto, Laercio Laudelli discorre que “nada nunca foi encontrado, mas esta tática, juntamente com aperto firme de Berlusconi no sistema de informação, ajudou a espalhar o que é descrito em outros ambientes como FUD (medo, incerteza e dúvida)¹⁵.”

Ao final, nem Berlusconi e nem Di Pietro venceram. Em 06 de dezembro, Di Pietro renunciou e, duas semanas após, Berlusconi fez o mesmo. O político foi absolvido e teve condenações derrubadas incontáveis vezes, assim como viu-se que Di Pietro foi alvo de perseguições pela família Berlusconi. Em reportagem da BBC, conclui-se que o ex-primeiro ministro foi humilhado e diminuído, ainda está na política ocupando posição de influência no governo italiano como deputado.

Em suma, tratando-se de números, foram atingidas 5 mil figuras políticas, metade do parlamento italiano, mais de 300 empresários, policiais e juízes¹⁶.

1.1 "Tangentópoli continua viva. Mani pulite acabou": o desdobramento da operação na política, judiciário e sociedade

Uma das perguntas feitas pela população italiana é o que mudou depois da Mani Pulite. O ex-procurador italiano Antonio Di Pietro, atualmente Presidente do Senado italiano, ao proferir a frase do subtítulo, respondeu que houve duas mudanças primordiais: no sistema de corrupção em si e a mudança da sociedade quanto ao assunto¹⁷.

No tocante ao sistema de corrupção e negócios clandestinos, o Presidente do Senado discorre que “o sistema de corrupção e negócios ilícitos na administração pública manteve-se como naquela época. De qualquer forma, esse sistema se sofisticou para conseguir maior

¹⁴ Foi encontrada mais tarde prova que o principal promotor de Antonio Di Pietro, àquela época, Fabio Salamone de Brescia, era irmão de um homem que Antonio Di Pietro havia processado, e que foi condenado a 18 meses de prisão por diversas acusações de corrupção.

¹⁵ LAURELLI, Laércio. Tangentopoli. Grupo de Apoio à Justiça. Disponível em:

<<http://www.apoioajustica.com.br/Website/conteudo.php?c=30522&d=3>>. Acesso em: 19/09/2021

¹⁶ AGUIAR, Flávio. Lava Jato e Mãos Limpas, diferenças e semelhanças. Revista do Brasil, Ed. 122, 2016.

Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/revistas/2016/10/lava-jato-e-maos-limpas-7251/>>. Acesso em: 18/09/2021

¹⁷ 25 años de "Manos Limpas". ANSA Brasil. Disponível em:

<https://ansabrasil.com.br/americalatina/noticia/italia/2017/02/17/25-anos-de-mani-pulite-operativo-anti-sobornos_19a3737e-a036-4657-a837-123c07c8c350.html>. Acesso em: 19/09/2021

impunidade¹⁸”.

Já no que diz respeito à mudança social, este elucida que, após a operação foi a reação da população de descrença e desolação. Para eles, a opinião pública "deixou de acreditar que as coisas podem mudar¹⁹". Di Pietro entende que a Mani Pulite não tinha objetivos políticos e que estes foram consequência da investigação judicial que envolveu, dentre tantos outros, políticos. Ao defender a posição do judiciário e a operação, o Presidente do Senado atual argumenta que “não foi culpa dos magistrados se quem roubou foram os políticos, os homens das instituições e os funcionários públicos.”

Em reflexão, tratando-se do Papel do Judiciário na Itália à época, o jurista elucidou: “nós diagnosticamos uma doença (a corrupção na Itália), mas eles decidiram que éramos nós que precisamos de tratamento, e não a doença”.²⁰ Vê-se que a Operação teve um efeito de avalanche no sistema político e judiciário, atraindo atenção midiática e provocando uma opinião popular.

Já Berlusconi, considerado pelo Jornal “The Guardian” como uma das pessoas mais ameaçadoras à democracia na Itália e na Europa Ocidental,²¹ em discurso publicizado pelo canal de comunicação da Forza Italia, critica o judiciário italiano e sua atuação, alegando falta de segurança jurídica, desrespeito ao Estado Democrático de Direito e favorecimento para tomada de poder pela esquerda.

E justamente por causa da justiça, convenhamos, nos tornamos um país em que não há mais segurança jurídica, nos tornamos uma democracia reduzida à metade à mercê de um judiciário politizado, um judiciário que, único entre os judiciários dos países civilizados, goza de total irresponsabilidade, de total impunidade. **Este Judiciário, devido ao predomínio adquirido por um de seus setores, o Judiciário Democrático, passou de uma "Ordem" do Estado, composta por servidores públicos não eleitos, em um "Poder" do Estado, aliás, em um "Contrapoder" capaz de influenciar o Poder Legislativo e o Poder Executivo e se deu como missão, que - é a declaração deles - de realizar o “caminho judicial” para o socialismo. Este judiciário, depois de eliminar os cinco partidos democráticos que nos governaram por cinquenta anos em 92-93, acreditava que havia pavimentado definitivamente o caminho para o poder à esquerda.**

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibidem

²⁰ LAURELLI, Laércio. Tangentopoli. Grupo de Apoio à Justiça. Disponível em:

<<http://www.apoioajustica.com.br/Website/conteudo.php?c=30522&d=3>>. Acesso em: 19/09/2021

²¹ JACQUES, Martin. New Labour must recognise that Berlusconi is the devil. The Guardian, 2006. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2006/mar/16/comment.labour#article_contin>. Acesso em: 19/09/2021

Em vez disso, aconteceu o que você sabe: um estranho à política, um certo Silvio Berlusconi, entrou em campo, derrotou a alegre máquina de guerra da esquerda e, em dois meses, trouxe os moderados ao governo²². (grifo próprio)

Ainda, o ex-Primeiro Ministro alega que o problema judicial era com ele, de maneira pessoal, pois foi derrubado, teve a imagem deturpada em 50 processos judiciais, além de perder tempo e recursos econômicos. Durante 20 anos, ele alega ter comparecido cerca de 2,5 mil vezes a 106 tribunais, o que gerou um gasto de mais de 200 milhões de euros²³.

Essa batalha entre o Judiciário e a Política teve reflexos na sociedade italiana. As evidências de corrupção somadas à cobertura midiática tiveram o efeito avalanche, produzindo uma reação pública. Na seara judicial, houve apoio praticamente unânime à atividade judiciária, com Davigo, juiz “Mani Pulite”, afirmando que “sem dúvida recebemos um forte apoio da opinião pública, um consentimento difuso para a nossa atividade²⁴”.

Já na seara política, houve uma reação adversa, em pesquisa do Instituto Demopolis, conclui-se que “apenas um em cada dez italianos está convencido de que o fenômeno da corrupção é menos grave hoje do que era na época do Mãos Limpas²⁵”.

Conforme pesquisa divulgada pelo Instituto Demopolis, à respeito do ano do Tangentopoli, 60% acredita que a corrupção aumentou, para 37% ela continua igual e para 3%, os índices diminuíram, conforme expressado no gráfico abaixo:

Figura 1 – Pesquisa realizada pelo Instituto Demopolis a respeito dos índices de corrupção após a Tangentopoli

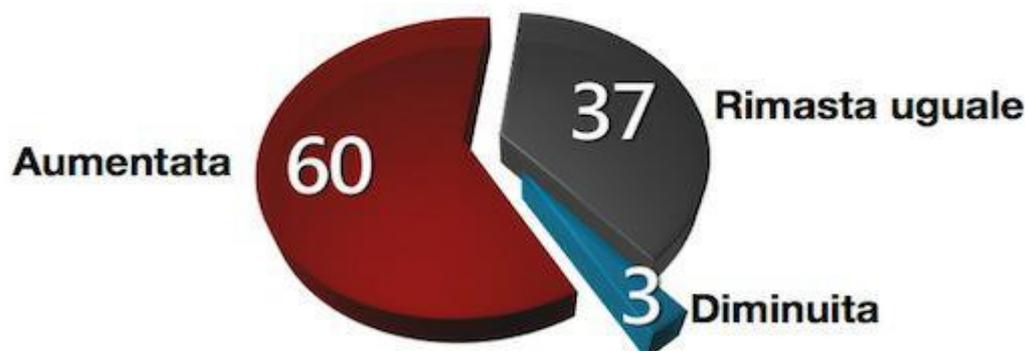
²² Berlusconi: In campo con Forza Italia. Il testo integrale del videomessaggio del Presidente. Disponível em: <<http://www.forzaitalia.it/notizie/10013/il-messaggio-del-presidente>

²³ Berlusconi: uma vida marcada por escândalos. BBC, 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/08/130801_berlusconi_perfil_lgb>. Acesso em 20 de

²⁴ Davigo, Piercamillo. 1998. La giubba del re: intervista sulla corruzione Rome: Laterza, p.96

²⁵ 25 años de "Manos Limpas". ANSA Brasil. Disponível em: <https://ansabrasil.com.br/americalatina/noticia/italia/2017/02/17/25-anos-de-mani-pulite-operativo-anti-sobornos_19a3737e-a036-4657-a837-123c07c8c350.html>. Acesso em: 19/09/2021

Gli effetti degli ultimi scandali legati alle opere pubbliche in Italia
Rispetto agli anni di Tangentopoli, la corruzione è:



Metodologia e approfondimenti su:
www.demopolis.it

I S T I T U T O
DEMOPOLIS

Fonte: Istituto Demopolis (https://www.demopolis.it/?page_id=1810)

É visível os reflexos da Tangentopoli na visão entre política e negócios e tem um peso na opinião pública, principalmente por mais de 90% dos italianos ainda crer que os níveis de corrupção são elevados e não diminuiram. A confiança dos cidadãos continua muito fraca e os cidadãos continuam insatisfeitos²⁶.

Ademais, nesse momento, com o aumento da taxa de acusação de corrupção, pode ser visto um grau exacerbado do fenômeno da judicialização da política.

Em 1992-4 a taxa de acusação por corrupção e outros crimes de “prevaricação política” atingiu em termos quantitativos um nível sem precedentes, e também o status “qualitativo” da maioria dos políticos envolvidos, como vimos, foi extraordinariamente Alto. **Um maior grau de judicialização da política italiana - que deve ser entendida em termos gerais como a "expansão do domínio dos tribunais ou dos juizes às custas dos políticos e / ou dos administradores" - favoreceu um efetivo a acusação de crimes de corrupção que, por sua vez, ultrapassou um limiar crítico, desencadeou um processo auto-alimentado de crescente cobertura da mídia e interesse dos cidadãos, cujo resultado final foi uma fase efêmera de responsabilidade eleitoral. Além de produzir uma ampla (ainda que transitória) reação popular contra a “política podre”, foram postas as premissas para o posterior conflito institucional entre o poder político e a magistratura. A politização da "questão anticorrupção" paralisou novamente o potencial de responsabilização eleitoral por prevaricação política²⁷. (grifo próprio)**

²⁶ Risultati del sondaggio dell'istituto demopolis. Instituto Demopolis, 2015. Disponível em: <https://www.demopolis.it/?page_id=1810>. Acesso em: 22/09/2021

²⁷ VANNUCCI, A. **Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: governance, politicization, and electoral accountability**. Op. Cit.

Para Paffarini, o “Mani Pulite” foi uma crise constitucional, pois criou uma oposição entre a política e o judiciário nos anos que se seguiram. Ademais, o autor discorre as consequências da investigação possuem duas explicações:

(...) **uma de cunho político-econômico**, vinculada ao fim de um modelo de desenvolvimento que caracterizou a Itália até o início dos anos 1990, **a outra de natureza jurídica**, vinculada à extensão particular de imunidades parlamentares que afastam os membros do Legislativo do Estado de Direito e que, durante os anos da investigação de Milão, se tornaram alvo de críticas da opinião pública²⁸.

Ao analisar os números da investigação, é possível vislumbrar tamanha sua proporção. Foram 4500 investigados, 3200 processos judiciais com subornos, fundos clandestinos em cifras milionárias e mais de 1,3 milhões de páginas processuais.

1.2 A nova forma de financiamento eleitoral italiano

Observa-se que a Mani Pulite não acabou com a corrupção, mas mudou seu cenário fazendo com que surgissem novos protagonistas, como Silvio Berlusconi e o partido Lega Nord²⁹.

Vannucci discorre que a durabilidade e consistência do sistema de corrupção na Itália é o efeito do conjunto de macrovariáveis. Entre as variáveis, o autor destaca os custos cada vez mais elevados do processo político e as formas de financiamento público, tais como sua regulamentação. Sobre a corrupção, dinheiro e os partidos eleitorais, Curini estima que:

Em uma situação em que todos os principais partidos são profundamente corruptos e todos se beneficiam do sistema enquanto se revezam no cargo, a probabilidade de que qualquer um deles desafie a ordem atual destacando a corrupção é bem pequeno. Os políticos podem fechar os olhos ao problema, sabendo que todos se beneficiam com isso ou que nada podem fazer, mesmo que tentem³⁰

O papel dos partidos políticos nesta época, passou a ser de um mecanismo capaz de gerir a corrupção de forma contínua, sistêmica e segura em conjunto com aqueles que

²⁸ PAFFARINI, Dall'inchiesta "Mani Pulite" alle leggi "Ad Personam". Una riflessione su classe politica, magistratura e contratti alla corruzione in Italia, p. 204/205

²⁹ O Partido Lega Nord era um partido político de extrema-direita, datado de 1991 e que, com a fragilidade dos demais partidos, conseguiu se destacar.

³⁰ Curini, Luigi. 2018. Corruption, ideology, and populism. The rise of valence political campaigning London: Palgrave-Macmillan, p.11

colaboram com a propina. Pizzorno descreve:

(...) pode-se dizer que o sistema partidário na Itália deixou de ser um sistema de participação para se tornar um sistema de proteção. **Os partidos não tinham mais que servir para participar da vida pública, mas para serem favorecidos, apoiados, protegidos na própria atividade privada. [...] Às vezes não se tratava nem mesmo de obter vantagens específicas, mas simplesmente de 'entrar no negócio', adquirir uma cidadania privilegiada e protegida que abriu, pagando o preço, 'uma janela de oportunidade', como o termo que entrou no jargão disse.** Os comitês de negócios então garantiram a equidade do sistema, regularmente alimentado por um segundo sistema tributário, o dos subornos³¹. (grifo próprio)

Para a manutenção do sistema, eram necessários recursos financeiros disponíveis para que fossem cumpridos os acordos firmados, o que levava à uma concentração de poderes, maior rentabilidade da propina e do poder de decisão das partes envolvidas. Sendo assim, cresce cada vez mais a importância do dinheiro em carreiras políticas, o que, para Mario Chiesa, “pessoalmente significa decidir por si mesmo o tipo de investimento”³² a ser realizado e estabelecer uma relação de igualdade dos negociantes.

Uma das formas de corrupção envolvendo grandes valores se dava mediante ao financiamento eleitoral italiano. Após o fim da Guerra Fria, o financiamento eleitoral se dissipou, já que anteriormente era promovido pelos Estados Unidos no plano Marshall.

Assim, os partidos começaram a necessitar de fundos para campanhas eleitorais, praticando a “propina”. Todavia, de acordo com Lemos e Zaganelli, esta prática acabou esgotando os empreendedores, pois “não estava sendo oferecida contraprestação ilícita por parte do governo, a propina teria se tornado tributo”.³³ Logo, começaram a denunciar abusos cometidos.

Neste nicho, um dos nomes mais relevantes é o de Benitto Craxi, Líder do Partido Socialista (PSI) e ex-primeiro-ministro italiano, protagonista desta polêmica e um alvo da operação Mani Pulite. Durante um discurso proferido ao Parlamento Italiano em 1992, Craxi reconheceu de forma debochada os financiamento ilegais de campanhas partidárias:

³¹ PIZZORNO, A. Vecchio e nuovo nella transizione italiana, in Il Paese dei paradossi, a cura di N. Negri, L. Sciolla, 1996, p. 269

³² Andreoli, M. Andavamo in Piazza Duomo. Milano: Sperling & Kupfer, 1993, p.60

³³ LEMOS, Jordan Tomazelli; ZAGANELLI, Margareth Vetis. **Mani pulite, 28 anos depois: considerações sobre a operação anticorrupção que abalou a Itália.** Derecho y Cambio Social. N.º 59, ENE-MAR 2020

Os partidos políticos têm sido o corpo e a alma das estruturas democráticas... Infelizmente, é usualmente difícil identificar, prevenir e remover áreas de infecção na vida dos partidos... Mais, abaixo da cobertura do financiamento irregular dos partidos casos de corrupção e extorsão floresceram e tornaram-se interligados... **O que é necessário dizer e que, de todo modo, todo mundo sabe, é que a maior parte do financiamento da política é irregular ou ilegal. Os partidos e aqueles que dependem da máquina partidária (grande, média ou pequena), de jornais, de propaganda, atividades associativas ou promocionais... têm recorrido a recursos adicionais irregulares. Se a maior parte disso deve ser considerada pura e simplesmente criminosa, então a maior parte do sistema político é um sistema criminoso.** Eu não acredito que exista alguém nessa Casa e que seja responsável por uma grande organização que possa ficar em pé e negar o que eu digo. Cedo ou tarde os fatos farão dele um mentiroso³⁴. (grifo próprio)

Vannucci, ao tratar sobre o discurso do político, afirma que não há contra-argumento à tese apresentada tanto dentro quanto fora do parlamento. O autor ainda destaca que mesmo a corrupção ocupando um lugar de destaque no debate político italiano, a reforma constitucional de investigação do MP foi aprovada mediante consentimento bipartidário, o que corroborava a ideia de que os partidos estavam permanecendo na “defensiva”³⁵.

Em um interrogatório no processo Cusani, Craxi testemunhou sobre acordos de corrupção duradouros, dispondo:

Na Itália, o financiamento de partidos políticos e atividades políticas em geral envolveu irregularidades e ilegalidades, pelo menos desde o nascimento da república (em 1945) [...] só quem não queria ver não podia ver, e só quem intencionalmente viraram a cabeça para o outro lado não estavam cientes de sua existência³⁶.

O primeiro *avviso di garanzia*, datado de dezembro de 1992, acusava Craxi de extorsão, corrupção e violação da lei que regulava o financiamento eleitoral, embasada na confissão de seu amigo Salvatore Ligresti que pagava propina para se manter próximo do PSI. No mês seguinte, outro *avviso de garanzia* foi enviado, acusando-o de ser beneficiário da propina individualmente, não só através do PIS, vide depoimento de Salvador Larini, outro amigo. Em fevereiro de 1993, Craxi deixou a presidência do Partido³⁷.

Di Pietro trata da visibilidade de Bettino Craxi e explica o porquê de esta ter sido maior

³⁴ PORTA, Donatella della; VANNUCCI, Alberto. **Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption**. New York: Aldine de Gruyter, 1999. p. 266-269, p.1-2

³⁵ VANNUCCI, A. **La corruzione tra politica e mercato**. IN: L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana, IV: Società, p. 283-304, 2015.

³⁶ **Processo Cusani**. December 17th, 1993. Disponível em: <<http://www.radioradicale.it/scheda/294694/processo-cusani-il-pubblico-ministero-di-pietrointerroga-bettino-craxi>>. Acesso em:22/09/2021

³⁷ MORO, Sérgio Fernando. **Considerações sobre a operação mani pulite**. R. CEJ, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004

do que a de outros personagens envolvidos:

O personagem Craxi teve mais visibilidade porque usou suas relações pessoais para contestar a investigação e a magistratura. Primeiro, ele acusou a magistratura de formar um corpo judiciário — o que não era verdade. Segundo, envolveu em sua causa todos os outros: “Se eu sou culpado, todos são culpados. E, se todos são culpados, ninguém é culpado”. Terceiro, adotou a prática que os políticos de primeiro plano no Brasil estão adotando, a do “Eu não sabia”. Foi o que disse Craxi: “Eu não sabia”. Nós fomos atacados porque essa postura craxiana — que era também a de alguns jornais e do establishment — desenvolveu o conceito de que nós, magistrados, havíamos aplicado um princípio não existente no direito, o “Não poderia não saber”. A lei diz: o juiz que acusa tem de provar o que acusa. Esse establishment dizia que nós, magistrados, não estávamos aplicando a lei ao usar a prática do “Não poderia não saber”. Fomos acusados de acusar pessoas sobre a base da lógica, e não da prova.

Conforme visto anteriormente, a prisão de Chieva foi o início da investigação. Porém a verdadeira explosão da Operação ocorreu em 1993 com o Caso Enimont e o pagamento de U\$250 milhões de dólares em subornos para líderes de cinco partidos italianos mediante desvios da petrolífera Enimont, subsidiária do grupo Feruzi conhecida como “ENI”³⁸.

Bettino Craxi também estava envolvido neste escândalo, juntamente à Raul Gardini (líder do grupo Feruzi) e Sérgio Cusani. Gardini buscava incessantemente o controle da empresa, porém havia resistências políticas. Quando houve a suspensão judicial das ações da empresa em 1990, a Montedison vendeu sua parte ao governo por 2 bilhões de dólares. O preço era superestimado e parte da diferença foi direcionada à líderes políticas, incluindo Craxi³⁹.

Gardini e Cusani pagaram a propina e, com o desenrolar da Mani Pulite e a possibilidade da fraude ser descoberta, Gardini se suicidou em 1993 e Cusani foi preso, assim como diversos outros políticos importantes da época.⁴⁰ Ademais, a ENI era uma fonte de financiamento ilegal para os partidos. Sobre o caso, em entrevista, Di Pietro acrescenta:

O caso Enimont era o mais claro, o mais evidente para a compreensão da colusão. Mas, na realidade, era um fenômeno quase difuso, que nos obrigou a criar um termo que não existia, nem juridicamente, nem no dicionário italiano, o conceito de “ação ambiental”. O dinheiro circulava como o sol nasce toda manhã. Não era mais necessário que uma empresa oferecesse, nem que um político pedisse dinheiro. Era automático.

A legislação italiana é tradicionalmente confusa e ineficaz, porém devido aos escândalos supracitados, o financiamento eleitoral sofreu modificações, principalmente após

³⁸ **Mãos ainda sujas: a semelhança entre Brasil e Itália.** Qualidade da Democracia, 2016. Disponível em: <<https://qualidadedademocracia.com.br/m%C3%A3os-ainda-sujas-a-semelhan%C3%A7a-entre-brasil-e-it%C3%A1lia-f06492e49881>>. Acesso em 22/09/2021.

³⁹ MORO, Sérgio Fernando. **Considerações sobre a operação mani pulite.**

⁴⁰ MORO, Sérgio Fernando. **Considerações sobre a operação mani pulite.**

tentativas de obstrução dos inquéritos com projetos de lei que descriminalizavam o financiamento ilegal de partidos políticos nos anos de 1993 e 1994, vetados por Juizes.

A antiga lei de 1974 deu lugar a lei de 1997, a qual propunha um modelo de financiamento voluntário dos partidos políticos. No mesmo ano, o Congresso Italiano sancionou uma lei que atenua o crime de prevaricação e diminui a responsabilidade do agente criminoso.

Em 1999, surge legislação que disciplina as doações voluntárias⁴¹. Em 2002, fraudar balanços eleitorais deixou de ser um crime, assim como possibilitou a transferência de processos para outras cortes em caso de suspeita de imparcialidade do Juízo. Foi aprovada alteração de prazo de prescrição de diversos crimes foi alterado em 2005, abrangendo corrupção⁴².

Em 2010, novos escândalos políticos de corrupção, extorsão, peculato, dentre outros crimes relacionados à Administração Pública tomaram conta da Itália novamente. A crise econômica do país e o desvio de verbas, assim como em 1992, também causou descontentamento popular com relação aos políticos. Sobre esse período, Vannucci discorre:

Com um efeito dominó, juízes passaram por toda a Itália a escrutinar os orçamentos regionais, enquanto a mídia enfatizava a grande quantidade de políticos envolvidos e a natureza “bipartidária” e conivente da apropriação indébita. Em novembro de 2011, a crise financeira e o descontentamento popular forçaram o primeiro-ministro Berlusconi a renunciar, deixando o cargo de primeiro-ministro para Mario Monti, que liderou um governo “técnico” até a subsequente eleição nacional de fevereiro de 2013. Como em 1992, novamente, as cédulas produziram um terremoto atingindo o sistema partidário. Outro novo partido - o “movimento das cinco estrelas”, liderado pelo comediante Beppe Grillo - obteve um quarto dos votos com um programa político focado em sua irreduzível diversidade da “velha” política corrupta, personificada por outros partidos. A volatilidade eleitoral atingiu a enorme taxa de 39,1, a mais alta da história da república italiana: “estes números dão uma ideia do alcance da mudança histórica em curso, bem como do desmantelamento do sistema partidário. O clima político induziu os líderes partidários a aumentar sua consideração pelos antecedentes criminais dos candidatos: apenas 10 candidatos condenados foram eleitos (9 para centro-direita, 1 para centro-esquerda).⁴³ (grifo próprio)

⁴¹ **Conheça o financiamento de campanha em alguns países.** Agência Senado, 2014. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/09/20/conheca-o-financiamento-de-campanha-em-alguns-paises>>. Acesso em 22/09/2021.

⁴² ANTUNES, Pablo. **Lições da operação mãos limpas na Itália.** Observatório da Imprensa, 2016. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/licoes-da-operacao-maos-limpas-na-italia/>>. Acesso em: 21/09/2021

⁴³ VANNUCCI, A. **Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: governance, politicization, and electoral accountability.**

Em 2013, devido à instabilidade política italiana e o histórico partidário, foi aprovado o fim do financiamento eleitoral público pelo primeiro-ministro da época Enrico Letta. A abolição será dada gradualmente durante 3 anos, sendo reduzida no primeiro ano em 60% , 50% no segundo ano, 40% no terceiro ano e, por fim, o esgotamento total.

Os partidos precisarão elaborar um estatuto elencando critérios de transparência. Caso não o façam, não conseguirão benefícios, como doações voluntárias e espaços públicos para fins eleitorais.

Essa medida dividiu opiniões. Para Letta, esse representou um passo importante para a conferência de credibilidade da política. Já o Movimento 5 Estrellas tratou a medida como uma espécie de fraude, já que o dinheiro viria dos cidadãos para a manutenção partidária, negado pelo Ministro das Reformas, que pontuou a liberdade dos cidadãos em colaborar com os partidos.

Em 2015, foi aprovada a doação de fundos via telefonema ou SMS a ser debitada na fatura telefônica como forma de fomentar as doações. Ainda, visando a redução dos valores, os contribuintes podem destinar 2 em cada mil euros de impostos a um partido. As doações italianas possuem um teto, estabelecido em 100 mil euros por pessoa⁴⁴.

As formas de financiamento indireto não deixaram de existir, pois alguns grupos parlamentares recebem valores para financiar as atividades conforme regulado pela Câmara e pelo Senado italiano. Os valores são retirados do orçamento dos dois órgãos, os quais são financiados com dinheiro público. Em 2019, a previsão da Câmara era de dar 31 milhões aos parlamentares e o Senado previa 22 milhões de euros nos projetos de orçamento.⁴⁵

Atualmente no país, não existe financiamento público direto aos partidos, somente indireto, sendo o financiamento de grupos parlamentares. Depois, há os financiamentos privados, como doações. A implementação do fim do financiamento público possui vantagens,

⁴⁴ CRESCENTI, Marcelo. **Com fim de financiamento público, Itália permite doações a partidos por SMS e apps.** BBC Brasil, 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150508_app_partidos_italia_mc_lgb>. Acesso em 23/09/2021

⁴⁵ **Come funziona oggi il finanziamento ai partiti.** Agenzia Italia, 2019. Disponível em: <https://www.agi.it/fact-checking/finanziamento_ai_partiti_come_funziona-6633970/news/2019-11-28/>. Acesso em: 23/09/2021

mas não mudam a raiz do problema italiano, já que os sujeitos que concentram renda (empresários, proprietários de negócios nacionais, dentre outros) continuarão a realizar doações, dessa vez como pessoa física, e exercerão influências da mesma maneira.

Ademais, os partidos começaram a sentir as consequências internamente. Em comparação com 2008, foram reduzidos 175 milhões de euros, passando de 500 milhões de euros para 325 milhões. Demissões de funcionários ocorreram no Forza Italia, assim como encerraram atividades específicas, como o fechamento do jornal da Lega Nord⁴⁶.

A relação entre dinheiro e política é muito antiga, assim como é problemática. Em suma, o financiamento eleitoral ilegal foi só uma ramificação da teia de corrupção italiana, a qual não deixou de existir, nem mesmo seus efeitos negativos.

⁴⁶ Ibidem

CAPÍTULO 2 - OPERAÇÃO LAVA JATO E O FINANCIAMENTO ELEITORAL POR PESSOAS JURÍDICAS NO BRASIL

No dia dois de agosto de 2013, a então presidente do Brasil, Dilma Rousseff, sancionou a Lei 12.850/2013, que trata do crime organizado e prevê, dentre outras hipóteses, a possibilidade de colaboração premiada, disposta na seção I da referida lei. Previsto no artigo terceiro, esse negócio jurídico processual ficou extremamente conhecido pelos brasileiros, especialmente no ano de 2014, com a grande repercussão da investigação que ficou popularmente conhecida como “a maior operação anticorrupção da história do Brasil.”

Inspirada na *Operación Mani Pulite*⁴⁷ e deflagrada em março de 2014, a Operação Lava Jato teve início com investigações da Polícia Federal, onde foram descobertos esquemas de lavagem de dinheiro com uso de empresas de fachada para acobertar a prática ilícita. Tendo como responsável o juiz Sérgio Moro, da 13ª Vara Federal de Curitiba e como Ministro relator inicial, no STF, Teori Zavascki, que morreu em 2017, a primeira fase da operação ocorreu no dia 17 de março de 2014, com a prisão de “doleiros”, nome dado a quem faz a troca de moedas em mercados paralelos, ou seja, sem a participação do sistema oficial dessas transações.

Alberto Youseff, preso na primeira de 79 fases da operação, foi uma peça essencial para que as investigações tomassem as proporções hoje conhecidas mundialmente. A ligação entre o doleiro e o ex-diretor de abastecimento da Petrobrás indicado pelo PP, Paulo Roberto Costa, elevou o nível das investigações e das figuras envolvidas no esquema, que chegou ao mais alto escalão de políticos do Brasil, com denúncias de repasses de propinas para partidos políticos como PP, PSDB e PT, mas não só isso.

Empresários das empresas Odebrecht, Construtora OAS, Andrade Gutierrez, Petrobrás, entre outras, tiveram o nome envolvido no escândalo, seja por participação e citação em delação premiada ou até mesmo pela celebração de acordos de leniência para restituição de dinheiro comprovadamente desviados em esquemas ilegais de favorecimento ilícito.

⁴⁷ O jornal The Intercept publicou entrevista concedida pela assessoria do ex Juiz Sérgio Moro, em que afirmava, inclusive a fonte inspiradora do magistrado para condução das operações no Brasil: a operação mãos limpas, ocorrida na Itália. AUDI, Amanda. Entrevista: “A imprensa ‘comprava’ tudo.” Assessora de Sérgio Moro por seis anos fala sobre a Lava Jato. Publicado em 30/10/2018. Disponível em <<https://theintercept.com/2018/10/29/lava-jato-imprensa-entrevista-assessora/>> Acesso em 29/09/2021

O ministro relator da Operação no Supremo Tribunal Federal, Teori Zavascki, colocou fim no sigilo das alegações feitas pelo ex-diretor de abastecimento da Petrobrás, Paulo Roberto Costa, em agosto de 2014. O primeiro preso a fazer delação premiada, com a intenção de diminuir suas penas, falou sobre os esquemas que estava diretamente envolvido, além de citar a forma com que a propina envolvida nos esquemas da Petrobrás chegam nos partidos e candidatos políticos, snos seguintes termos:

o depoente afirma que os valores finais das obras são muito superiores ao real em função de deficiências que são detectadas no projeto básico; QUE isso enseja diversos aditivos e aumentos dos recursos; QUE normalmente o lucro de uma empresa que contrata com a Petrobrás tem uma margem de lucro prevista entre 10% e 20% a depender do risco do negócio; QUE feitos todos os levantamentos da empresa quanto a custos da obra, tomemos por exemplo que chegue ao percentual de 15%; **QUE esse percentual recebe, por exemplo um acréscimo de 3%, já previsto anteriormente para empresa para repasse ao grupo político responsável pela diretoria;** QUE além da cartelização da definição e divisão das obras, se não houver o cálculo do percentual para pagamento do grupo político correspondente e o efetivo pagamento, a empresa é sancionada não sendo chamada para as próximas licitações, como também criando entraves na execução do contrato, dificultando a realização de aditivos; **QUE o pagamento deste percentual para repasse a grupos políticos é algo institucionalizado e cumprido por todas as obras da Petrobrás e demais órgãos e empresas do Governo.**⁴⁸ Grifo próprio

Continua:

QUE toda indicação política no país para os cargos de diretoria pressupõe que o indicado propicie facilidades ao grupo político que o indicou, realizando o desvio de recursos de obras e contratos firmados pelas empresas e órgãos que esteja vinculado para benefício deste mesmo grupo político; **QUE o depoente menciona que é uma grande falácia afirmar que existe "doação de campanha" no Brasil, quando na verdade são verdadeiros empréstimos a serem cobrados posteriormente a juros altos dos beneficiários das contribuições quando no exercício dos cargos; QUE o depoente ressalta que nenhum candidato no Brasil se elege apenas com caixa oficial de doações e que os valores declarados de custos de campanha correspondem em média a apenas um terço do montante efetivamente gasto, sem o restante oriundo de recursos ilícitos ou não declarados.** (...) ⁴⁹ Grifo próprio

Essa problemática apresentada por Paulo Roberto Costa, em seus depoimentos, tem ligação direta com o financiamento eleitoral de campanhas no Brasil, principalmente no que diz respeito à legislação vigente à época. O artigo 24 da Lei das Eleições⁵⁰, previa, expressamente, os entes proibidos de fazerem doações à campanhas eleitorais, como entidade ou governo estrangeiro, entidades esportivas, entre outros.

⁴⁸ COSTA, Paulo Roberto. Termo de colaboração. Polícia Federal, Superintendência Regional no Estado do Paraná. Emitido em 29/08/2014. Disponível em <<http://media.folha.uol.com.br/poder/2015/03/11/termo-de-colaboracao-001.pdf>> Acesso em 22/09/2021. p. 3

⁴⁹ COSTA, Paulo Roberto. Termo de colaboração, p. 2

⁵⁰ BRASIL. PLANALTO. Lei das Eleições de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em 22/09/2021

Neste passo, não existia nenhuma vedação expressa quanto à doação de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais e candidatos, muito pelo contrário. A Lei 9.504/1997 previa, expressamente, a possibilidade de participação desses entes econômicos no financiamento do pleito eleitoral no Brasil, vide artigo 81, veja-se:

“Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações. § 1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.”⁵¹

E assim, o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas no Brasil se tornou um questionamento urgente no âmbito jurídico, visto que as investigações da Lava Jato e as informações dos delatores, quando divulgadas, alteravam a percepção dos brasileiros sobre a democracia, que, naquele momento, se mostrava frágil, passível de se esvaírem com tamanha influência e corrupção praticadas por empresas que doavam diretamente para grandes partidos políticos.

Fato curioso que pode reforçar as alegações de Paulo Costa é que as empresas que financiavam eleições não ajudavam apenas um partido, a doação era feita, inclusive, para candidatos de oposição, o que pode aumentar a desconfiança sobre a premissa de que as doações não envolveriam interesses particulares, visto que, nessa premissa, independentemente de quem viesse a assumir o poder, a empresa poderia, em tese, possuir vantagem ilícita. Essa ideia foi defendida pelo ilustríssimo Bruno Speck, que afirma:

As críticas dirigidas ao tema do financiamento da competição eleitoral se referem a problemas de naturezas diferentes. (...) A terceira crítica diz respeito à possível dependência dos candidatos eleitos dos seus financiadores, que poderá se expressar na futura concessão de favores, vantagens ou na representação privilegiada dos interesses, uma vez que os candidatos se elegeram como chefes de governo ou representantes da sociedade. Esta relação de trocar apoio financeiro à campanha por benefícios aos financiadores, claramente, viola os deveres de representação e tem um ônus para a sociedade. Estas doações que compram acesso ao poder ou outras vantagens se aproximam da definição da corrupção na área administrativa.⁵²

Além disso, apesar do fato de que os esquemas só foram revelados a partir das investigações de 2014, segundo depoimentos e buscas, a atuação ilícita das empresas no financiamento eleitoral de campanhas não são novidades desse século. Em trabalho divulgado pela ilustríssima Malu Gaspar, a autora discorre sobre a prática que já era comum nos anos

⁵¹ Ibidem.

⁵² SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG: PNUD. 2006. p. 154-155

1990. Com foco no caso da Odebrecht, ela discorre sobre as doações já feitas em nome da empresa para partidos e candidatos em campanhas eleitorais, veja-se:

FHC tinha uma relação estreita com Emílio Odebrecht, que conhecera vinte anos antes, quando ainda era apenas suplente do senador Franco Montoro (...) Em todas as campanhas do tucano — da disputa pela prefeitura de São Paulo, em 1985, às eleições presidenciais de 1994 e 1998 —, a empreiteira compareceu com doações generosas. Só nos registros oficiais, a Odebrecht doou 1,2 milhão de reais à campanha presidencial tucana de 1994. No caixa dois, provavelmente a ajuda foi muito maior. Mais de duas décadas depois, quando a Odebrecht fez a maior delação premiada da história do Brasil durante as operações da Lava Jato, Emílio contou aos procuradores como eram as conversas com Fernando Henrique. “Ele me pedia: ‘Emílio, você pode me ajudar no projeto da campanha?’” FHC então indicava alguém de confiança para tratar do assunto, e Emílio repassava o contato a Pedro Novis, seu preposto no conselho da Odebrecht. Aos procuradores, o empreiteiro não quis revelar nem nomes nem valores.⁵³

A jornalista foi mais à fundo e escreveu, também, sobre a forma com que o dinheiro ilegal fazia para entrar nas campanhas sem que os valores doados exorbitassem os limites previstos na lei, veja-se:

Mais até do que Marcelo, era Júnior quem tinha na cabeça o mapa eleitoral da Odebrecht. Embora não negociasse diretamente com todos os beneficiados, sabia quanto cada um tinha levado e por quê. Cabia a ele controlar se os limites para doação legal por partido ou candidato estavam sendo obedecidos e se o dinheiro estava sendo bem distribuído entre os mais de quinhentos CNPJs disponíveis para doações (os recursos de caixa dois eram computados à parte, no sistema das operações estruturadas).⁵⁴

Em que pese as investigações tenham revelado, apenas em 2014, a existência de operações ilegais, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil já se atentava para as práticas de favorecimento irregular de empresas que financiavam campanhas no Brasil. Entretanto, foi apenas no momento de ascensão da Operação Lava Jato que o Poder Judiciário proferiu decisão na ADI que impactou diretamente as eleições subsequentes, às pessoas jurídicas, os partidos políticos, candidatos e o ordenamento jurídico do Brasil sobre o assunto, que precisou se reinventar para a manutenção do financiamento eleitoral frente à deliberação do Supremo Tribunal Federal.

⁵³ GASPAR, Malu. A ORGANIZAÇÃO – A Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo. 1 edição, São Paulo, Companhia das Letras, 2020. p.123 e 124

⁵⁴ Ibidem. p. 262

CAPÍTULO 3 - O FIM DO FINANCIAMENTO ELEITORAL POR PESSOAS JURÍDICAS: ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

4.650/DF

A Constituição Federal de 1988 foi resultado de processos políticos, históricos e jurídicos, ocorridos no período da redemocratização, na década de 1980, e trouxe como uma de suas principais consequências a consolidação da supremacia constitucional, momento em que se atribuiu à carta magna a característica de filtro de eficácia das normas⁵⁵. Isso significa que para aplicar normas infraconstitucionais, deve-se, preliminarmente, verificar sua compatibilidade com a lei maior, sendo que, nas palavras do autor Luís Roberto Barroso, “aplicar uma norma inconstitucional significa deixar de aplicar a Constituição”⁵⁶.

Nesse diapasão, a força vinculante da magna-carta é analisada por meio do Controle de Constitucionalidade, conforme ensina Gilmar Mendes⁵⁷:

O controle de constitucionalidade no Brasil pode ser caracterizado pela originalidade e diversidade de instrumentos processuais destinados à fiscalização da constitucionalidade dos atos do poder público e à proteção dos direitos fundamentais. Essa diversidade de ações constitucionais próprias do modelo difuso é ainda complementada por uma variedade de instrumentos voltados ao exercício do controle abstrato de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, como a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO), a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

No Brasil o controle de constitucionalidade judicial se dá pela via difusa ou concentrada, o que classifica o sistema de controle brasileiro como misto. No controle difuso, também chamado de concreto, a inconstitucionalidade é incidental, ou seja, analisa-se um pedido que tem como causa de pedir a incompatibilidade de determinada norma com o texto constitucional, não sendo, portanto, objeto da ação. Quanto ao controle concentrado, também chamado de

⁵⁵ BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: Exposição Sistemática da Doutrina e Análise Crítica da Jurisprudência. 4ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 01.

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. O controle da constitucionalidade no Brasil. Disponível em <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/39724758/1237_Mendes__Gilmar._O_controle_da_constitucionalidade_no_Brasil-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1633451873&Signature=MH00PsVRPoMKELcTaYuWxBK8CDHEk1u3uoKe3aTDH-UOXvGAaMXfdHrEcrjHaBnp0yiVBry1BkEcPUPrgcKrlDatAMBr~yzgro1x67YbaXUE1uKnls~B8NHKH4ICwIL~SPvX5ZtEDiKkWRiJWSIkHpwLiy6~dNBmFxxE-Mei7FAw0kJNszbU9ajs1fgMWKe44H9COFPfyIPGPUR~sBNwK62ZJcDPG6DuDR7JnMNvKsL-cftvWYpwNDn~kSnu-lsNHGSJYgPI5eq3sNdy0nwWa0KldTEMzXtYsoZdqNDW9KR7IGhqUxki9qukazLOpJyVUilZei8D43~WoT213Si70g__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA>. Acesso em 25/09/2021

abstrato, a inconstitucionalidade é o pedido da ação, objetiva-se invalidar uma norma em razão do seu descompasso com a constituição. No âmbito da legislação federal, o Supremo Tribunal Federal possui competência exclusiva para exercer o controle concentrado de constitucionalidade das normas.

Dentre as ações de controle abstrato, tem-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade, que tem por objeto, segundo Alexandre de Moraes⁵⁸: “retirar do ordenamento jurídico lei ou ato normativo incompatível com a ordem constitucional, constituindo-se, pois, uma finalidade de legislador negativo do Supremo Tribunal Federal”.

Essa ação, antes chamada de representação de inconstitucionalidade, fora implementada pela Emenda Constitucional nº 16/65, e tinha como único legitimado para sua propositura o Procurador-Geral da República⁵⁹. Contudo, com a promulgação da Constituição brasileira de 1988, a ação passou a ter o nome pela qual é conhecida atualmente, qual seja Ação Direta de Inconstitucionalidade, agora prevista no artigo 102, alínea a da CRFB, além de passar por uma ampliação no rol dos legitimados, agora elencados no artigo 103 da carta magna⁶⁰, que dispõe:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

- I - o Presidente da República;
- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - a Mesa de Assembléia Legislativa;
- IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
- V - o Governador de Estado;
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Isto posto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no exercício de suas atribuições, propôs, em setembro de 2011, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, contra dispositivos da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e da Lei dos Partidos Políticos (Lei

⁵⁸ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 668

⁵⁹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, ano 45, n. 179, p. 143, jul.-set. 2008.

⁶⁰ BRASIL. PLANALTO. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19/09/2021

9.096/1995). Iniciou-se, assim, uma análise da constitucionalidade sobre a então principal fonte de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil.

3.1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF

No dia 05 de setembro de 2011, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs, perante o Supremo Tribunal Federal, a ADI nº 4.650, em que requereu a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos das Leis 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e 9.504/97 (Lei das Eleições), que tratam sobre a doação de pessoas jurídicas a candidatos e partidos políticos, sendo o feito distribuído para relatoria do Ministro Luiz Fux. Para melhor compreensão da lide, é imperioso apresentar a transcrição dos artigos impugnados, quais sejam:

Lei. 9.096/95⁶¹:

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

I - entidades ou governos estrangeiros;

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

III- autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgão ou autoridades governamentais; IV- entidade de classe ou sindical.

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

(...)

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

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

(...)

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

Lei 9.504/97⁶²:

Art. 23. As pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta lei:

§ 1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas: I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à

⁶¹ BRASIL. PLANALTO. Lei dos Partidos Políticos de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em 22/09/2021

⁶² BRASIL. PLANALTO. Lei das Eleições de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em 22/09/2021

eleição. II - no caso de candidato que utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma da lei.”

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

I – entidade ou governo estrangeiro;

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

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

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

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

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

VIII - entidades beneficentes ou religiosas;

IX - entidades esportivas;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI – organizações da sociedade civil de interesse público.

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

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações. § 1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

Como premissa para propositura da ação, a parte autora discorreu sobre as razões pelas quais o financiamento eleitoral por empresas poderiam causar impactos negativos no pleito eleitoral, principalmente quando se discute o envolvimento de grande poder econômico nas campanhas, conforme se verifica nos trechos da exordial:

Esta dinâmica do processo eleitoral torna a política extremamente dependente do poder econômico, o que se afigura nefasto para o funcionamento da democracia. Daí porque, um dos temas centrais no desenho institucional das democracias contemporâneas é o financiamento das campanhas eleitorais.

Com efeito, a excessiva infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções. Em primeiro lugar, ela engendra desigualdade política, na medida em que aumenta exponencialmente a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais, e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado.

Ela, por outro lado, prejudica a capacidade de sucesso eleitoral dos candidatos que não possuam patrimônio expressivo para suportar a própria campanha e tenham menos acesso aos financiadores privados, detentores do poder econômico. Nesta última perspectiva, tal fenômeno gera, inclusive, o afastamento da política de pessoas que desistem de se candidatar, por não contarem com os recursos necessários para uma campanha bem sucedida, ou com os “contatos” que propiciem a obtenção destes recursos.

Além disso, dita infiltração cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição.⁶³

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Petição ID 1432694.

Dessa forma, o que se pode perceber da leitura das alegações iniciais é justamente uma preocupação com a possibilidade de influência dos agentes econômicos financiadores de campanhas com o governo. Ademais, atentou-se para a lacuna criada entre políticos com grandes influências e capacidade de arrecadação de fundos e os candidatos menos favorecidos, o que poderia, conforme afirmado, afastar os indivíduos da corrida eleitoral. Como embasamento teórico de seu posicionamento, a parte autora citou os ensinamentos do autor André Marengo, nos seguintes termos:

“A arrecadação de fundos financeiros para custear campanhas eleitorais adquiriu um lugar central na competição eleitoral das democracias contemporâneas, com conseqüências para o equilíbrio da competição e geração de oportunidades responsáveis pela alimentação de redes de compromissos entre partidos, candidatos e financiadores privados, interessados no retorno de seu investimento, sob a forma de acesso a recursos públicos ou tratamento privilegiado em contratos ou regulamentação pública. Dessa forma, a conexão, – incremento nos custos de campanha eleitoral → arrecadação financeira → tratamento privilegiado aos investidores eleitorais nas decisões sobre fundos e políticas públicas passou a constituir fonte potencial para a geração de corrupção nas instituições públicas. De um lado, partidos e candidatos buscando fontes para sustentar caras campanhas eleitorais, e de outro, empresários de setores dependentes de decisões governamentais, como bancos e construção civil”⁶⁴

Ato contínuo, a ação se presta a analisar os dispositivos questionados frente a três princípios constitucionais, quais sejam: princípio da igualdade (arts. 5 e 14 da CRFB), princípio democrático (arts. 1º, caput e parágrafo único, 14, caput, e 60, § 4º, II, todos da CRFB) e princípio republicano (art. 1º, caput da CRFB), sendo este o fundamento central do pedido de declaração de inconstitucionalidade.

Não obstante, antes de tratar dos princípios, e como foram utilizados na argumentação da lide, vale-se ressaltar o ensinamento do autor Paulo Bonavides, no que tange sua natureza jurídica. Segundo ele, “os princípios são admitidos definitivamente por normas, são normas-valores com positividade maior nas Constituições do que nos Códigos; e por isso mesmo providos, nos sistemas jurídicos, do mais alto peso, por constituírem a norma de eficácia suprema. Essa norma não pode deixar de ser princípio”.⁶⁵

Nesse prisma, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil se prestou a

Relator: Min. Luiz Fux. Brasília. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016

⁶⁴ André Marengo. “Financiamento de Campanhas Eleitorais”. In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães e Heloisa Maria Murgel Starling (Orgs.). *Corrupção: Ensaio e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 381.

⁶⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 248

discorrer sobre os princípios alegadamente violados, fazendo-se uma exposição de sua relação com os dispositivos legais impugnados. A corroborar o exposto acima, insta transcrever os argumentos de cada um deles.

Sobre o princípio democrático, aduziu que:

O princípio democrático é a espinha dorsal da Constituição de 88, que representou o marco jurídico da superação do autoritarismo político no país. Este princípio foi acolhido em inúmeros preceitos centrais do texto constitucional, como a cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput), a alusão à fonte popular do poder (art. 1º, Parágrafo único), e a garantia do sufrágio universal pelo voto direto, secreto, e com valor igual para todos (art. 14), que foi, inclusive, elevada à condição de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, II).⁶⁶

Os dispositivos que estariam em desconformidade com o princípio em tela seriam o art. 24, e parágrafo único, art. 81, caput e § 1º da Lei nº 9.504/97, art. 31, 38, inciso III e art. 39, caput e parágrafo 5º da Lei nº 9.096/95.

Nesse sentido, o princípio foi utilizado para embasar o argumento de que alguns indivíduos possuem maior poder econômico que outros e as normas políticas, tais como aplicadas, estariam fazendo com que o nosso sistema democrático se aproximasse mais da aristocracia, excluindo, então, grande parte dos cidadãos. Isso porque, tanto partidos como candidatos seriam beneficiados devido a suas relações estreitas com empresas, relações essas que não estão disponíveis para todos.

Quando ao princípio republicano, afirmou-se:

O princípio republicano está positivado no artigo 1º da Constituição Federal, que instituiu o estado brasileiro como uma “República Federativa”. Mas o princípio republicano não se esgota na instituição de uma forma de governo representativo e temporário, em oposição à monarquia. A ideia de República é mais ambiciosa, derivando da noção de que os governantes e agentes públicos não gerem o que é seu, mas o que pertence a toda a coletividade: a “coisa pública” (res publica).⁶⁷

Sendo assim, como consequência da violação do princípio, o nosso país, segundo a tese apresentada, estaria adotando uma postura contrária ao que dispõe a Constituição. Isso porque possibilitar o favorecimento de pessoas jurídicas que participam ativamente do pleito eleitoral

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Petição ID 1432694. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Petição ID 1432694. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016

em detrimento dos interesses da sociedade seria anti-republicano. Percebe-se, a este ponto, que a parte autora não se limita à possibilidade de ocorrência de favorecimento ilícito, mas quase afirma sua existência, principalmente ao afirmar que a busca do retorno financeiro por parte das empresas é algo comum nesse meio.

Por fim, sobre o princípio da igualdade, afirma-se que:

A igualdade, no constitucionalismo contemporâneo, não se esgota numa vedação às discriminações arbitrárias. As constituições sociais, como a brasileira, partem da premissa de que existe uma profunda desigualdade nas relações políticas, econômicas e sociais, e que é dever do Estado atuar para corrigi-las, de forma a reduzir a assimetria de poder entre as pessoas e promover a inclusão dos segmentos excluídos e vulneráveis. A igualdade não é tomada como um fato, mas como uma meta, que deve ser perseguida através da atuação dos três poderes estatais e da sociedade como um todo.

O atual regime legal referente ao financiamento das campanhas ofende o princípio da igualdade por várias razões. Em primeiro lugar, ele o viola por exacerbar, ou invés de corrigir, as desigualdades políticas e sociais existentes, ao permitir que os ricos, por si ou pelas empresas que controlam, tenham uma possibilidade muito maior de influírem nos resultados eleitorais e, por consequência, nas deliberações coletivas e políticas públicas.

(...)

Prejudicados, por óbvio, são os candidatos mais pobres, e os que não desfrutam da mesma “intimidade” com as elites econômicas ou não têm identidade com os seus interesses e bandeiras, e que acabam sem o mesmo acesso aos recursos de campanha, o que compromete gravemente a igualdade de oportunidades na competição eleitoral.⁶⁸

Neste ponto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil demonstra clara preocupação do impacto causado pela desigualdade entre o poder de pessoas jurídicas e pessoas físicas nas campanhas eleitorais, além da falta de equidade quanto ao financiamento por pessoas físicas, sem a imposição de um limite para esse tipo de doação. Esse ponto corrobora com estudo feito pelo autor Bruno Speck, que ensina:

A segunda crítica ao financiamento político se refere à subversão do princípio da igualdade dos cidadãos quanto à sua influência sobre a representação política. A ampliação do sufrágio a todos os cidadãos, processo consolidado na maioria dos países modernos durante o século 20, está baseada no princípio da igualdade do voto. A possibilidade de influenciar o processo de representação pela via de doações a partidos e candidatos abre novamente a questão das garantias mínimas para assegurar a equidade dos cidadãos. Em sistemas de financiamento político sem regulação os cidadãos têm capacidade muito desigual de aportar recursos para campanhas eleitorais.⁶⁹

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Petição ID 1432694. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016.

⁶⁹ Bruno Wilhelm Speck In Leonardo Avritzer, Fatima Anastásia (orgs.): Reforma Política no Brasil, Belo

E continua:

A discrepância entre a Lei dos Partidos e a Lei Eleitoral é grande no que diz respeito ao estabelecimento de limites às doações. Enquanto a primeira não estabelece nenhum tipo de limite para o aporte de recursos privados, a segunda define tetos para as contribuições de pessoas físicas (10% da renda) e jurídicas (2% do faturamento). Esta norma causa estranheza por dois motivos: primeiro, a definição do teto de contribuições em função do poder econômico dos doadores está em conflito com a idéia de garantir a equidade entre os doadores. A atual legislação brasileira transforma a iniquidade social e econômica em norma para o financiamento eleitoral. Quem tem uma renda menor poderá doar menos às campanhas não só por força da realidade, mas também pela lei.⁷⁰

Em outras palavras, o cerne da preocupação da CFOAB seria a capitalização da política, a falta de equidade entre os doadores e um cenário em que o dinheiro comandasse a democracia, e não o contrário.

Previendo possíveis argumentos contrários à suas considerações, a parte autora também analisou a premissa de que a restrição às doações para partidos e políticos feriria a liberdade econômica das entidades. Nesse ponto, afirmou que a tutela não se compara às liberdades e garantias políticas existenciais, no sentido de que deve ser observado o princípio da proporcionalidade⁷¹.

Ademais, como justificativa para buscar as alterações nos dispositivos legais perseguidos por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, aduziu que (i) o STF possui plena legitimidade para julgar a lide (ii) visto que a ação foi proposta justamente para tratar do funcionamento da democracia brasileira, não cabendo o argumento de que tal apelo ao judiciário seria antidemocrático; (iii) sendo certo que como o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas beneficiariam os representantes do poder legislativo, esses poderiam agir com parcialidade para defender interesses pessoais, (iv) além de, muitas vezes, negligenciarem os direitos dos cidadãos sem poder econômico significativo, o que justificaria as melhores condições institucionais para decisão da lide pelo Supremo Tribunal Federal.

Sendo assim, finalizou a ação com os seguintes pedidos:

Horizonte, Editora UFMG, 2006, p. 155

⁷⁰ Ibidem, p. 156

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Petição ID 1432694. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016

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

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

e.3 - seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 9.504/97, autorizando-se que tais preceitos mantenham a eficácia por mais 24 (vinte e quatro) meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações de campanha realizadas por pessoas naturais e ao uso de recursos próprios pelos candidatos nestas campanhas;

e.4 - seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 39, § 5º, da Lei 9.096/95 - com exceção da expressão “e jurídicas”, contemplada no pedido “e-2”, supra - autorizando-se que tal preceito mantenha a eficácia por mais até 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações a partido político realizadas por pessoas naturais.⁷²

Cabe analisarmos, então, a decisão e os votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

3.2 A decisão quanto a inconstitucionalidade de financiamento eleitoral por pessoas jurídicas

Em que pese a ação direta de inconstitucionalidade ter sido interposta no dia 05/09/2011, a decisão da lide se deu apenas no dia 17/09/2015. Conforme mencionado no capítulo anterior, a Operação Lava Jato, ao expôr os casos de corrupção envolvendo os principais financiadores das campanhas eleitorais do governo à época, mostrou as vulnerabilidades da nossa política, principalmente o que a sua dependência de pessoas jurídicas poderiam causar na democracia. Foi nesse momento de ápice da operação que fora lavrado acórdão da ADI 4.650/DF.

Esse recorte temporal é importante para que seja possível uma melhor compreensão dos argumentos de mérito que ensejaram o fim do financiamento eleitoral por empresas no Brasil. Não obstante, é certo que ignorar o contexto no qual o país estava inserido nos impede de analisar de forma crítica as alegações de cada ministro e o impacto que isso traria para toda a sociedade, assim como para o ordenamento jurídico. Cabe, portanto, uma análise dos principais pontos dos votos dos Ministros.

⁷² Ibidem.

A iniciar pelo relator da ação, o Ministro Luiz Fux votou pela inconstitucionalidade dos artigos impugnados. Como alegações preliminares de seu voto, teceu uma comparação entre o Brasil e três países da Europa: França, Alemanha e Reino Unido⁷³. Neste ponto, destacou o estudo do professor Geraldo Tadeu, nos seguintes termos:

“No Brasil, essa cifra atinge o montante de \$10,93, enquanto que na França é de \$0,45, no Reino Unido, de \$0,77, e na Alemanha chega a \$2,21. Quando comparado proporcionalmente ao PIB, o Brasil também se encontra no topo do ranking dos países que mais gastam com campanhas eleitorais: 0,89% de toda a riqueza gerada no país se presta a financiar candidaturas a cargos representativos.”⁷⁴

Neste passo, deve-se atentar às particularidades da política nacional. Em que pese a pesquisa se limite à comparação direta de gastos com as campanhas eleitorais, na forma em que foi citada, não se pode ignorar o tamanho do país e as proporções do pleito eleitoral. Isso porque, em um país com as dimensões do Brasil e pensando em eleições gerais, os investimentos referentes à publicidade e materiais de campanha tendem a ser maiores, vez que precisam alcançar desde grandes centros às pequenas cidades do interior.

Para corroborar com essa informação, impende destacar o estudo publicado pelo Instituto Ethos, que trata do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas no livro “A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral”, expondo-se dados das eleições de 2010 e 2012, da seguinte forma:

Apenas os materiais impressos absorvem em ambas as eleições aproximadamente 20% das despesas globais. Os gastos com a contratação de pessoal e de serviços de terceiros ficam na faixa entre 10% e 20% das despesas em ambas as eleições. Nas eleições nacionais a produção de publicidade para rádio e TV também está nesta categoria (10,6% dos gastos), enquanto nas municipais o aluguel de veículos pesa mais (13,2%). Todos os outros itens consomem individualmente menos que 10% dos recursos de uma campanha, na média.⁷⁵

Ato contínuo, o relator do processo teceu breves considerações acerca da possibilidade da jurisdição constitucional em matéria política. Nesse passo, apesar de reconhecer a competência do Poder Legislativo para deliberar sobre questões políticas, afirma que, por vezes,

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral: edição 2014. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. p. 61

é necessário que a Suprema Corte adote uma postura mais incisiva quando necessário para “salvaguardar os pressupostos do regime democrático”⁷⁶. Além de acrescentar, na mesma linha de raciocínio, que:

Em tais cenários, diagnosticado o inadequado funcionamento das instituições, é dever da Corte Constitucional otimizar e aperfeiçoar o processo democrático, de sorte (i) a corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de expressão e os canais de participação política, e (ii) a proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias.

Com intuito de sustentar o argumento de legitimidade do Supremo para tratar do assunto, afirma que o Poder Legislativo poderia não tratar do assunto com a devida parcialidade, tendo em vista seu interesse direto na matéria, conforme se transcreve no trecho a seguir:

Exatamente porque matérias intimamente ligadas ao processo eleitoral aumentam consideravelmente as chances de manipulação e parcialidade no seu tratamento pelos órgãos eleitos por este mesmo processo, justifica-se, a meu sentir, uma postura mais expansiva e particularista por parte do Supremo Tribunal Federal, em detrimento de opções mais deferentes e formalistas. Creio que, ao assim agir, a Corte não amesquinha a democracia, mas antes a fortalece, corrigindo pelo menos algumas de suas naturais disfuncionalidades.⁷⁷

Ao discorrer sobre a existência de dispositivo constitucional que trate expressamente do financiamento de campanhas eleitorais, reconhece sua inexistência. Por essa razão, delimita-se a analisar se a lei infraconstitucional respeitou os limites e princípios constitucionais, tais como citados na exordial: princípio democrático, igualdade e republicano.

Em seu voto, o Ministro relator discorreu, também, da relação entre o uso de recursos e o sucesso nas campanhas, ao afirmar que “A rigor, essa elevação dos custos possui uma justificativa pragmática, mas dolorosamente verdadeira: os candidatos que despendam maiores recursos em suas campanhas possuem maiores chances de êxito nas eleições”⁷⁸. Além disso, invoca o argumento de que as pessoas jurídicas não possuem direitos políticos e apresenta dados que comprovam a massiva participação das mesmas no âmbito do financiamento eleitoral.

Nesse ponto, cabe fazer a ressalva de que as empresas não faziam divergência entre

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>.

⁷⁸ Ibidem.

partidos, doando até mesmo para candidatos de oposição. Em matéria publicada no Estadão, em matéria intitulada “As 10 empresas que mais doaram em 2014 ajudam a eleger 70% da Câmara”⁷⁹, induziu-se que:

Sete de cada dez deputados federais eleitos receberam recursos de pelo menos uma das dez empresas que mais fizeram doações eleitorais em 2014. Os top 10 doadores contribuíram financeiramente para a eleição de 360 dos 513 deputados da nova Câmara: 70%. É uma combinação inédita de concentração e eficiência das doações por parte das contribuidoras.

Uma das principais razões para isso ter acontecido foi que, como suas assessorias costumam dizer, as empresas não privilegiam “nenhum partido, candidato ou corrente política”. Ao contrário, elas buscam o mais amplo espectro possível. Os 360 deputados que elas financiaram estão distribuídos por 23 partidos diferentes.

Ademais, sobre o princípio da igualdade e sua relação com o artigo 24 da Lei das Eleições, que traz o rol de agentes econômicos proibidos de realizar doações à campanhas eleitorais, o relator da ADI afirma que:

“Com efeito, o princípio geral de igualdade, encartado no art. 5º, caput, da Lei Maior, se afigura como limite material, e não apenas formal, ao legislador. Ele impõe que exista uma razão constitucional suficiente que justifique a diferenciação, bem como reclama a necessidade de que esse tratamento diferenciado guarde pertinência com a causa jurídica distintiva.⁸⁰

Isso porque, conforme mencionado no capítulo anterior, o rol não vislumbra toda e qualquer pessoa jurídica, deixando clara a possibilidade de financiamento empresarial de campanhas eleitorais e excluindo, por exemplo, associações de classe e sindicais, sem deixar claro o porquê desse tratamento diferenciado. Nesse passo, o Ministro proferiu voto nos seguintes termos:

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

Outrossim, voto pela procedência do pedido veiculado no item “e.2” da exordial, assentando a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por

⁷⁹ TOLEDO, José Roberto de; MAIA, Lucas de Abreu; BURGARELLI, Rodrigo. As 10 empresas que mais doaram em 2014 ajudam a eleger 70% da Câmara. Estadão, 2014. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/as-10-empresas-que-mais-doaram-em-2014-ajudam-a-eleger-70-da-camara.1589802>>. Acesso em 23/09/2021

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>

peças jurídicas a partidos políticos. Voto também pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “ e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.⁸¹

Quanto aos critérios de doação de pessoas naturais e de autofinanciamento eleitoral, o Ministro votou pela improcedência dos pedidos formulados. Importante destacar, portanto, que assim como o relator, votaram pela procedência da ADI 4.650, os Ministros: Joaquim Barbosa, Dias Toffoli, Luís Roberto Barroso, Marco Aurélio, Ricardo Lawandowski, Rosa Weber e Carmem Lúcia.

Entretanto, abrindo divergência ao voto do relator, o Ministro Teori Zavascki, que ocupava o cargo de relator da Lava Jato à época da decisão e portanto, tinha profundo conhecimento dos processos e envolvimento de empreiteiras no esquema de chamado de “caixa dois”, decidiu pela improcedência dos pedidos formulados na exordial, alegando, principalmente, que a via utilizada para alteração dos dispositivos impugnados não estaria em conformidade com a Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista que não há, na Constituição Cidadã, norma que proíba diretamente o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas.

Como parte de sua fundamentação, o Ministro citou o § 9º e 10º, do artigo 14, da Carta Magna, qual seja:

“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.

§ 10º - 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”.⁸²

Em seu voto, alega que os dispositivos mencionados seriam os únicos existentes na Constituição Federal sobre a influência do poder econômico nas eleições, tecendo as seguintes considerações:

⁸¹ Ibidem.

⁸² BRASIL. PLANALTO. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19/09/2021

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.⁸³

Em que pese o reconhecimento da necessidade de uma alteração legislativa no sentido de regulamentar o uso de recursos privados no pleito eleitoral, afirma que não há impedimento expresso na Constituição Federal⁸⁴. Além disso, sobre o argumento de que as pessoas jurídicas não poderiam doar por não possuírem direitos políticos, elucida que:

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 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.⁸⁵

Em outro ponto, o ministro afirma que nem todos os interesses de pessoas jurídicas são interesses ilegítimos, até porque, da mesma forma, as pessoas naturais também possuem interesses privados ao participar ativamente do pleito eleitoral, veja-se:

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

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>.

⁸⁵ Ibidem.

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.⁸⁶

O voto do ministro, em sua totalidade, apresentam argumentos críticos às alegações do Conselho Federal da OAB, expondo em seu voto a sua discordância em tratar do tema em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Expôs, com clareza, a necessidade de se pensar em uma reforma nos dispositivos que permitiam o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, mas por uma atuação do Congresso Nacional, e não da Suprema Corte, nos seguintes termos:

O estabelecimento de uma vedação deste calibre por via judicial fecharia as portas antecipadamente para eventuais propostas legislativas de uma presença mais comedida do capital corporativo no financiamento político, comprometendo o Supremo Tribunal Federal com as imprevisíveis consequências da instalação de um modelo predominantemente público, cuja eficiência ainda não tem comprovação empírica mundo afora.⁸⁷

Outro importante argumento citado durante as discussões sobre os votos dos Ministros foi o de “sentimento social”, em que o Ministro relator, Luiz Fux, lembrou a audiência pública realizada para receber as impressões de cientistas políticos, autores, entre outros, sobre o tema tratado na ADI. Nesse sentido, aludiu que a decisão da lide precisaria estar alinhada com o “sentimento social”⁸⁸.

Sobre essa afirmação, o Ministro Teori Zavascki defendeu que:

Eu quero dizer que, para mim, o conceito de sentimento social é um conceito muito aberto, que comporta valoração. Por sentimento social, nesse contexto, deve-se entender o sentimento que a sociedade, através dos constituintes, plasmou na Constituição. **Em outras palavras, o sentimento social ou o sentimento da sociedade que deve ser o norte das decisões da Suprema Corte é o sentimento da Constituição.**⁸⁹ (grifo próprio)

⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>

⁸⁷ Ibidem

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem.

Para enfatizar suas afirmações, Teori Zavascki cita o voto proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence na ADI 1076/2000, que também tratou vedação de contribuições de entidades sindicais ou de classe (Lei 8.713/93, art. 45, VI), o qual cabe sua transcrição:

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.⁹⁰

Ainda sobre os altos custos das campanhas, aduziu que o argumento não pode, por si só, invalidar os dispositivos legais impugnados, visto que não existe vedação expressa na Constituição Federal de 1988 que trate da matéria.⁹¹

Finalizou seu voto, portanto, com a seguinte declaração:

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.⁹²

Nesse diapasão, o Ministro Gilmar Mendes, que também votou pela improcedência dos pedidos formulados na exordial, afirmou que a simples proibição da doação por pessoas jurídicas poderia fomentar a ocorrência de caixa dois, além de favorecer o partido que estiver no governo, tendo em vista a possibilidade de desvio dos recursos públicos.

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>.

⁹¹ Ibidem.

⁹² Ibidem.

Além disso, ressaltou que a única vedação expressa na Constituição Federal diz respeito à doação de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros, conforme disposição do artigo 17, inciso II da CRFB. Essa análise fez com que o Ministro concluísse que, apesar da necessidade de precisão no tratamento da matéria pelas leis infraconstitucionais, existe dificuldade, por parte da autora, de se demonstrar como exatamente o financiamento por pessoas jurídicas estaria violando a Constituição Federal.

Dessa forma, lembrou a forma com que a matéria fora tratada durante a CPI que fomentou no impeachment do ex presidente Fernando Collor, debruçando-se, principalmente, na influência que a Operação Lava Jato possui sobre o assunto, tendo em vista que expôs escândalos de corrupção que alteraram a percepção sobre a democracia, exatamente como ocorreu no passado, exaltando-se, entretanto, a proporção imensa que tomou quando em comparação com o caso ocorrido no passado e a falta de observância de fatos que foram relevantes para permitir o financiamento por pessoas jurídicas, veja-se:

Cerca de 20 anos depois do estouro do escândalo de corrupção envolvendo a campanha eleitoral do presidente Collor e após todas as lições relatadas pela CPI, o Brasil vê-se às voltas com escândalo de dimensões muito maiores.

Em vez de perquirir as falhas da regulamentação legislativa implementada, está-se encaminhando solução comprovadamente equivocada e ineficiente, visto que apenas busca resgatar o status quo da época do impedimento do ex-presidente Fernando Collor.

Aliás, não se cuida de meramente resgatar a regulamentação ou a proibição, mas, talvez, de piorar o que tínhamos naquele tempo, visto que há pedido para que seja imposto limite per capita uniforme a doações de pessoas físicas, o que simplesmente consistiria em autorização legislativa da prática do crime de lavagem de dinheiro por campanhas eleitorais.⁹³

Por conseguinte, tratando da influência da Operação Lava Jato e do Partido dos Trabalhadores, que estavam no poder à época, afirmou que:

O que se sugere por meio desta ação é que o escândalo mais recente estaria a recomendar o retorno ao modelo do escândalo anterior. Não bastasse o equívoco de trocar o fracasso atual pelo fracasso pretérito, o que se percebe é que a própria mudança parece parte do projeto de perpetuação do poder, não mediante gestões eficientes, mas por meio do desequilíbrio da concorrência eleitoral.⁹⁴

⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>.

⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>..

Por fim, defendeu que a decisão sobre a matéria caberia ao Poder Legislativo, além de alegar que os casos decididos pela Suprema Corte tendem à perpetuação, o que seria inviável, tendo em vista que se trata de matéria com necessidade de rediscussão para adequação às diferentes realidades experimentadas pelo país no futuro, conforme se verifica no trecho a seguir:

Assim sendo, incumbiria ao Poder Legislativo a disciplina da matéria, a qual, afinal, é das mais complexas entre as enfrentadas pelos países democráticos. Por essa razão, é que se reconhece, em toda parte, que não há, no campo da disciplina do financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais, regramentos definitivos. Significa dizer que, de tempos em tempos, os legisladores dos países democráticos revisitam o tema a fim de aperfeiçoar sua disciplina e a tornar mais consentânea com as necessidades iminentes ao momento histórico vivido.

Ademais, a atualização legislativa do assunto se impõe, tendo em vista que o dinheiro, eventualmente vedado às campanhas, tende a encontrar caminhos de se fazer nelas presente, de modo que cabe ao Poder Legislativo analisar a realidade político-eleitoral circundante e verificar de que maneira incrementar a legislação para melhor responder a ela.

Decisões emanadas do Poder Judiciário, mormente quando baseadas em interpretação constitucional, possuem tendência a definitividade, em tudo indesejada no tratamento de temas complexos e cambiáveis como financiamento de partidos e de campanhas, conforme uma passada de olhos sobre a experiência comparada revelou.⁹⁵

Acompanhou, portanto, o voto do Ministro Teori Zavascki, assim como do Ministro Celso de Mello, vencidos, entretanto, pelos votos dos oito ministros que compunham o STF. Sendo assim, a ação foi julgada parcialmente procedente, pondo-se fim ao financiamento eleitoral por pessoas jurídicas.

3.3 “Nem tanto ao mar, nem tanto à terra”: críticas à via utilizada para alteração legislativa quanto ao financiamento eleitoral por pessoa jurídicas no Brasil

O escândalo da Operação Lava Jato instigou a opinião pública sobre a necessidade de se repensar o financiamento eleitoral no Brasil. Mesmo levando em consideração que a ADI 4.650/DF fora distribuída em 2011, a decisão sobre a lide veio a ser tomada apenas após os dados revelados pela Operação, que teve seu ápice em 2014. A estreita relação entre os agentes econômicos doadores e o governo alterou a percepção brasileira sobre democracia e corrupção, onde pessoas jurídicas usavam o pleito eleitoral para alcançar benefícios particulares.

Entretanto, como tratado nos capítulos anteriores, a situação não é inédita: o Brasil

⁹⁵Ibidem

passou pela mesma necessidade no século passado, e, conforme o Ministro Gilmar Mendes, no voto proferido na ADI 4.650/DF, afirmou: “Em vez de perquirir as falhas da regulamentação legislativa implementada, está-se encaminhando solução comprovadamente equivocada e ineficiente, visto que apenas busca resgatar o status quo da época do impedimento do ex-presidente Fernando Collor.”⁹⁶

Isso porque, segundo o próprio Ministro, mesmo com a proibição do financiamento de campanhas eleitorais por doações de pessoas jurídicas durante o governo Collor, ainda assim era possível perceber a participação desses entes de fins lucrativos no pleito eleitoral⁹⁷, momento em que a população brasileira apoiou a sugestão “de permitir as doações de pessoas jurídicas, impondo-lhes limites nítidos e fiscalizando, via Justiça Eleitoral, as entradas de recursos nas campanhas e os respectivos gastos.”⁹⁸

Sendo assim, o Ministro questiona a efetividade da procedência da ação frente aos problemas apresentados, veja-se:

É claro que nossos mecanismos de controle estão falhando. Há muito trabalho a ser feito, na direção de uma reforma política eficiente, que reduza custos de campanha e aumente a transparência dos financiamentos. Não será o retorno reducionista ao modelo que favoreceu a eleição do ex-presidente Collor que nos levará nessa direção. A procedência desta ação, muito embora sob a sincera crença de que a Corte estará contribuindo para com o aperfeiçoamento da democracia, encerrará qualquer possibilidade de reequilíbrio do processo eleitoral.⁹⁹

Seguindo este pensamento, o Senado Federal se manifestou contra a legitimidade da Suprema Corte para tratar do assunto, tendo em vista que a matéria seria de competência privativa do Congresso Nacional, onde tramitavam projetos de leis e de comissões para tratar da matéria, conforme mencionado pelo Ministro Luiz Fux nos autos da ADI 4650/DF:

Por sua vez, a Presidência do Senado Federal, em parecer confiado à sua advocacia, também propugnou pela constitucionalidade das normas legais adversadas. A despeito de reconhecer a inadequação do atual modelo doações e contribuições a campanhas eleitorais e partidos políticos, refuta as ofensas apontadas pelo Requerente. Em suas palavras, “as razões apresentadas [i.e., violação ao princípio democrático, republicano, da isonomia e da proporcionalidade, em sua dimensão de proibição de

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Ibidem.

proteção insuficiente] são efetivamente verdadeiras, constituindo-se em evidências prima facie da inadequação do regramento atual em face às expectativas da população e aos objetivos do processo eleitoral. Contudo, não há como dizer que existem as violações aos princípios descrita [sic] acima, principalmente porque o sistema atual prevê diversos mecanismos para equilibrar a disputa eleitoral, como a fiscalização das contas, o limite de gastos de campanha, a distribuição de recursos públicos, para todos os partidos e candidatos etc.” (grifos no original). Prossegue para assentar que “o desejo de um novo sistema não pode servir de base para considerar o antigo como inconstitucional”, destacando que “é o Poder Legislativo o ambiente propício e constitucionalmente adequado para a escolha e delimitação de um novo modelo de financiamento de atividades partidárias e de campanhas eleitorais”. Nesse sentido, menciona a existência de inúmeros projetos de lei e de Comissões, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, para tratar da temática e, conseqüentemente, formular um novo regime de financiamento.¹⁰⁰

No mesmo ponto, a Advocacia Geral da União pugnou pelo não conhecimento dos pedidos da ADI 4650/DF que tratam do fim do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, reforçando o posicionamento adotado pela Presidência do Senado Federal, de que uma decisão que proibisse essa modalidade de financiamento eleitoral do Supremo Tribunal Federal estaria violando diretamente a separação de poderes esculpida no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, visto que a via utilizada para alterar o texto legislativo, qual seja a ação direta de inconstitucionalidade, não seria o meio adequado¹⁰¹.

Tendo em vista que: (i) A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a supremacia constitucional, determina que as normas constitucionais precisam estar em conformidade com os dispositivos da Carta Magna, (ii) A matéria suscitada não encontra, expressa ou implícita, proibição no texto constitucional. Conclui-se, portanto, que a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4650/DF se constituiu como manifestação dos fenômenos: ativismo judicial e judicialização da política.

Para melhor compreensão do tema, faz-se necessário entender, preliminarmente, a perspectiva histórica em que o Poder Judiciário desenvolveu uma postura mais ativa dentro da seara política. Nesse diapasão, a autora Clarissa Tassinari, ensina:

(...) nos Estados Unidos, país onde surgiram as primeiras reflexões sobre este tema, a discussão a respeito do ativismo judicial é realizada desde 1803, ou seja, há pelo menos dois séculos que a doutrina norte-americana vem enfrentando tal problemática. O contexto brasileiro, todavia, apresenta um diferencial a respeito disso, pois o crescimento e a intensidade da participação do Judiciário, no Brasil, apenas ocorreu a

¹⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>..

¹⁰¹ Ibidem.

partir da Constituição de 1988, quando, rompido com a ditadura militar, criou-se um ambiente propício – democrático, portanto – ao desenvolvimento da ideia de concretização de direitos aos cidadãos. Em outras palavras, foi somente com a noção de constitucionalismo democrático – e justamente em razão disso – que se começou a pensar a atuação do Judiciário a partir de uma perspectiva ativista.¹⁰²

Não obstante, mesmo que, por vezes, os fenômenos do ativismo judicial e da judicialização sejam confundidos, existe diferença entre os dois, conforme explica Lênio Streck:

“...um juiz ou tribunal pratica ativismo quando decide a partir de argumentos de política, de moral, enfim, quando o direito é substituído pelas convicções pessoais de cada magistrado (ou de um conjunto de magistrados); já a judicialização é um fenômeno que exsurge a partir da relação entre os poderes do Estado (pensemos, aqui, no deslocamento do polo de tensão dos Poderes Executivo e Legislativo em direção da justiça constitucional...”¹⁰³

Nesse sentido, os argumentos utilizados na decisão da ADI em questão, como o de sentimento social e o de necessidade de se repensar o modelo vigente à época, até mesmo os princípios alegadamente violados, são fortalecidos pelo viés moral, majorados pela pressão social à época, principalmente pela relação das empresas doadoras com os escândalos de corrupção revelados pela Operação Lava Jato, momento em que se decide, no âmbito do Poder Judiciário, pelo fim do financiamento empresarial.

Seguindo essa premissa, ideais políticos fomentaram o processo de decisão na ADI 4.650/DF, além do posicionamento expansivo, citado no acórdão da ADI 4.650/DF, como argumento a favor da declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que tratavam sobre o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas nas leis infraconstitucionais, mesmo sem a previsão expressa da matéria na Carta Magna, sob a seguinte perspectiva:

1. A postura particularista do Supremo Tribunal Federal, no exercício da judicial review, é medida que se impõe nas hipóteses de salvaguarda das condições de funcionamento das instituições democráticas, de sorte (i) a corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de expressão e os canais de participação política, e (ii) a proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias.
2. O funcionamento do processo político-eleitoral, conquanto matéria deveras sensível, **impõe uma postura mais expansiva e particularista por parte do Supremo Tribunal Federal**, em detrimento de opções mais deferentes e formalistas,

¹⁰² TASSINARI, Clarissa. *Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do judiciário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

¹⁰³ STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 589

sobre as escolhas políticas exercidas pelas maiorias no seio do Parlamento, instância, por excelência, vocacionada à tomada de decisão de primeira ordem sobre a matéria.
¹⁰⁴ grifo próprio

Em seu estudo, Tassinari apresentou a crítica feita por Streck sobre constitucionalismo moderno e os problemas apresentados pelo ativismo judicial e o uso de princípios como parâmetro para decisões, que se relaciona com o caso ora analisado:

Lenio Streck apresenta uma compreensão acerca do Constitucionalismo Contemporâneo, que enfrenta os problemas criados pelo ativismo judicial sob três frentes: a partir de uma nova teoria das fontes, na aplicação intransigente da Constituição; da redefinição do papel dos princípios, que, concebidos como normas, passam a limitar a decisão judicial na defesa da integridade do direito (Dworkin), consistindo em uma nova teoria da norma, que também rearticula a relação Direito e Moral (...)¹⁰⁵

Não obstante, deve-se lembrar de um dos princípios que rege todo ordenamento jurídico brasileiro: a separação de poderes, que é, inclusive, cláusula pétra da Constituição Federal, vide artigo 60, §4º, III, da CRFB¹⁰⁶, que, segundo Gilmar Mendes, tem por objetivo “político repartir entre pessoas distintas, para, por esse meio, impedir a concentração, adversária potencial da liberdade¹⁰⁷.”

Nessa perspectiva, quanto à decisão sobre o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas o STF, com o argumento de sentimento social, tomou para si a responsabilidade de decidir sobre a matéria em sede de ação direta de inconstitucionalidade, optando pela proibição da doação de empresas a candidatos e partidos políticos, o que só poderá ser alterado por meio de emenda constitucional, dado o efeito erga omnes e vinculante da decisão.

Isso porque, em que pese as decisões da Ação Direta de Inconstitucionalidade não vincule o Poder Legislativo, conforme disposto no artigo 102, §3º da CRFB¹⁰⁸, o dispositivo declarado inconstitucional é nulo e não pode ser convalidado. Nas palavras de Bryde, esse

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>..

¹⁰⁵TASSINARI, Clarissa. Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do judiciário. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

¹⁰⁶ BRASIL. PLANALTO. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19/09/2021

¹⁰⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série IDP). p. 79

¹⁰⁸ BRASIL. PLANALTO. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19/09/2021

fenômeno se explica da seguinte forma:

Efetivamente, uma decisão da Corte Constitucional não pode transformar uma lei inconstitucional em uma lei conforme a Constituição. Todavia, se se contempla a força de lei como instituto de coisa julgada específico para o controle de normas, então a vinculação erga omnes não significa uma convalidação de eventual inconstitucionalidade da lei confirmada, mas, tão somente, que essa questão já não mais poderá ser suscitada no processo constitucional. Contra essa concepção não se levantam objeções de índole constitucional. A ideia de Estado de Direito (mais exatamente, a vinculação constitucional da atividade legislativa, art. 20) exige a possibilidade de controle de normas, mas não impõe a abertura de incontáveis vias para esse fim”¹⁰⁹

Por fim, em que pese o caráter recente da decisão que declarou inconstitucional o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, o ordenamento jurídico já passou por alterações no sentido de repensar a forma de financiamento das campanhas.

Isso porque, em que pese a crítica gerada em torno da questão, a verdade é que a democracia tem um valor que precisa ser pago. As propagandas, os materiais de campanha, as pesquisas de intenção de voto e até mesmo o combustível utilizado para deslocamento de um local para outro precisam ser custeados, sendo que, esses gastos são necessários para o regular exercício da democracia, até mesmo para que os cidadãos tenham acesso às informações dos candidatos aos cargos políticos, seja em âmbito federal, estadual ou municipal.

¹⁰⁹ BRUN, Otto Bryde. *Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 408-409

CAPÍTULO 4 – A NOVA REALIDADE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL

Tendo em vista a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que permitiam o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, podem surgir perguntas como: “qual o novo modelo adotado para custear as campanhas eleitorais no Brasil?”; (ii) “o custo das campanhas diminuiram?”; (iii) “A decisão conseguiu colocar fim na participação de empresas no pleito eleitoral?”. Cabe, portanto, a análise de dados para tentar alcançar as respostas para esses questionamentos.

Gilmar Mendes, em voto proferido em sede da ADI 4.650/DF, já atentava para a problemática em torno da proibição do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, momento em que prevalece o Financiamento Partidário, afirmando que “é inquestionável que a utilização desses mecanismos de propaganda exige recursos que não são suportáveis pelo Fundo Partidário, conforme demonstrado anteriormente. Tampouco serão completamente pagos por doações lícitas de pessoas físicas.”¹¹⁰

Sendo assim, a partir da proibição de financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, em 2015, foram criadas as Leis nº 13.487/2017¹¹¹ e 13.488/2017¹¹², que instituíram o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). A sanção das referidas leis foram fomentadas pela necessidade de se implementar um modelo público de financiamento eleitoral, visto que o Fundo Partidário, presente no ordenamento jurídico brasileiro desde 1995, regulamentado pela Lei nº 9.096/95¹¹³, não seria capaz de custear todos os gastos dos pleitos eleitorais. As alterações normativas ocorridas ficaram conhecidas como “minirreforma eleitoral de 2017”.

Assim, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha fora implementado e regulamentado nos artigos 16-C e 16-D da Lei 9.504/1997, tem seus recursos geridos pela

¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>..

¹¹¹ BRASIL. PLANALTO. Lei 13.487/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm>. Acesso em 29/09/2021

¹¹² BRASIL. PLANALTO. Lei 13.488/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm>. Acesso em 29/09/2021

¹¹³ BRASIL. PLANALTO. Lei 9.096/1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em 29/09/2021

Resolução nº 23.605/2019¹¹⁴, que serão divididos, segundo o TSE, da seguinte forma:

- 48% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados na última eleição geral;
- 35% divididos entre os partidos na proporção do percentual de votos válidos obtidos pelas siglas que tenham pelo menos um representante na Câmara;
- 15% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes no Senado;
- 2% divididos igualmente entre todos os partidos registrados no TSE¹¹⁵

Dessa forma, os gastos de campanha serão limitados, sem nenhuma possibilidade de participação de pessoas jurídicas e com maior participação do Tribunal Superior Eleitoral na implementação e fiscalização das diretrizes orçamentárias. Entretanto, os critérios para distribuição interna do financiamento advindo do Fundo Especial de Financiamento são definidos, exclusivamente, por cada partido, sendo a atuação do TSE limitada à fiscalização quanto à observância da cota de gênero¹¹⁶.

Com essas alterações, a legislação retomou dispositivo da Lei nº 5.682/71¹¹⁷, vigente à época da ditadura militar, que, em seu artigo 91, inciso IV, proibia expressamente o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas no Brasil. Sob essa perspectiva e tendo em vista as eleições ocorridas após a decisão da ADI 4.650/DF, é possível analisar, mesmo que preliminarmente, dado o caráter recente da decisão, um dos argumentos trazidos pelos ministros que votaram a favor da ADI 4.650/DF, qual seja a possibilidade de barateamento das eleições.

Conforme tratado no capítulo anterior, o financiamento eleitoral de campanhas em 2014 teve um protagonismo de doações de pessoas jurídicas, no passo em que o dinheiro público tinha atuação secundária no assunto. Dessa forma, para análise sobre o barateamento das campanhas, faz-se necessária uma comparação das receitas declaradas durante o pleito eleitoral e, para fins exemplificativos, serão utilizados dados dos três candidatos que mais receberam doações em 2014 e 2018.

¹¹⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.605 de 17/12/2019. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>> Acesso em 01/10/2021

¹¹⁵ Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Disponível em <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>> Acesso em 01/10/2021

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ BRASIL. PLANALTO. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15682.htm>. Acesso em:01/10/2021

4.1 Análise comparativa de dados de financiamento eleitoral das eleições gerais de 2014 e 2018

Segundo dados divulgados pela Revista Exame¹¹⁸, os três candidatos que mais receberam doações nas eleições de 2014 foram: Dilma Rousseff, Aécio Neves e Marina Silva (que assumiu a candidatura após a morte de Eduardo Campos, em 13/08/2014), sendo que os valores finais das campanhas, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ficaram da seguinte forma:

CANDIDATO	TOTAL DE RECEITA	MAIORES DOADORES
DILMA ROUSSEFF ¹¹⁹	R\$ 350.493.401,70	Construtora Andrade Gutierrez, JBS S.A e OAS
AÉCIO NEVES ¹²⁰	R\$ 226.858.146,73	Construtora OAS, JBS S.A e Andrade Gutierrez
MARINA SILVA ¹²¹	R\$ 17.621.923,57	JBS S.A, Itaú Unibanco, Copersucar

Da análise dos dados, verifica-se que a campanha que mais recebeu doações foi a da candidata Dilma Rousseff, que disputou o segundo turno com o candidato Aécio Neves, ora segundo colocado no quadro comparativo de gastos. Nessas eleições gerais, ocorridas em 2014, a candidata Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, foi eleita com 51,6% dos votos contra 48,3% do candidato do PSDB, Aécio Neves.

Já em 2018, após a proibição do financiamento eleitoral por empresas, os três candidatos que apresentaram receitas mais altas foram: Fernando Haddad (que substituiu o candidato Luiz Inácio Lula da Silva), Henrique Meirelles e Ciro Gomes. O quadro comparativo, possui,

¹¹⁸ PINHONI, Marina. DEARO, Guilherme. Exame. As empresas que mais doaram para os candidatos até agora, 13/09/2014. Disponível em <<https://exame.com/brasil/as-empresas-que-mais-doaram-para-os-candidatos-ate-agora/>>. Acesso em 29/09/2021

¹¹⁹ Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Dilma Rousseff. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2014/680/BR/280000000083>> Acesso em 29/09/2021

¹²⁰ Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Aécio Neves. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2014/680/BR/280000000085>> Acesso em 29/09/2021

¹²¹ Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Marina Silva. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2014/680/BR/280000000121>> Acesso em 29/09/2021

portanto, a seguinte forma:

CANDIDATO	TOTAL DE RECEITA	MAIORES FONTES
Fernando Haddad ¹²²	R\$35.364.040,68	Direção Nacional do PT (94,45%), Financiamento coletivo (4,39%) e Direção Estadual/Distrital do PT (0,42%)
Henrique Meirelles ¹²³	R\$ 57.030.000,00	Henrique Meirelles (100%)
Ciro Gomes ¹²⁴	R\$ 24.229.484,41	Direção Nacional PDT (96,21%), Gerardo Rodrigues Bezerra (1,65%) e Financiamento coletivo (1,45%)

Assim, nas eleições presidenciais de 2018, segundo dados apresentados pelo TSE, através do site Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais, a campanha eleitoral mais expressiva representou apenas 10,08% dos gastos para o mesmo cargo em 2014, sendo ambas do mesmo partido, qual seja o Partido dos Trabalhadores, restando inegável a afirmação de que a decisão da ADI 4.650/DF teve grande impacto na diminuição dos gastos com campanhas eleitorais no Brasil até o presente o momento.

Além disso, outro ponto interessante a ser levado em consideração é que o presidente eleito, Jair Messias Bolsonaro, do PSL (Partido Social Liberal), não aparece nos dados de campanhas com maiores valores investidos, sendo que, sua receita total, de acordo com o site do TSE, ficou no valor de R\$ 4.390.140,36. Dessa forma, pode-se concluir que o candidato

¹²² Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Fernando Haddad. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000629808>> Acesso em 29/09/2021

¹²³ Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Henrique Meirelles. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000622281>> Acesso em 29/09/2021

¹²⁴ Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Ciro Gomes. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000605589>> Acesso em 29/09/2021

eleito gastou 20 vezes menos do que o candidato com maiores receitas.

Assim, em 2018, ocorreu o rompimento da relação entre maiores gastos e maiores chances de vitória, que foi realidade durante muito tempo na história das eleições gerais do Brasil. A relação entre o valor investido e o valor pago por cada voto recebido também é interessante.

Segundo dados divulgados pela Agência Brasil¹²⁵, cada voto recebido por Fernando Haddad, no segundo turno, custou R\$ 0,73, tendo recebido um total de 47.040.906 votos, enquanto que, para o candidato eleito, Jair Messias Bolsonaro, cada voto teria custado apenas R\$ 0,03, uma vez que recebeu 57.797.847 votos.

Não obstante, as eleições presidenciais de 2018 apresentaram outro ponto interessante, qual seja o autofinanciamento da campanha de Henrique Meirelles, que doou, sozinho, 100% do valor destinado à sua campanha, que custou R\$ 57.030.000,00, ocupando, assim, o segundo lugar nas receitas destinadas ao pleito eleitoral daquele ano.

4.2 Outras reflexões

Outra perspectiva que se pode buscar através das eleições ocorridas após o fim do financiamento por pessoas jurídicas é se ainda existe influência de empresas no que diz respeito às doações no pleito eleitoral. É evidente, neste passo, que nenhum candidato recebeu doação direta de pessoas jurídicas para o financiamento de suas campanhas, visto que tal prática representaria grave violação aos dispositivos das Leis 13.487 e 13.488 de 2017.

Entretanto, não se pode afirmar, com toda certeza, que essa participação foi reduzida a zero. Isso porque, já se poderia presumir que existem outras formas de financiar campanhas eleitorais que não seja escondido atrás de um CNPJ. Essa era, inclusive, uma preocupação apresentada pelo Ministro Teori Zavascki em voto proferido na ADI 4.650/DF, a qual merece a devida reprodução:

Em suma, não há como desconhecer que, no Brasil, já passou da hora de prover

¹²⁵ DAMÉ, Luiza. Agência Brasil. Campanha de Haddad gasta 20 vezes mais do que a de Bolsonaro. Publicado em 29/10/2018. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/campanha-de-haddad-gasta-20-vezes-mais-do-que-de-bolsonaro>>. Acesso em 29/09/2021

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 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.¹²⁶

A título de exemplo, tem-se os dados da campanha eleitoral do candidato Eduardo Paes para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, também em 2018, eleição essa em que ficou em segundo lugar, sendo vencido pelo seu oponente Wilson Witzel, do PSC.

Segundo dados apresentados ao TSE, a campanha do candidato do Democratas teve como receita total o valor de R\$ 7.825.800,00¹²⁷, sendo que, desse valor, 71,28% partiu do Diretório Nacional do Democratas. Entretanto, se observados os doadores da campanha mencionada, é possível encontrar nomes como Oskar Metsavaht, dono da sociedade empresária Osklen; Elie Horn, sócio e fundador do grupo Cyrela, empresa que atua no ramo de construção de imóveis; Rogério Chor, fundador da empresa TGB imóveis; Renato Feitosa Rique, presidente do conselho de administração da Aliance Sonae Shopping Centers S.A, entre outros. No total, a campanha de Eduardo Paes, em 2018, teve a participação de 15 empresários.

Isso mostra que, apesar da proibição de doação de pessoas jurídicas à campanhas eleitorais, nome de grandes empresários aparecem como doadores e, se antes era fácil relacionar as doações com as empresas financiadoras, agora essa ligação foi dificultada, visto que é necessário pesquisar nome por nome para saber se os doadores exercem cargos de influência em grandes empresas ou se são, apenas pessoas físicas desligadas de quaisquer atividades empresariais.

Entretanto, vale ressaltar que os valores doados pelos empresários citados à campanha

¹²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>

¹²⁷ Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/RJ/190000609934>> Acesso em 29/09/2021

eleitoral do Eduardo Paes, em 2018, estão dentro dos limites fixados pela lei, nos dispositivos que tratam da doação de pessoas físicas, que devem se limitar à 10% da renda bruta anual declarada à Receita Federal no ano anterior às eleições.

Não obstante, a preocupação é se a proibição do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas vai influenciar no que chamamos informalmente de “laranjas”, situação na qual pessoas físicas poderiam ter seus dados utilizados para a realização de doação às campanhas, sendo essa uma forma que os grandes empresários poderiam encontrar para não serem descobertos.

Por fim, discorridos pontos importantes para a reflexão sobre o financiamento de campanhas no Brasil, é certo que o modelo adotado ainda passará por alterações, visto que é uma discussão que se renova a cada eleição e, além de ser extremamente necessária, é essencial para a manutenção do exercício da democracia no Brasil e no mundo.

CONCLUSÃO

O presente trabalho de monografia se dedicou a analisar os principais pontos sobre o financiamento eleitoral no Brasil, especialmente no que diz respeito à Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, que possui imensa significância para a discussão e entendimento do tema no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a extrema ligação entre dinheiro e política.

É incontestável que a democracia tenha um preço e, sendo assim, o questionamento gira em torno de quem vai arcar com esse custo. Nesse passo, tanto no Brasil, como na Itália, através das investigações iniciadas em 1992, grandes operações incitaram alterações legislativas sobre o tema.

Na Itália, o fenômeno da “*Mani Pulite*” e a descoberta do esquema ilegal de financiamento de políticos, intitulado “*Tangetopoli*”, por meio da delação premiada do político Mario Chiesa, desencadearam uma série de prisões e investigação acerca do enriquecimento ilícito ocorridos antes e durante pleitos eleitorais italianos. Nesse passo, a sociedade italiana se deparou com um dos maiores escândalos ora vistos no país, momento em que se discutiu a fragilidade das instituições e da democracia.

Sendo assim, grandes nomes de políticos e empresários circulavam entre as acusações de participação do esquema corrupto. Uma figura conhecida do país, Silvo Berlusconi, hoje ex-primeiro ministro da Itália, foi considerado como pior inimigo da democracia por grandes jornais e periódicos à época.

Mesmo com as denúncias e todos os escândalos que ficaram conhecidos mundialmente, em 2010 o país europeu voltou a ser palco de mais escândalos de corrupção no financiamento de políticos, o que levou, em 2013, ao fim do financiamento eleitoral público no país.

Todo esse aparato histórico da Itália tem forte ligação com acontecimentos recentes no Brasil, e por isso sua contextualização fora de suma importância para a construção do trabalho.

Feita essa análise, fora analisada a atuação da Operação Lava Jato, que se inspirou na operação Italiana e também expôs diversos casos de corrupção, lavagem de dinheiro e lavagem

de propina, com envolvimento de grandes nomes da política antiga e atual. As investigações mostraram que o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas era apenas uma cortina de fumaça que escondia as operações irregulares ocorridas no país desde o século passado.

Em que pese as descobertas de tamanhas irregularidades tenham vindo à tona apenas em 2014, em 2011 o Conselho Federal da OAB, no uso de suas atribuições, propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, a qual se teve uma descrição minuciosa sobre os argumentos de mérito, que se baseavam, conforme apresentado, em princípios constitucionais, visto que não existe, na Constituição Federal, dispositivos que proíbam diretamente a doação de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais.

Ato seguinte, foram discorridos os principais pontos dos argumentos utilizados pelos ministros ao julgar a ADI. Nesse passo, grandes nomes do judiciário como Luiz Fux e Teori Zavascki, entraram em discordância sobre o tema. O primeiro, ora ministro relator da ação, votou pela inconstitucionalidade de dispositivos que permitiam doação de empresas para o pleito eleitoral, afirmando, dentre outros pontos, que esse tratamento dado pela Lei das Eleições e pela Lei dos Partidos beneficia a prática de atos ilegais.

Por outro lado, discorreu-se sobre o interessantíssimo voto do ministro Teori Zavascki, que, à época, era o ministro relator da Lava Jato no Supremo Tribunal Federal. Zavascki defendeu a constitucionalidade dos dispositivos reclamados, sob a lúcida afirmação de que, tendo em vista a inexistência de normas constitucionais que impedissem o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, caberia ao Poder Legislativo tratar de alteração na matéria, que, indiscutivelmente, precisava passar por mudanças.

O ponto que chama atenção é que, a decisão do Supremo Federal foi tomada durante a ascensão da Operação Lava Jato, fomentada pela opinião pública sobre a necessidade de pôr fim ao modelo adotado à época. Entretanto, mesmo estando na relatoria do processo que tratou desse que foi o maior escândalo de corrupção do Brasil, Teori Zavascki votou pela não declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos.

O que se percebe, pela leitura dos argumentos, é que o sentimento a ser seguido no momento em que se decide uma pauta tão importante quanto essa em sede de ação direta de inconstitucionalidade, é o sentimento da constituição, conforme afirma Teori. Sendo assim, há

de se concordar que a atuação abrangente do STF nesse caso e em tantos outros, como na Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão nº 26¹²⁸, que tratou da homofobia e da transfobia no país, seguiu, em tese, a vontade do povo brasileiro à época, que insistia por alguma mudança jurídica sobre os temas.

Entretanto, há de se concordar, também, que existem limites na atuação da Suprema Corte e que esses limites não podem ultrapassar a separação de poderes, cláusula pétrea da Constituição Cidadã de 1988.

Analisados esses fatos, foram trazidos à baila as consequências da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF no ordenamento jurídico brasileiro, que passou por minirreformas eleitorais para se reinventar frente à decisão de colocar fim no financiamento eleitoral por pessoas jurídicas.

Neste ponto, foram analisados questionamentos trazidos à época da decisão do Supremo Tribunal Federal, com a análise de dados apresentados pelo TSE, sobre dúvidas como a possibilidade de barateamento das campanhas eleitorais, o que, até o momento e analisando apenas dados oficiais, realmente ocorreu.

A proposta do trabalho é mostrar em que situação foi aprovado o fim do financiamento eleitoral por empresas no Brasil, mostrando-se todas as influências externas e internas que levaram à essa decisão da Suprema Corte do Brasil. Pode-se concluir, entretanto, que existem divergências quanto à legitimidade do STF para decidir a matéria, sendo certo que normas e princípios constitucionais valem tanto para o objeto de análise, quanto para quem está analisando.

Outro ponto, é o fato de que as sociedades empresárias possuem grande importância dentro do país, promovendo empregos, gerando renda, entre outros benefícios. Proibir a participação dessas entidades no pleito eleitoral por meio da ação de controle constitucional, como foi feito, é preocupante, no sentido de que, normas declaradas inconstitucionais serão, para sempre, inconstitucionais. Uma deliberação sobre o tema no Congresso Nacional poderia

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília. Julgamento em: 13/06/2019. DJE 06/10/2020

tratar a matéria com menos rigidez, pensando-se mais nas formas de atuação das pessoas jurídicas, com a implementação de leis mais incisivas e fiscalizações, do que com a proibição por um todo. Até porque, como foi demonstrado, grandes empresários continuam financiando campanhas eleitorais. Destaca-se, aqui, a importância do excelente voto do ex-Ministro Teori Zavascki.

Por fim, sabe-se que a matéria ainda será pauta em incontáveis deliberações dentro e fora do Congresso Nacional, tendo em vista que o modelo de financiamento eleitoral está sempre se reinventando e que é uma luta diária fazer com que a democracia, mesmo com sua característica jovem e marcada por muita luta, seja defendida por todos os poderes da República Federativa do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

25 años de "Manos Limpias". ANSA Brasil. Disponível em: <https://ansabrasil.com.br/americalatina/noticia/italia/2017/02/17/25-anos-de-mani-pulite-operativo-anti-sobornos_19a3737e-a036-4657-a837-123c07c8c350.html>. Acesso em 19 de setembro de 2021.

AGUIAR, Flávio. **Lava Jato e Mãos Limpas, diferenças e semelhanças.** Revista do Brasil, Ed. 122, 2016. Disponível em: < <https://www.redebrasilatual.com.br/revistas/2016/10/lava-jato-e-maos-limpas-7251/>>. Acesso em: 18/09/2021

ANDREOLI, M. **Andavamo in Piazza Duomo.** Milano: Sperling & Kupfer, 1993, p.60

ANTUNES, Pablo. **Lições da operação mãos limpas na Itália.** Observatório da Imprensa, 2016. Disponível em:<<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/licoes-da-operacao-maos-limpas-na-italia/>>. Acesso em: 21/09/2021

Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).** Disponível em < <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>> Acesso em 01/10/2021

AUDI, Amanda. Entrevista: **“A imprensa ‘comprava’ tudo.” Assessora de Sérgio Moro por seis anos fala sobre a Lava Jato.** Publicado em 30/10/2018. Disponível em <<https://theintercept.com/2018/10/29/lava-jato-imprensa-entrevista-assessora/>> Acesso em 29/09/2021

BARBACETTO, Gianni; GOMEZ, Peter; TRAVAGLIO, Marco. **Operação Mãos Limpas: a verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava Jato.** CDG Edições e Publicações LTDA, 2016. p. 146.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: Exposição Sistemática da Doutrina e Análise Crítica da Jurisprudência.** 4ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 01.

Berlusconi: uma vida marcada por escândalos. BBC, 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/08/130801_berlusconi_perfil_lgb>. Acesso em 20/09/2021

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 248

BRASIL. PLANALTO. **Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15682.htm>. Acesso em:01/10/2021

_____. PLANALTO. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19/09/2021

_____. PLANALTO. **Lei 9.096/1995.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em 29/09/2021

_____. PLANALTO. **Lei dos Partidos Políticos de 1995**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em 22/09/2021

_____. PLANALTO. **Lei das Eleições de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em 22/09/2021

_____. PLANALTO. **Lei 13.487/2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm>. Acesso em 29/09/2021

_____. PLANALTO. **Lei 13.488/2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm>. Acesso em 29/09/2021

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF**. Petição ID 1432694. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17/09/2015. DJE 24/02/2016. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>>

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília. Julgamento em: 13/06/2019. DJE 06/10/2020

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.605 de 17/12/2019**. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>> Acesso em 01/10/2021

Brun -Otto Bryde, **Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland**, cit., p. 408-409

Caso Lava Jato. Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em 15/09/2021

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Ação Direta de Inconstitucionalidade. Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, ano 45, n. 179, 2008. p. 143

Come funziona oggi il finanziamento ai partiti. Agenzia Italia, 2019. Disponível em: <https://www.agi.it/fact-checking/finanziamento_ai_partiti_come_funziona-6633970/news/2019-11-28/>. Acesso em: 23/09/2021

Conheça o financiamento de campanha em alguns países. Senado, 2014. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/09/20/conheca-o-financiamento-de-campanha-em-alguns-paises>>. Acesso em 22/09/2021.

Corruption Perceptions Index. Transparency International. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/cpi/2015/index/bra>>. Acesso em 15/09/2021

COSTA, Paulo Roberto. **Termo de colaboração. Polícia Federal, Superintendência Regional no Estado do Paraná.** Emitido em 29/08/2014. Disponível em <<http://media.folha.uol.com.br/poder/2015/03/11/termo-de-colaboracao-001.pdf>> Acesso em 22/09/2021. p. 3

CRESCENTI, Marcelo. **Com fim de financiamento público, Itália permite doações a partidos por SMS e apps.** BBC Brasil, 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150508_app_partidos_italia_mc_lgb>. Acesso em 23/09/2021

Curini, Luigi. 2018. **Corruption, ideology, and populism. The rise of valence political campaigning** London: Palgrave-Macmillan, p.11

DAMÉ, Luiza. Agência Brasil. **Campanha de Haddad gasta 20 vezes mais do que a de Bolsonaro.** Publicado em 29/10/2018. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/campanha-de-haddad-gasta-20-vezes-mais-do-que-de-bolsonaro>>. Acesso em 29/09/2021

Davigo, Piercamillo. 1998. **La giubba del re: intervista sulla corruzione.** Rome: Laterza, p.96

GASPAR, Malu. A ORGANIZAÇÃO – A Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo. 1 edição, São Paulo, Companhia das Letras, 2020. p.123 e 124 e 262

LAURELLI, Laércio. **Tangentopoli.** Grupo de Apoio à Justiça. Disponível em: <<http://www.apoiojustica.com.br/Website/conteudo.php?c=30522&d=3>>. Acesso em: 19/09/2021

LEMOS, Jordan Tomazelli; ZAGANELLI, Margareth Vetis. **Mani pulite, 28 anos depois: considerações sobre a operação anticorrupção que abalou a Itália.** Derecho y Cambio Social. N.º 59, ENE-MAR 2020

Mãos ainda sujas: a semelhança entre Brasil e Itália. Qualidade da Democracia, 2016. Disponível em: <<https://qualidadedademocracia.com.br/m%C3%A3os-ainda-sujas-a-semelhan%C3%A7a-entre-brasil-e-it%C3%A1lia-f06492e49881>>. Acesso em 22/09/2021.

MARENCO, André. **“Financiamento de Campanhas Eleitorais”.** In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães e Heloisa Maria Murgel Starling (Orgs.). **Corrupção: Ensaios e Críticas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 381.

MARTINI, Sandra Regina ; FINCO, Matteo. **Corruzione e violenza sistemiche; riflettendo sul rapporto tra politica e diritto a partire da tangetopoli.** Revista da Faculdade de Direito da UFG, v. 43, p. 1-16, 2019.

MARTINS, Raphael. **Brasil piora em ranking de corrupção com provas da Lava Jato.** Exame. Publicado em 27/01/2016. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/brasil-piora-em-ranking-de-corrupcao-com-provas-da-lava-jato/>>. Acesso em 15/09/2021

MENDES, Gilmar Ferreira. **O controle da constitucionalidade no Brasil.** Disponível em <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/39724758/1237_Mendes__Gilmar._O_controle_da_co

nstitucionalidade_no_Brasil-with-cover-page-
v2.pdf?Expires=1633451873&Signature=MH00PsVRPoMKELcTaYuWxBK8CDHEk1u3uo
Ke3aTDH-
UOXvGAaMXfdHrEcrjHaBnp0yiVBry1BkEcPUPrgcKrlDatAMBr~yzgro1x67YbaXUE1uK
nls~B8NHKH4ICwIL~SPvX5ZtEDiKkWRiJWSlkHpwLiy6~dNBmFxxE-
Mei7FAw0kJNszbU9ajs1fgMWKe44H9COFPfylPGPUR~sBNwK62ZJcDPG6DuDR7JnMN
vKsL-cftvWYpwNDn~kSnu-
lsNHGSJYgPl5eq3sNdy0nwWa0KLdTEMzXtYsoZdqNDW9KR7IGhqUxki9qkazLOpJyV
UilZei8D43~WoT2l3Si70g__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA>. Acesso em
25/09/2021

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série IDP). p. 79

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 668

MORO, Sérgio Fernando. **Considerações sobre a operação mani pulite**. R. CEJ, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004

PAFFARINI, Jacopo. **Dall'inchiesta "Mani Pulite" alle leggi "Ad Personam". Una riflessione su classe politica, magistratura e contratos alla corruzione in Italia**. Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, Vol. 22 - n. 1 - jan-abr 2017a.

PINHONI, Marina. DEARO, Guilherme. Exame. **As empresas que mais doaram para os candidatos até agora**, 13/09/2014. Disponível em <<https://exame.com/brasil/as-empresas-que-mais-doaram-para-os-candidatos-ate-agora/>>. Acesso em 29/09/2021

PIZZORNO, A. **Vecchio e nuovo nella transizione italiana**, in Il Paese dei paradossi, a cura di N. Negri, L. Sciolla, 1996, p. 269

PORTA, Donatella della; VANNUCCI, Alberto. **Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption**. New York: Aldine de Gruyter, 1999. p. 266-269, p.1-2

PRESTES, Cristine. **Pelo roteiro da Mãos Limpas, Lava Jato enfrenta agora suas maiores ameaças**. Jota, 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/especiais/pelo-roteiro-da-maos-limpas-lava-jato-enfrenta-agora-suas-maiores-ameacas-10042016>>. Acesso em: 20/09/2021

Processo Cusani. December 17th, 1993. Disponível em: <<http://www.radioradicale.it/scheda/294694/processo-cusani-il-pubblico-ministero-di-pietrointerroga-bettino-craxi>>. Acesso em:22/09/2021

Risultati del sondaggio dell'istituto demopolis. Insituto Demopolis, 2015. Disponível em: <https://www.demopolis.it/?page_id=1810>. Acesso em: 22/09/2021

SIEGA, Paula. **O Ano Zero da televisão pública**. TV em questão, ed. 398, Observatório da Imprensa. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/tv-em-questao/o-ano-zero-da-televisao-publica>>. Acesso em 19 de setembro de 2021.

SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento de campanhas eleitorais. Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG: PNUD. 2006. p. 154-155

_____, Bruno Wilhelm. In Leonardo Avritzer, Fatima Anastásia (orgs.): **Reforma Política no Brasil**, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006, p. 155

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 589

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

TOLEDO, José Roberto de; MAIA, Lucas de Abreu; BURGARELLI, Rodrigo. **As 10 empresas que mais doaram em 2014 ajudam a eleger 70% da Câmara**. Estadão, 2014. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,as-10-empresas-que-mais-doaram-em-2014-ajudam-a-eleger-70-da-camara,1589802>>. Acesso em 23/09/2021

Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/RJ/190000609934>> Acesso em 29/09/2021

Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Dilma Rousseff**. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2014/680/BR/280000000083>> Acesso em 29/09/2021

_____. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Aécio Neves**. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2014/680/BR/280000000085>> Acesso em 29/09/2021

_____. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Marina Silva**. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2014/680/BR/280000000121>> Acesso em 29/09/2021

_____. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Fernando Haddad**. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000629808>> Acesso em 29/09/2021

_____. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Henrique Meirelles**. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000622281>> Acesso em 29/09/2021

_____. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Ciro Gomes**. Disponível em <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000605589>> Acesso em 29/09/2021

VANNUCCI, A. **La corruzione tra politica e mercato**. IN: L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana, IV: Società, p. 283-304, 2015.

_____. **Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: governance, politicization, and electoral accountability**. Dossier: Fight against corruption: state of the art and analysis perspectives. Civitas, Rev. Ciênc. Soc. 20 (3), Sep-Dec 2020