

A POSSIBILIDADE DE RESTABELECIMENTO DO FINANCIAMENTO DE PARTIDOS E CAMPANHAS POR PESSOAS JURÍDICAS

THE POSSIBILITY OF REINSTATING LEGAL PROVISIONS TO ALLOW POLITICAL PARTIES AND ELECTORAL CAMPAIGNS TO RAISE FUNDS FROM LEGAL ENTITIES

Humberto José de Rezende Rocha¹

Resumo: O artigo avalia a possibilidade de restabelecimento, pela via legislativa, do financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais por pessoas jurídicas. Para tanto, analisa a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal para declarar inconstitucional essa modalidade de financiamento (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650/DF) à luz de parâmetros dogmáticos doutrinários que delimitam os modos, limites e aceitabilidade da criação judicial do direito. Conclui que o financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas pode ser restabelecido pela via legislativa, inclusive ordinária, ante a ausência de vedação constitucional nesse sentido.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; ADI n. 4.650/DF; ativismo judicial; superação legislativa da jurisprudência; financiamento de partidos e campanhas.

Abstract: The article assesses the possibility of reinstating legal provisions to allow political parties and electoral campaigns to raise funds from legal entities. For this purpose, it analyzes the decision rendered by the Brazilian Supremo Tribunal Federal when declaring the unconstitutionality of this kind of funding (Ação Direta de Inconstitucionalidade, case 4.650/DF) in the light of the criteria provided by the legal doctrine that delimits the ways, limits and acceptability of the judicial lawmaking. It concludes that legal provisions to allow political parties and electoral campaigns to raise funds from legal entities could be reinstated, considering that there were no incompatibility grounds for the declaration of unconstitutionality.

Keywords: Brazilian Supreme Court; ADI n. 4650/DF; judicial activism; legislative overruling; funding of political parties and election campaigns.

Sumário: Introdução. 1. Normas-parâmetro: alegada vedação à influência do poder econômico. 2. Normas-parâmetro: alegada incompatibilidade com princípios constitucionais. 3. Formulações teóricas: princípios, diálogo institucional e concretização do sentimento social. Conclusão.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo – USP e advogado em São Paulo. Endereço eletrônico: <humberto.jose.rocha@alumni.usp.br>.

INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal – STF declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais por pessoas jurídicas².

Na ocasião, o Plenário acolheu parcialmente o pedido formulado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650/DF (“ADI n. 4.650/DF”), sob o fundamento de que a legislação impugnada estava em desconformidade com o artigo 14, § 9º, da Constituição Federal e violava os princípios democrático, republicano e da igualdade.

Desde então, cada vez mais recursos públicos foram destinados aos fundos de financiamento de partidos e as campanhas, o que despertou expressiva rejeição popular e motivou agentes públicos (ALCOLUMBRE..., 2019) e veículos de imprensa (DEVE-SE..., 2019) a defenderem o restabelecimento, pela via legislativa, do financiamento por pessoas jurídicas. Essa pretensão está amparada, dentre outros, pelo entendimento de que a decisão proferida pelo STF foi desprovida de fundamento constitucional (FERRAZ, 2018) e pela tese de que a definição do modelo de financiamento é uma competência do Poder Legislativo (CONSTITUIÇÃO..., 2014).

O objetivo do presente artigo é avaliar essa possibilidade de restabelecimento. Não há dúvida de que o ordenamento jurídico brasileiro admite, em tese, a *superação legislativa da jurisprudência*, afinal as decisões proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade não produzem efeito vinculante em relação ao Poder Legislativo, nos termos dos artigos 102, § 2º, e 103-A, ambos da Constituição. No caso concreto, inclusive, o próprio acórdão da ADI n. 4.650/DF reconhece que o tema pode ser objeto de nova conformação legislativa.

Contudo, há no STF um entendimento de que a lei editada em contrariedade à jurisprudência do Tribunal nasce com “presunção de inconstitucionalidade”, razão pela qual o legislador, ao propor a superação legislativa, deve apresentar argumentação apta a superar os fundamentos das decisões judiciais anteriormente proferidas sobre o mesmo tema (BRASIL, 2015b).

² Declarou-se a inconstitucionalidade dos artigos 24 e 81, ambos da Lei n. 9.504, de 30.09.1997, além do artigo 31 e de expressões dos artigos 38 e 39, todos da Lei n. 9.096, de 19.09.1995, exclusivamente para vedar aos partidos políticos e às campanhas eleitorais o recebimento de contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro provenientes de pessoas jurídicas. Os demais pedidos não foram acolhidos.

Esse entendimento desperta questionamentos acerca da possibilidade de superação legislativa pretendida em relação ao financiamento de partidos e campanhas: como o tema está regulado pela Constituição? Em que medida o financiamento por pessoas jurídicas contraria a Constituição? Quais são os fundamentos da decisão anteriormente proferida sobre o tema? Essa decisão foi acertada ou, como se acusa, foi desprovida de fundamento constitucional? O STF invadiu a competência do Poder Legislativo? O financiamento por pessoas jurídicas pode ser restabelecido em qualquer extensão? Portanto, para avaliar a possibilidade de restabelecimento do financiamento por pessoas jurídicas, é preciso analisar a decisão proferida pelo STF no julgamento da ADI n. 4.650/DF e, assim, descobrir qual é o ônus do legislador nessa empreitada ou, em outras palavras, compreender como os fundamentos empregados pelo Tribunal vinculam o legislador.

Considerando a necessidade de enquadrar o problema no âmbito e em função das exigências normativas constantes do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, julga-se mais adequado endereçá-lo pelo prisma da Dogmática, ciência que estuda o fenômeno jurídico pela perspectiva das normas em vigor, organizando-as de forma sistemática e tendo em vista a sua aplicação (REALE, 2002, p. 321) – ainda que, para isso, seja preciso adotar alguns pressupostos teóricos³.

A análise da decisão parte da premissa de que o STF tem uma posição de destaque no arranjo institucional erigido pela Constituição Federal, competindo-lhe exercer o controle efetivo dos demais Poderes e concretizar as finalidades e os princípios constitucionais, contudo, não de forma desvinculada ou arbitrária e sim de acordo com parâmetros normativos fornecidos pela própria Constituição e pelo ordenamento jurídico. Tais parâmetros impõem limites ao exercício da função jurisdicional pelo Tribunal e, mediante tratamento doutrinário, contribuem para delimitar os *modos, limites e aceitabilidade* da criação judicial do direito⁴.

No Brasil, como se verá, a doutrina constitucional dá ênfase aos parâmetros de controle relacionados aos limites textuais da interpretação, às exigências estruturais do ordenamento, à densidade normativa, ao dever de fundamentação, ao ônus argumentativo do julgador e às questões de competência. Optou-se por não fazer uma exposição sobre cada um em abstrato, mas por desenvolvê-los adiante, à medida que se analisa o caso concreto. Nas páginas seguintes, a análise do acórdão da ADI n. 4.650/DF, tomado como um documento de pesquisa (KLAFKE,

³ Ainda segundo o autor, “[é] inegável que toda investigação científica está condicionada por certos pressupostos teóricos, e, por conseguinte, por determinadas opções valorativas, mas isto não impede que, de maneira geral, os fatos possam ser captados em suas relações objetivas” (2002, p. 28).

⁴ A expressão em destaque é de Mauro Cappelletti (1993, p. 129).

2015), será dividida entre o estudo das normas-parâmetro das quais se extraiu a proibição ao financiamento por pessoas jurídicas e a análise das formulações teóricas que embasaram a decisão⁵. Ao final, será possível apresentar conclusões e avaliar a possibilidade de restabelecimento, pela via legislativa, do financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas.

1. NORMAS-PARÂMETRO: ALEGADA VEDAÇÃO À INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO

O controle de constitucionalidade consiste em verificar a adequação da lei à Constituição, cabendo ao órgão competente a identificação das normas-parâmetro com as quais deve ser confrontado o ato impugnado (FERREIRA FILHO, 2008, p. 34). Por isso, para analisar o julgamento da ADI n. 4.650/DF, deve-se buscar no texto da Constituição o regramento do financiamento partidário e eleitoral e, após, aferir a sua compatibilidade com os dispositivos legais impugnados.

Em relação aos partidos políticos, há apenas diretrizes mínimas para a sua criação, fusão, incorporação, funcionamento e extinção, no artigo 17. O funcionamento das agremiações, contudo, não permaneceu totalmente desamarrado. O mesmo dispositivo, que conferiu ampla liberdade aos partidos (§ 1º), cuidou de impor restrições a essa liberdade ainda no *caput* do dispositivo, ao resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, princípios que foram desdobrados em vedações explícitas no corpo do próprio artigo (JEHÁ, 2013, p. 17).

A soberania nacional foi desdobrada na forma da “proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes” (inciso II), enquanto o regime democrático e os direitos fundamentais foram desdobrados na vedação de utilização de organizações paramilitares (§ 4º). O artigo também impôs que qualquer partido tenha caráter nacional (inciso I), seja obrigado a prestar contas à Justiça Eleitoral (inciso III), registre seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral (§ 2º) e *submeta-se à lei* (inciso IV).

⁵ É possível afirmar que há razoável consenso entre os julgadores da corrente majoritária, porque, dentre outros indícios, a ementa do acórdão – recurso típico de *opinion courts* – abarca de forma coerente os argumentos veiculados pela agregação de votos. Por isso, a decisão será abordada a seguir de forma unitária, como a posição do Tribunal. Sobre os métodos de formação de acórdãos, ver Guilherme Formá Klafke (2015).

Veja-se que o regramento dos partidos políticos pela Constituição é rarefeito. A complementação dos mandamentos constitucionais coube à União, a quem a Constituição atribuiu competência privativa para legislar sobre direito eleitoral e cidadania (artigo 22, incisos I e XIII) (RAMOS, 2008, p. 59). Nesse ponto, o Brasil trilhou o caminho da maioria das democracias ocidentais, optando por regramer minuciosamente, na *legislação infraconstitucional*, as fontes de recursos partidários e eleitorais e as formas de sua utilização, por meio de imposição de limites quantitativos e vedação de determinadas opções de gastos (LORENCINI, 2013, p. 129).

Além do artigo 17, os artigos 14, 15 e 16 regem os direitos políticos e o processo eleitoral, também de forma genérica, estabelecendo algumas restrições, dentre as quais se destacam a vedação ao alistamento eleitoral de estrangeiros e conscritos, as condições de elegibilidade, a limitação da reeleição e as hipóteses de perda ou suspensão de direitos políticos. Ademais, o artigo 14, § 9º, dispõe sobre casos de inelegibilidade, elencando princípios por ele protegidos, veja-se:

§ 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. (Grifou-se)

Desse dispositivo, a corrente majoritária que se formou no julgamento da ADI n. 4.650/DF extraiu a norma proibitiva de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais por pessoas jurídicas (BRASIL, 2015a, p. 297). Por entender que a literalidade do texto constitucional veda *toda e qualquer influência* do poder econômico no processo eleitoral, concluiu-se que o legislador não poderia ter autorizado que setores da iniciativa privada financiassem partidos políticos e campanhas eleitorais, sob pena de comprometer a legitimidade dos pleitos (BRASIL, 2015a, p. 178).

Há duas objeções a essa interpretação. A primeira, de inspiração lógico-gramatical, é de que não há vedação constitucional à mera influência do poder econômico, pois o que o § 9º protege é a *normalidade e legitimidade* dos pleitos, que não podem ser *perturbados* pelo poder econômico, ou seja, não pode haver *abuso*. A objeção está amparada pela premissa doutrinária de que é errado dizer, “obviamente, que as únicas eleições legítimas e sinceras são aquelas imunes a qualquer influência do poder econômico”, pois “não há lugar no mundo onde isso seja

possível” (SILVA, 1999, p. 165). As contribuições por pessoas jurídicas estariam, portanto, dentro da esfera de influência aceitável do poder econômico nos pleitos.

Inclusive, até o julgamento da ADI n. 4.650/DF, prevalecia na jurisprudência do próprio STF o entendimento de que o artigo 14, § 9º, da Constituição veda o *abuso* do poder econômico, e não a sua mera influência, essa entendida como “realidade incontornável”. Nesse contexto, caberia ao legislador ordinário disciplinar a referida influência no sistema de financiamento, impondo vedações às condutas abusivas (BRASIL, 1994).

E assim o legislador fez, erigindo um sistema de financiamento partidário e eleitoral que comportava contribuições por pessoas jurídicas, mas que carregava limites de natureza temporal (quando se pode financiar), subjetiva (quem pode financiar) e objetiva (o que se pode financiar), tal como a vedação de doações por entidades arroladas no artigo 24 da Lei n. 9.504/97 ou no artigo 31 da Lei n. 9.096/95 (LUCON; VIGLIAR, 2013, p. 725), enquanto a doutrina cuidou de interpretar as *formas* de abuso que seriam vedadas pela Constituição (STOCO; STOCO, 2010, p. 35).

Esse sistema de financiamento, inspirado pela interpretação lógico-gramatical da Constituição, era congruente com a ordem jurídica brasileira. Considerando que o que a Constituição veda é a influência que compromete a “normalidade e legitimidade das eleições” e que a experiência fática demonstrou ser inerente (e até necessária) à operação da democracia a influência econômica nos pleitos, então não se pode extrair do § 9º uma vedação peremptória a uma modalidade específica de financiamento que não é *abusiva* por si só, porquanto o dispositivo constitucional não alberga essa norma. Em outras palavras, o artigo 14, § 9º, não proíbe toda e qualquer forma de financiamento por pessoas jurídicas, mas somente aquela *abusiva*.

Uma decisão que não observa esse espaço de interpretação fornecido pelo próprio texto, tal como a proferida pelo STF no julgamento da ADI n. 4650/DF, viola a “exigência de que toda e qualquer interpretação constitucional seja compatível com a amplitude de sentidos projetada pelo texto da norma” (RAMOS, 2015, p. 171).

Não se quer dizer, com isso, que havia uma única interpretação possível para o dispositivo, afinal, toda norma possui certa *elasticidade semântica* e, por isso, comporta interpretações diversas (REALE, 1994, p. 127)⁶. Porém, conforme demonstrado pela análise da

⁶ No mesmo sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho reconhece que o exercício da função de controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal “determina pela interpretação o significado da Lei Magna, pode restringir-lhe ou ampliar-lhe o campo” (2012, p. 230).

doutrina e da jurisprudência, o próprio dispositivo deu balizas para que o processo interpretativo fosse razoavelmente objetivo, no sentido de não vedar peremptoriamente o financiamento por pessoas jurídicas.

Assim, a aceitabilidade da decisão depende da aferição do constrangimento do intérprete pela norma aplicada: segundo a doutrina, trata-se de observar “a força cogente das normas e se o ato de julgar é constrangido ou limitado por elas” (ARAÚJO, 2017, p. 114). Do contrário, a interpretação não conhece limites, é arbitrária e rompe a própria elasticidade da norma. Pode-se argumentar, como fez a corrente majoritária que se formou no julgamento da ADI n. 4.650/DF, que a mera vedação ao abuso seria insuficiente para proteger a finalidade constitucional (legitimidade dos pleitos) e que, portanto, a melhor interpretação seria no sentido de que o constituinte pretendeu vedar *toda e qualquer influência* do poder econômico.

Há, porém, uma segunda objeção ao entendimento do STF, decorrente da interpretação sistemática do texto constitucional. É que, no parágrafo seguinte àquele mencionado⁷,

a Constituição condena expressamente o *abuso* do poder econômico, sob pena de impugnação do mandato eletivo. Assim, o que estaria vedado pelo artigo 14, de forma congruente em todos os seus parágrafos, seria tão somente a influência *abusiva*, conforme já reconhecido por parte da doutrina do Direito Constitucional à época. Veja-se, por exemplo, o entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2008, p. 121)⁸:

Na verdade, as duas finalidades no fundo envolvem abuso: abuso de poder de ocupantes de certas posições na administração pública; abuso (influência abusiva) do poder econômico – especialmente do uso de meios financeiros – no processo eleitoral. (...)

Observa-se que, ao menos no tocante ao abuso de poder econômico, a Constituição marcha no sentido apontado. De fato, no parágrafo seguinte (§ 10), ela prevê uma ação visando à perda de mandato, em caso de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

Além da previsão do § 10 do artigo 14, deve-se considerar ainda que a proibição constitucional expressa restringiu-se ao recebimento de recursos de entidade ou governo estrangeiros (artigo 17, inciso II) e que foi delegada ao legislador a possibilidade de revisitar a complexa questão de tempos em tempos a fim de aperfeiçoá-la (artigo 22, inciso I).

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

⁸ No mesmo sentido, veja-se o comentário de Celso Ribeiro de Bastos e Ives Gandra Martins ao artigo 14 da Constituição (1989).

Como se vê, a interpretação sistemática do texto não permite afirmar que há vedação peremptória à específica modalidade de financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas. Conforme se depreende da doutrina e da própria jurisprudência do STF até aquele momento, o regramento constitucional do tema é rarefeito e não implica a opção por um ou por outro modelo de financiamento.

Após desdobrar os princípios presentes no *caput* do artigo 17 em algumas vedações, o constituinte legou ao Poder Legislativo uma ampla liberdade de conformação da matéria de financiamento partidário e eleitoral, censurando apenas a influência *abusiva* do poder econômico no § 10.

A interpretação do § 9º no mesmo sentido é a mais adequada por, nas palavras de Karl Larenz, dar prevalência, dentre todos os significados possíveis do texto, àquele que possibilitou uma *concordância objetiva* com as disposições singulares contidas em outros dispositivos (2005, p. 458).

A leitura em sentido contrário, conforme realizada pelo STF, desconsiderou o conteúdo de normas previstas em outros dispositivos constitucionais, o que, para a doutrina, viola uma exigência de harmonização entre os institutos jurídicos do mesmo texto. Afinal, as normas não podem ser interpretadas como se estivessem “meramente justapostas no ordenamento”, sob o risco de comprometer a ordenação e a unidade do sistema (RAMOS, 2015, p. 171-182).

Há, portanto, duas objeções – lógico-gramatical e sistemática – à interpretação de que o artigo 14, § 9º, da Constituição Federal proíbe o financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas, segundo as quais inexistente vedação à simples influência do poder econômico nos pleitos.

Tais interpretações, abalizadas pelos parâmetros normativos fornecidos pela própria Constituição e pelo ordenamento jurídico, impõem limites ao exercício da função jurisdicional que não podem ser ultrapassados:

A interpretação deve partir do método gramatical, constatando o significado dos termos utilizados pelas fontes do direito autorizadas, e terminar com o emprego do método sistemático, contextualizando o dispositivo interpretado, no intuito de garantir a harmonia normativa no âmbito do ordenamento jurídico. A interpretação sistemática avalia criticamente as respostas dadas pela jurisprudência e pela doutrina em relação ao problema. (DIMOULIS, 2015, p. 855-866)

No caso concreto, o significado dos termos utilizados e a contextualização do dispositivo interpretado não autorizam a conclusão de que a Constituição veda toda e qualquer influência do poder econômico nos pleitos e, não obstante o STF tenha entendido em sentido

diverso, não se pode extrair do artigo 14, § 9º, a vedação peremptória à específica modalidade de financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas.

2. NORMAS-PARÂMETRO: ALEGADA INCOMPATIBILIDADE COM PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Além da alegada violação ao artigo 14, § 9º, da Constituição Federal, o STF proibiu o financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas sob fundamento de que a previsão legal era incompatível com os princípios democrático, republicano e da igualdade.

O objetivo do presente capítulo é aferir se tais princípios de fato albergam a norma proibitiva de financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas. Para tanto, recorre-se ao método de “definição preliminar da área de proteção dos princípios em questão, a fim de saber-se o que, exatamente, está coberto pela definição jurídica daqueles princípios” (ROTHENBURG, 2012, p. 106). Assim, será possível definir o âmbito de regramento constitucional da matéria de financiamento partidário e eleitoral e, por exclusão, a área de livre atuação do legislador.

Princípio democrático. Contemporaneamente, somente se admite classificar como democrático um governo que esteja fundado na soberania popular, inspirada pela máxima “*governo do povo, pelo povo, para o povo*”, e na participação popular no poder, para fazer valer a sua vontade, o que, no Brasil, funciona por meio da representação política (SILVA, 2000, p. 133).

O ideal democrático também deve privilegiar os valores básicos de liberdade e igualdade e, ao se concretizar em um sistema eleitoral, deve dispor de mecanismos de recepção e transmissão da vontade popular que sejam imunes à fraude e à corrupção (FERREIRA FILHO, 2008, p. 100-107).

Sob tais diretrizes, a doutrina do Direito Eleitoral delineou requisitos para que o processo eleitoral seja democrático. Segundo Monica Herman S. Caggiano, a via eleitoral consagra a garantia de participação política e impõe as exigências de sufrágio universal, periodicidade dos pleitos eletivos, igualdade do valor do voto, pessoalidade e sigilo do voto, liberdade de postular cargos eletivos, direito de os candidatos disputarem respaldo popular,

imparcialidade das entidades públicas, estabilidade da Lei Eleitoral e jurisdicionalidade (CAGGIANO, 2013, p. 26-30). Esse elenco configura minimamente um sistema eleitoral democrático, que, por esses atributos, distingue-se daqueles sistemas autoritários e totalitários. Já no aspecto negativo, o princípio democrático importa necessariamente a vedação de discriminações na aplicação e na interpretação do quadro normativo incidente sobre o processo eleitoral e seus atores.

O conjunto de tais garantias é conhecido como a cláusula de “*free and fair elections*” – eleições livres e competitivas, que rejeitam quaisquer fatores de bloqueio, tais como discriminações ilegítimas impostas pelas técnicas censitárias ou relacionadas ao grau de instrução, ou tratamento desigual na aplicação e interpretação do quadro normativo incidente sobre o processo eleitoral e seus atores (CAGGIANO, 2013, p. 31).

É lícito afirmar, ante a generalidade das exigências democráticas elencadas, que essas podem ser interpretadas pela comunidade de maneiras distintas e, conseqüentemente, concretizadas em variados graus pelo legislador. O princípio democrático, portanto, projeta-se no Direito Eleitoral para exigir um sistema no qual as eleições sejam livres e competitivas, mas não fornece soluções normativas imediatas. No julgamento da ADI n. 4.650/DF, entendeu-se que o financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas viola o princípio democrático, sob o fundamento de que às pessoas jurídicas teria sido ilegitimamente atribuído o *status* de cidadãs, considerada a tamanha influência que podiam exercer no processo político-eleitoral, subvertendo a lógica do “*one man, one vote*”, já que atribui um poder muito maior a alguns cidadãos em detrimento de outros.

Afirmou-se que a Constituição Federal conferiu somente à pessoa física o direito de votar e ser votada, ou seja, somente a ela atribuiu o *status* de *cidadania*. Se as pessoas jurídicas não são detentoras do *ius suffragii*, tampouco do *ius honorum*, não estariam habilitadas a financiar partidos políticos e campanhas eleitorais – um direito reservado àqueles que podem eleger e ser eleitos. Nesse sentido, prevaleceu o entendimento de que a prerrogativa de financiar partidos e campanhas estaria de alguma forma subordinada à existência dos direitos políticos da pessoa física.

Essa formulação suscita a seguinte dúvida: a Constituição Federal estabelece *relação de necessidade* entre a condição de cidadão e a possibilidade de contribuir para os sistemas partidário ou eleitoral?

Aquele indivíduo que pode intervir no processo governamental, ou seja, que é titular dos direitos políticos de votar e ser votado, detém o *status* de cidadão. Cidadania, portanto, é qualificativo de uma *parcela* dos nacionais apta a participar da eleição elegendo ou sendo eleitos (FERREIRA, FILHO, 2008, p. 88, 115-116).

Enquanto isso, muitos outros agentes podem contribuir para a vida política do país. É que a promoção de debates, a formação de lideranças, o exercício de pressão política e, finalmente, a contribuição financeira constituem formas de participação no processo eleitoral que, ao contrário do voto, não estão restritas ao cidadão. A essas modalidades de atuação, na verdade, a Constituição Federal não impôs condições como impôs para o votar e o ser votado. Por isso, a corrente minoritária do STF concluiu 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*” (BRASIL, 2015a, p. 143).

De fato, não há correlação entre o princípio democrático e a possibilidade de aportar recursos. Afinal, o que o princípio democrático exige é que a fonte do poder exercido pelos governantes seja popular e que haja participação do povo na formação da vontade do Estado, sem tratamento desigual. Essas exigências implicam, no campo eleitoral, tão somente que haja eleições livres e competitivas (*free and fair elections*), configuradas por aqueles requisitos elencados na doutrina do Direito Eleitoral.

Parece impossível extrair de uma norma principiológica tão abrangente qualquer mandamento peremptório relacionado às possibilidades de participação de pessoas jurídicas, tais como sindicatos, empresas e organizações não governamentais, no processo político do país, especialmente considerando que todas essas entidades desempenham papéis importantes e indispensáveis na comunidade.

Note-se que o *conteúdo* do princípio democrático não comporta a relação de necessidade entre cidadania e formas de participação na vida política, tampouco o seu *escopo* abrange a vedação ao financiamento partidário e eleitoral por pessoas jurídicas.

Com isso, não se busca negar a *força normativa* do princípio, afinal, seu caráter vinculante e seu potencial de aplicação na resolução de conflitos subjetivos já foram atestados pela jurisprudência do STF (BRASIL, 2006). Na ADI n. 4.650/DF, contudo, ele não oferece base sólida para a decisão, justamente porque o seu conteúdo comporta uma ampla gama de possibilidades de concretização pelo legislador em relação às modalidades de participação de pessoas jurídicas na vida política. Não há comando ou princípio constitucional que determine

a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral brasileiro, mas tampouco há qualquer vedação explícita ou implícita ao financiamento partidário e eleitoral por pessoas jurídicas.

O princípio democrático é indiferente ao financiamento partidário e eleitoral pela pessoa jurídica, que pode ou não vigorar no ordenamento sem que haja afronta à referida norma-princípio. Nesse sentido é que se classificam como *democráticos* tanto os sistemas que vedam o financiamento partidário e eleitoral por pessoas jurídicas, quanto aqueles que o admitem, como é o caso dos Estados Unidos da América, da República Federal da Alemanha e do Reino Unido (GUEDES, 2014; CASSEB, 2013, p. 175).

O que se pode concluir, após identificar o que está coberto pelo princípio democrático e delimitar a área de proteção estabelecida por essa norma-princípio, é que o legislador ordinário goza de amplo espaço de conformação quanto ao sistema de financiamento partidário e eleitoral. Não é possível identificar limitações constitucionais, decorrentes do princípio democrático, aptas a fundamentarem a incompatibilidade das normas impugnadas na ADI n. 4.650/DF com a Constituição Federal.

Princípio republicano. Na contemporaneidade, o princípio republicano afasta a organização viciosa típica da tirania, exigindo a separação entre o público e o privado e prescrevendo a preservação da *coisa pública* (SILVA, 2000, p. 104-106).

Expresso no artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal, ele é uma autêntica norma cogente, dotada de “atributos normativos mínimos” capazes de produzir efeitos por si sós, tais como a concepção igualitária de bem público de titularidade do povo, a separação entre o patrimônio público e o patrimônio privado do governante, a eletividade dos representantes, a periodicidade dos mandatos, o dever de prestação de contas e a transparência na Administração Pública (FUX, 2016, p. 510).

Esse conteúdo mínimo reflete, na seara eleitoral, a obrigatoriedade de dar amplo conhecimento ao povo dos gastos efetivados com campanhas eleitorais, dever esse que é imposto a todos os *players* da competição (partidos, comitês e candidatos). A divulgação dos recursos auferidos permite a análise criteriosa pelo eleitor da origem dos fundos e tem o potencial de afastar os abusos do poder econômico no processo, não podendo ser negligenciada, em vista do dever constitucional de prestar contas, positivado no artigo 34, inciso VII, da Constituição Federal. Por isso a preocupação do legislador ordinário com a severa e eficiente fiscalização das contas na legislação infraconstitucional (FUX, 2016, p. 512).

À época do julgamento da ADI n. 4.650/DF, vigia um complexo sistema de fiscalização e controle de recursos recebidos e de gastos efetuados por partidos políticos e campanhas eleitorais. Vigoravam normas disciplinadoras da administração financeira das campanhas

(artigo 20 da Lei n. 9.504/97) e regras para instituição de comitês partidários (artigo 19 da Lei n. 9.504/97); estava prevista a responsabilidade de candidatos e partidos (artigo 17 da Lei n. 9.504/97); havia formas rígidas de recebimento e movimentação de recursos e limitações às doações de pessoas físicas e jurídicas (artigo 22 da Lei n. 9.504/97); o descumprimento de normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos era passível de sanções (artigo 25 da Lei n. 9.504/97 e artigo 36 da Lei n. 9.096/95); e previam-se as condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais (artigo 73 da Lei n. 9.504/97). Ademais, exigia-se prestação de contas anual à Justiça Eleitoral (artigo 17, inciso III, da CF e artigo 32 da Lei n. 9.096/95) e prestação de contas de campanha no ano do pleito (artigo 30 da Lei n. 9.504/97 e artigo 34 da Lei n. 9.096/95).

Esse sistema fora instituído com a finalidade de disciplinar, limitar e dar transparência às relações entre doadores e candidatos, após escândalos de corrupção ocorridos na vigência de legislação anterior, que proibia peremptoriamente o financiamento por pessoas jurídicas⁹.

Sob os entendimentos de que a vedação era inábil a coibir o abuso de poder econômico nos pleitos e que as indesejadas práticas antirrepublicanas somente poderiam ser constrangidas mediante a adoção de parâmetros realistas e de mecanismos severos de controle e punição, o Legislador estabeleceu normas

[...] reconhecendo e regulamentando a captação de recursos no âmbito da esfera privada, de pessoas físicas e jurídicas, de molde a assegurar um determinado equilíbrio à campanha, e a transparência necessária a identificar as fontes de financiamento que operam por trás dos partidos e candidatos, enfim medidas que buscam garantir a lisura e a autenticidade das consultas. (CAGGIANO, 2004, 128-136)

Conforme se vê, o princípio republicano, relacionado ao bem comum e à preservação da coisa pública, projeta-se no Direito Eleitoral para exigir o reconhecimento da titularidade popular do patrimônio público e impor transparência e controle na gestão da coisa pública, de modo a coibir a fraude e a corrupção. Concretiza-se nos deveres de divulgação dos gastos com campanhas eleitorais, de prestação de contas e de instituição de relações íntegras entre financiadores e governantes – que já estavam previstos na legislação vigente à época do julgamento da ADI n. 4.650/DF.

⁹ Conforme narraram os ministros Teori Zavascki e Gilmar Mendes em seus votos, esses fatos foram determinantes na edição de leis temporárias para regerem as eleições de 1994 e 1996, que instituíram os parâmetros de controle incorporados pelas Leis n. 9.504/97 e 9.096/95, vigentes até a data do julgamento da ADI n. 4.650/DF (BRASIL, 2015a).

Mesmo diante desse cenário, o STF entendeu que o *quadro empírico* de corrupção no sistema político brasileiro seria resultado do financiamento partidário e eleitoral por pessoas jurídicas, sendo esse, portanto, incompatível com o princípio republicano. Entendeu-se que caberia ao Tribunal “ajudar a mudar um sistema eleitoral que não serve bem ao país” (BRASIL, 2015a, p. 123) e que, nesse sentido, a intervenção estaria voltada ao *aperfeiçoamento* de uma *disfuncionalidade* do modelo de financiamento vigente (BRASIL, 2015a, p. 55). Ocorre que, conforme entendimento da corrente minoritária que se formou no julgamento, não é possível *confundir a inconstitucionalidade das normas com o seu descumprimento*. A contrariedade ao regime constitucional está concretizada nas práticas antirrepublicanas perpetradas por atores políticos e doadores, e não necessariamente nas regras legais que, afinal, conviveram sempre com atos de violação, independentemente dos sucessivos ajustes efetuados ao longo do tempo.

Por isso, as anomalias a serem censuradas são as condutas desviantes dos interessados, motivadas pela consecução de fins ilícitos, e essas ensejam a adoção de um sistema de “fiscalização mais efetiva, porque há, em nosso sistema legal, instrumentos normativos que, utilizados adequadamente, teriam o condão de neutralizar os excessos cometidos” (BRASIL, 2015a, p. 266-268).

Essa solução, além de mais afinada com a nossa experiência histórica¹⁰, é a que mais se compatibiliza com a concretização do princípio republicano, pois, conforme demonstrado, sua aplicação jamais ensejou a adoção de um modelo de financiamento partidário e eleitoral específico. Seu conteúdo, na verdade, está restrito aos deveres de divulgação dos gastos com campanhas eleitorais, de prestação de contas e de instituição de relações íntegras entre financiadores e governantes, que devem ser observados em qualquer hipótese, independentemente do modelo de financiamento adotado pelo legislador ordinário.

Isso porque tanto é possível impor transparência e controle na gestão da *coisa pública*, de modo a coibir a fraude e a corrupção, em um sistema de financiamento no qual as doações por pessoas jurídicas são vedadas, quanto nos sistemas que permitem essa modalidade de contribuição. Da mesma forma, o descumprimento da lei, ante a ausência de mecanismos rígidos e eficazes de controle e punição, pode conviver também com os dois sistemas, ficando o patrimônio público exposto a práticas antirrepublicanas nas duas hipóteses.

¹⁰ Tendo em vista que o regime normativo anterior, no qual vigorava a proibição ao financiamento partidário e eleitoral por pessoas jurídicas, testemunhou graves escândalos de corrupção, “mostra-se uma alternativa pouco afinada com a nossa experiência histórica imaginar que a corrupção eleitoral e o abuso do poder econômico sejam produto do atual regime normativo e que isso seria razão ou pretexto suficiente para declará-lo inconstitucional, propiciando assim a volta ao regime proibitivo anterior” (BRASIL, 2015a, p. 148).

Sob essas considerações, é lícito concluir que o princípio republicano tem um *escopo* alargado e *força normativa* suficiente para bloquear quaisquer práticas consubstanciadas na confusão entre o público e o privado, no assalto ao patrimônio popular ou na conduta auto-interessada do agente político. Impõe que haja rígidos sistemas de controle e punição dos desvios, inclusive nos sistemas de financiamento partidário e eleitoral. Contudo, seu *conteúdo* não fornece parâmetros para a escolha (tampouco para a rejeição) de um sistema de financiamento específico, podendo o legislador optar livremente entre o financiamento por pessoas jurídicas ou exclusivamente por pessoas físicas, desde que o sistema delineado esteja munido de mecanismos voltados à promoção da transparência, controle do fluxo de recursos e punição de desvios, uma vez que são essas as exigências impostas pelo princípio republicano.

Assim, ao retirar do legislador uma opção de conformação do sistema de financiamento partidário e eleitoral, sem que houvesse verdadeira ofensa ao conteúdo da norma-princípio supostamente violada, o STF invadiu indevidamente a esfera de atuação do Poder Legislativo, ainda que imbuído da intenção de *aperfeiçoar* o sistema vigente.

Princípio da igualdade. A igualdade, relacionada ao tratamento isonômico e à vedação de diferenciações arbitrárias, é um princípio indissociável da democracia (FERREIRA FILHO, 2008, p. 281-284), não obstante as pessoas sejam desiguais sob múltiplos aspectos, realidade que se impõe e deve ser admitida pela lei (SILVA, 2000, p. 213-219).

No Direito Eleitoral, o princípio reclama “uma postura de neutralidade do Estado em face dos players da competição eleitoral [...], de forma a coibir a formulação de desenhos e arranjos que favoreçam determinados atores em detrimento de outros” (FUX, 2016, p. 520). Nesse sentido, a igualdade visa a garantir o caráter competitivo essencial aos regimes efetivamente democráticos, que somente se perfaz se os candidatos partirem “do mesmo ponto e com as mesmas armas” (LORENCINI, 2013, p. 123).

A igualdade (e decorrente competitividade) dos pleitos dependerão de um “equilíbrio nos recursos financeiros disponíveis aos partidos e candidatos concorrentes” para que possam contratar profissionais, expor suas ideias na mídia, locomover, alugar espaços para sediar comitês, etc. Mas, inexistindo a igualdade plena entre os concorrentes, cabe à legislação promover o equilíbrio desejável por meio de regulação e limitação da arrecadação e dos gastos eleitorais, a fim de alcançar o “ponto essencial para a qualificação democrática do processo eleitoral” (LORENCINI, 2013, p. 125-126).

Segundo o STF, a violação do princípio da igualdade pela legislação que instituiu o financiamento partidário e eleitoral por pessoas jurídicas teria ocorrido mediante o “desequilíbrio de forças perpetrado pelo capital” no pleito, privilegiando os eleitores que têm

mais recursos econômicos e favorecendo os partidos e candidatos alinhados a setores econômicos expressivos (BRASIL, 2015a, p. 302). Nesse sentido, a aplicação do princípio da igualdade poderia “assegurar aos mais pobres o direito de fazer contribuições para partidos e campanhas em valores iguais aos permitidos às pessoas mais ricas”¹¹.

Não obstante, a interpretação do ordenamento jurídico vigente à época do julgamento, amparada pela doutrina que se debruçou sobre o tema, revela que o sistema de financiamento adotado atendia plenamente às exigências emanadas do princípio da igualdade.

Como visto, a Constituição Federal, no campo do financiamento privado, limitou-se a proibir o recebimento de recursos financeiros de entidade estrangeira ou de subordinação a governos estrangeiros (artigo 17, inciso II, da CF), delegando ao Poder Legislativo a competência para instituir o sistema eleitoral, acompanhada do dever de promover a igualdade de chances entre os candidatos, para ajustar um ponto ótimo em nome da convivência entre os múltiplos meios de financiamento, que ela própria, a Constituição, optou por não detalhar.

Veja-se como foi instituído esse sistema, primeiro em relação ao financiamento de partidos e, depois, de campanhas. A legislação vigente à época previa a possibilidade de arrecadação de recursos privados por partidos políticos, por meio do recebimento de doações de pessoas físicas e jurídicas, impondo limites de natureza temporal (termos inicial e final para a realização de gastos), subjetiva (rol taxativo de pessoas proibidas de financiarem partidos) e objetiva (delimitação do conceito de doação e fixação de teto para as doações) – artigos 23, 24 e 81 da Lei n. 9.504/97 (MACHADO, 2008, p. 192).

No campo do financiamento público de partidos políticos, ao contrário, a Constituição foi contundente e previu de forma expressa o “direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”, conforme redação vigente à época do julgamento da ADI n. 4.650/DF. Para Elival da Silva Ramos, essa previsão de apoio material do Estado para as atividades partidárias está inserida no estatuto constitucional dos partidos políticos porque esses se revestem de inquestionável interesse público (2008, p. 57). Sob essa premissa, o legislador ordinário instituiu um complexo sistema de financiamento, partindo da desigualdade inerente entre candidatos, para promover a paridade de armas no pleito.

Assim, além daqueles limites impostos ao financiamento privado, a fim de impedir o *abuso* do poder econômico, o legislador ordinário, por determinação constitucional, também instituiu regramento para a prestação estatal em favor dos partidos políticos, a fim tutelar

¹¹ São os termos da pretensão veiculada na petição inicial, integralmente acolhida, nesse ponto, pela corrente majoritária que se formou no julgamento da ADI n. 4.650/DF.

aqueles em condições mais vulneráveis. Nesse sentido, as duas previsões realizavam o princípio da igualdade.

Já com relação ao financiamento de campanhas eleitorais, a legislação vigente à época do julgamento da ADI n. 4.650/DF não contava com financiamento direto de natureza pública (LORENCINI, 2013, p. 134-135). Mas, na prática, parte considerável dos recursos despendidos em campanhas eleitorais originava-se, ainda naquele sistema, dos cofres públicos, por intermédio dos partidos políticos. Isso porque os partidos eram beneficiários do fundo partidário e, sendo os principais agentes financiadores das campanhas de seus candidatos filiados, boa parte dos recursos desse fundo composto por dinheiro público, previsto no artigo 38 da Lei n. 9.096/95, era revertida às campanhas eleitorais. A lei adotou o critério de desempenho eleitoral para racionalizar a distribuição dos recursos do fundo, sem deixar de prever regra de proteção dos partidos menores em nome de divisão igualitária (LORENCINI, 2013, p. 140).

Além disso, o ordenamento pátrio também previa, à época, formas de financiamento público indireto, quais sejam, a (i) imunidade tributária do patrimônio, renda e serviço dos partidos políticos, prevista no artigo 150, VI, a, da Constituição Federal e (ii) a já citada previsão de espaço gratuito em rádio e televisão para a veiculação de propaganda eleitoral. O modelo nacional de financiamento previa um aporte considerável de recursos públicos no fundo partidário, além de renúncia fiscal expressiva referente à disponibilidade de horário nas emissoras de rádio e televisão – o que já implicava em “vultoso custo aos cofres públicos”, mesmo havendo, paralelamente, permissão para o financiamento privado por pessoas físicas e jurídicas (CASSEB, 2013, p. 174).

Note-se ainda que tanto no regime de financiamento privado, quanto na disciplina do financiamento público, a regulamentação dos gastos “desempenha papel central na sistemática de financiamento de campanha, pois representa um elemento de equilíbrio entre os concorrentes, devendo, portanto, ser estudado de forma paralela às formas de arrecadação de recursos” (LORENCINI, 2013, p. 129). Por isso, é lícito concluir que, embora não tivesse o condão de igualar plenamente todos os eleitores ou competidores de uma eleição, o princípio da igualdade projetava-se com vigor no direito eleitoral brasileiro, garantindo a atuação estatal voltada à promoção da paridade de armas, mediante a imposição limites arrecadatários de um lado e a prestação de incentivos públicos, do outro.

A pretensão do autor da ADI n. 4.650/DF – e do STF ao julgá-la parcialmente procedente – correspondeu não à observância do princípio da igualdade, mas à alteração – impossível e indesejável – do plano fático e material.

Atribuir a uma decisão judicial o poder de eliminar as desigualdades entre ricos e pobres, o que foi classificado pelo Min. Teori Zavascki como “defesa de uma situação um tanto exótica no plano fenomênico”, é um equívoco, eis que o Tribunal “não teria jamais o condão de eliminar ou mesmo de reduzir significativamente, no plano da realidade, a situação de vantagem das pessoas com mais recursos” (BRASIL, 2015a, p. 154).

Já em relação ao desequilíbrio entre os candidatos, o princípio da igualdade é incapaz de igualar os competidores no plano fático, além não justificar a interferência estatal “nas diferenças pré-existentes entre os partidos”, que se diferenciam de acordo com a maior ou menor proximidade com a sociedade em que está inserido (BRASIL, 2015a, p. 210-211). Por essas razões, não há de se falar em incompatibilidade das normas impugnadas com o princípio da igualdade.

Esse é o entendimento que melhor se compatibiliza com a natureza do princípio. Primeiro, porque seu *conteúdo* foi rigidamente observado pelo legislador ordinário, que, afinal, erigiu um complexo sistema de financiamento misto sob a aspiração de promover a igualdade entre os competidores do pleito. Em segundo lugar, porque se verifica no plano do financiamento partidário e eleitoral que o *escopo* do princípio, relacionado ao tratamento isonômico e à vedação de diferenciações arbitrárias, foi inegavelmente realizado pela legislação impugnada, ainda de que forma parcial, dentro dos limites impostos pelo plano fático.

É que, nesse caso, o princípio da igualdade não poderia concretizar-se de forma diversa, sem uma intermediação normativa que levasse em conta a complexidade do sistema de financiamento partidário e eleitoral, submetido a inúmeros fatores de desequilíbrio, tais como a influência do partido que ocupa o governo durante o período das eleições *ou* a concentração de poderes na estrutura partidária. Nesse sentido, entende-se que a concretização direta do princípio, por meio de provimento judicial, é incapaz de abranger todos esses fatores e, por isso, ameaça desbastar as diferenças inerentes (e desejáveis) entre pessoas, agravando os problemas que se propôs a resolver.

Dá a conclusão de que o princípio da igualdade tem *força normativa* suficiente para instituir limites à arrecadação de recursos privados e impor o dever de prestação estatal, mas não para afastar uma das modalidades de financiamento concebidas pelo legislador ordinário no complexo sistema de financiamento brasileiro – que, por sinal, era bem avaliada pela doutrina (LORENCINI, 2013, p. 137). A declaração de inconstitucionalidade da legislação impugnada, sob o fundamento da violação do referido princípio, desconsiderou a concretização parcial que se deu a ele na legislação ordinária, em grave violação da Constituição e do direito.

3. FORMULAÇÕES TEÓRICAS: PRINCÍPIOS, DIÁLOGO INSTITUCIONAL E CONCRETIZAÇÃO DO SENTIMENTO SOCIAL

Nos capítulos anteriores, foram analisados os dispositivos constitucionais que fundamentaram a declaração de inconstitucionalidade da legislação impugnada na ADI n. 4.650/DF, concluindo-se pela inexistência de norma constitucional proibitiva de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais por pessoas jurídicas.

Em relação ao artigo 14, § 9º, ficou demonstrado que a Constituição não contém proibição a toda e qualquer forma de financiamento, mas somente àquela *abusiva*.

Em relação aos princípios, a conclusão do presente estudo está fundada na premissa de que a vagueza das normas não permite ao intérprete extrair vedação tão específica como a proibição de uma modalidade de financiamento partidário e eleitoral, matéria que prescinde de desdobramento legislativo¹². Conduta diversa eleva “o grau de discricionariedade, decisionismo e arbitrariedade”, fenômeno incompatível com a ordem constitucional (STRECK, 2011, p. 23). Com isso, não se pretende negar o caráter normativo e vinculante dos princípios, tampouco ignorar a possibilidade de aplicação imediata dessas normas na solução de casos concretos. A ressalva que se faz é de que dos princípios decorre tão somente uma contribuição à solução de casos concretos, e não fórmulas prontas e acabadas, pois, ainda que se reconheça o seu caráter estruturante na ordem jurídica, a função primordial de dar corpo e vida aos ditames constitucionais é do Poder Legislativo, por meio de desdobramentos na lei (RAMOS, 2015, p. 179)¹³.

Ora, as opções legislativas devem sempre ser respeitadas na medida em que não se pode demonstrar a sua incompatibilidade com o texto constitucional, já que foram concebidas pelo Poder que possui competência primária no caso, estando vedado ao juiz decidir se a previsão

¹² No acórdão proferido pelo Tribunal é possível identificar uma relevante premissa teórica na qual se assentou a declaração de inconstitucionalidade: a de que a normatividade recém-conferida aos princípios pela ordem jurídica permite extrair soluções para os casos concretos diretamente da Constituição (2015a, p. 158). Para uma crítica fundamentada a essa concepção, veja-se José Reinaldo de Lima Lopes (2003, p. 58). Em síntese, o autor esclarece que a noção de respeito aos princípios do ordenamento jurídico e o reconhecimento da sua normatividade remontam à interpretação medieval: já naquele tempo, a aplicação de uma regra envolvia a análise de todo o ordenamento, o que mais tarde veio a ser reconhecido como interpretação sistemática.

¹³ No mesmo sentido, veja-se a premissa estabelecida no voto proferido pelo Min. Gilmar Mendes (BRASIL, 2015a, p. 258-260).

legal é boa ou ruim (RAMOS, 2015, p. 188). No mesmo sentido, se a comprovação da violação da Constituição não for possível, o juiz que declara a inconstitucionalidade viola a Constituição e a lei, porque “excede a sua competência e ofende o princípio democrático que designa o legislador como representante do povo e, portanto, como primeiro concretizador da Constituição” (DIMOULIS, 2001, p. 228).

Se, como restou demonstrado, não há incompatibilidade entre as normas impugnadas na ADI n. 4.650/DF e a Constituição Federal, porque a última não vedou o financiamento partidário e eleitoral por pessoas jurídicas, limitando-se a estabelecer padrões mínimos que foram efetivamente observados pelo legislador ordinário na conformação dos vários modelos de financiamento que vigoram sob a Constituição de 1988, não poderia o STF ter declarado a inconstitucionalidade das referidas normas. Ao assim proceder, o Tribunal promoveu um salto da interpretação diretamente ao plano constitucional, mesmo havendo regras infraconstitucionais vigentes, compatíveis com a Constituição, para reger o tema. A essa subversão da rede de relações hierárquicas estabelecida entre os vários níveis de concretização normativa, a doutrina atribuiu o nome de “anti-escalonamento da ordem jurídica” (ÁVILA, 2008, p. 8).

Ante a constatação de inexistência de regramento constitucional para o tema, a postura adequada seria a de verificar a existência de regra constitucional regulando a atribuição de competência, qual seja, o artigo 22, inciso I, para, em seguida, apurar que o Poder Legislativo exerceu o dever de fixar regras sobre Direito Eleitoral, ao editar a legislação impugnada, que, conforme se constatou, obedecia ao artigo 14, § 9º, e aos princípios democrático, republicano e da igualdade. O regramento instituído por essa legislação deveria ter sido acatado, independentemente de não ser considerado, pelos julgadores da ADI n. 4.650/DF, a melhor opção de concretização da Constituição (ÁVILA, 2008, p. 10-11).

Essa violação à estrutura do ordenamento jurídico soma-se àquela exercida contra a Constituição, mediante a inserção de norma proibitiva de financiamento partidário e eleitoral por pessoas jurídicas no § 9º do artigo 14 e nos princípios constitucionais, cujos conteúdos não albergam tal vedação. Juntas, evidenciam a *inaceitabilidade* da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal¹⁴.

¹⁴ Sobre a observância às exigências estruturais do ordenamento, veja-se as palavras de Dimitri Dimoulis: “As decisões dos órgãos de aplicação só podem ser juridicamente aceitas se for comprovado que decorrem de normas superiores. Esse é o critério do caráter (juridicamente) correto de certa interpretação. As interpretações devem respeitar, de maneira rigorosa, os mandamentos e procedimentos do “castelo” de normas que foi criado pelos legisladores e pelos conceitos elaborados em séculos de reflexão doutrinária, transmitida pelo ensino universitário” (2015, p. 864).

O Tribunal pretendeu justificar a decisão caracterizando-a como mera deflagradora de um *diálogo institucional*, modelo no qual a “decisão do Judiciário não é necessariamente a última palavra sobre o assunto, mas pura e simplesmente uma parte de um diálogo incessante” entre os Poderes (SILVA, 2009, p. 20). A ideia conduziu os votos da corrente majoritária e consta na ementa do acórdão como uma das premissas da decisão. Trata-se de concepção controversa¹⁵ e uma análise aprofundada do tema foge ao escopo do presente trabalho.

Basta destacar que a assunção do papel de *player* político pelo Tribunal, sob a afirmação de que “algumas questões precisam exatamente dessa atividade dialógica entre todos os Poderes”, não diz muito acerca da legitimidade (ou, no nosso caso, da *aceitabilidade*) da decisão proferida em diálogo institucional¹⁶. Ainda que opte por uma atuação expansiva nessa direção, o Tribunal não fica desincumbido de observar os limites impostos aos seus membros, tampouco se vê livre do dever de fundamentar suas decisões de acordo com a Constituição e o ordenamento jurídico.

Tampouco afirmar que a decisão proferida está amparada no *conjunto de valores morais da sociedade* confere legitimidade ao provimento judicial ou desobriga o Tribunal a observar seus limites. Segundo o Min. Relator, o autor da ação “confrontou o modelo normativo com o *ideário da Nação*, com seus princípios, e verificou uma notória inconstitucionalidade”, razão pela qual a ação mereceria provimento (BRASIL, 2015a, p. 161). Contudo, o argumento de que os imperativos éticos e a inspiração de justiça material se incorporaram à apreciação do Tribunal não bastam.

A adoção de parâmetros morais e de justiça, tal como realizada pelo STF nesse caso, “permanece palavra vazia”, porque esses são conteúdos individuais e mutáveis. Assim, a referibilidade exclusiva a valores da sociedade não confere legitimidade à decisão do intérprete, porque amplia de forma ilimitada a sua liberdade, ao invés de guiá-lo rumo à resposta adequada. Trata-se tão somente de “uma negação verbal, na tentativa de legitimar a decisão não como decorrência da vontade do aplicador, mas como produto de uma suposta retidão/correção (*Richtigkeit*) ética e jurídica” (DIMOULIS, 2001, p. 234-235).

¹⁵ De um lado, Conrado Hübner Mendes (2011, p. 6) e, de outro, Carlos Eduardo Frazão (2015, p. 8).

¹⁶ “To show that the court may be seen as a mere ‘interlocutor’ in an ongoing conversation does not bring such a relief. It does not immunize the court from a legitimacy test, nor does it liberate the court from the responsibility of taking appropriate decisions” (MENDES, 2011, p. 2-3).

CONCLUSÃO

Para avaliar a possibilidade de restabelecimento do financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas, o presente artigo analisou a decisão proferida pelo STF no julgamento da ADI n. 4.650/DF, buscando delimitar o ônus do legislador nessa empreitada ou, em outras palavras, compreender como os fundamentos empregados pelo Tribunal vinculam o legislador.

A análise da doutrina e da própria jurisprudência do STF revelou que o legislador constituinte optou por não regulamentar a matéria, legando um amplo espaço de conformação ao Poder Legislativo. Não há, na Constituição Federal, qualquer vedação ao financiamento por pessoas jurídicas – e a decisão do Tribunal em sentido diverso é desprovida de fundamento constitucional, além de implicar a invasão indevida na esfera competência do legislador.

A decisão do STF ainda perturbou a evolução legislativa natural do modelo de financiamento, à qual foi preciso renunciar para instituir um fundo público em substituição às doações por empresas – que, como adiantado no capítulo introdutório, enfrenta expressiva rejeição popular.

Tudo isso sem sequer garantir o aprimoramento do sistema eleitoral, pois, conforme amplamente debatido, é possível que a mudança tenha contribuído para a concentração de ainda mais poderes nas cúpulas dos partidos, para o favorecimento indevido de candidatos capazes de financiarem as próprias campanhas e para a difusão de práticas indesejadas de lavagem de dinheiro (REIS; EDUARDO, 2019)¹⁷.

Considerando todo o exposto, é lícito concluir que o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais por pessoas jurídicas pode ser restabelecido pela via legislativa, inclusive ordinária, ante a ausência de vedação constitucional nesse sentido. Além disso, as mudanças ocorridas nos planos fático e axiológico desde o julgamento da ADI nº 4.650/DF também podem justificar a reintrodução do financiamento por pessoas jurídicas no ordenamento. O restabelecimento pode se dar em qualquer extensão, desde que observados os parâmetros constitucionais que rejeitam a influência *abusiva* do poder econômico nos pleitos,

¹⁷ Segundo a pesquisa, realizada no campo da Ciência Política, “a concentração das fontes de doação de campanha permaneceu elevada, provavelmente porque aumentou o peso do autofinanciamento, o que favorece candidatos mais ricos; e o efeito do gasto de campanha sobre o desempenho eleitoral não diminuiu, provavelmente porque se intensificou a prática do caixa dois” (p. 75). No mesmo sentido, veja-se a opinião de especialistas veiculada na imprensa (PARA..., 2018) e os apontamentos do Min. Gilmar Mendes no julgamento da ADI nº 5.394/DF (BRASIL, 2018, p. 71-75).

bem como os que privilegiam o caráter democrático, republicano e isonômico da competição – como, afinal, a legislação anterior já fazia.

REFERÊNCIAS

ALCOLUMBRE defende volta do financiamento privado na eleição. Estado de Minas, 2019. Disponível em:

https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/09/19/interna_politica,1086517/alcolumbre-defende-volta-do-financiamento-privado-na-eleicao.shtml. Acesso em 04.05.2021.

ÁVILA, Humberto. “**Neoconstitucionalismo**”: entre a “ciência do Direito” e o “Direito da ciência”. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 17, jan./fev./mar., 2009.

ARAÚJO, Luiz Henrique Diniz. **O ativismo judicial e seus limites**. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro de; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**, 2º volume, Arts. 5º a 17. São Paulo: Saraiva, 1989.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.076/DF. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Sessão Plenária de 15.06.1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.709/SE. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Sessão Plenária de 01.08.2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Sessão Plenária de 17.09.2015a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.105/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Sessão Plenária de 01.10.2015b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.394/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Sessão Plenária de 22.03.2018.

CAGGIANO, Monica Herman S. **Da Operação Eleitoral**: Enquadramento Jurídico. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (coord); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (orgs). **Direito eleitoral em debate**: estudos em homenagem a Cláudio Lembo. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 20-61.

CAGGIANO, Monica Herman S. **Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais**. In: ZILVETI, Fernando Aurélio; LOPES, Sílvia (orgs). **O regime democrático e a questão da corrupção política**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 116-142.

CAPPELETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Trad. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1993.

CASSEB, Paulo Adib. **Vantagens e desvantagens do financiamento público de campanhas eleitorais.** In: CAGGIANO, Monica Herman S. (coord); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (orgs). **Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 167-187.

CONSTITUIÇÃO não traz parâmetro para doação de campanha. Revista Eletrônica Consultor Jurídico, 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-jan-08/especialistas-stf-legitimidade-julgar-doacoes-empresas>. Acesso em 04.05.2021.

DEVE-SE repensar o financiamento da política. O Globo, 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/deve-se-repensar-financiamento-da-politica-1-24123857>. Acesso em 04.05.2021.

DIMOULIS, Dimitri. **A relevância prática do positivismo jurídico.** Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 102, jan./jun. 2001, p. 215-253.

DIMOULIS, Dimitri. **Discricionariedade e justificação:** reflexões sobre a visão juspositivista da interpretação jurídica. In: Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, v. 31, 2015, p. 855-866.

FERRAZ, Sérgio. **Não é papel da Justiça criar regras sem qualquer compromisso com a Constituição.** Revista Eletrônica Consultor Jurídico, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-26/interesse-publico-justica-nao-criar-regras-qualquer-compromisso-cf>. Acesso em 04.05.2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 34ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O papel político do judiciário e suas implicações.** In: FRANCISCO, José Carlos (coord). **Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional: do passivismo ao ativismo judicial.** Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 221-241.

FRAZÃO, Carlos Eduardo. **A PEC do financiamento empresarial de campanhas eleitorais no divã: a constitucionalidade material à luz da teoria dos diálogos institucionais.** Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, jan./jun. 2015.

FUX, Luiz. **Princípios de Direito Eleitoral.** In: NORONHA, João Otávio de; PAE KIM, Richard (orgs). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli.** São Paulo: Atlas, 2016, p. 507-536.

GUEDES, Néviton. **Empresas e o direito de participar do debate político-eleitoral.** Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, jan./jun. 2014.

JEHÁ, Pedro Rubez. **Os Partidos Políticos em Cenário Eleitoral.** In: CAGGIANO, Monica Herman S. (coord); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (orgs). **Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 87-119.

KLAFKE, Guilherme Forma. **Os Acórdãos do STF como documentos de pesquisa e suas características distintivas**. FGV Direito SP, Research Paper Series N°. 132, 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2676292. Acesso em 04.05.2021.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. 4ª ed., trad. José Lamego. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2005.

LIMA LOPES, José Reinaldo de. **Juízo jurídico e a falsa solução dos princípios e das regras**. Revista de informação legislativa, v. 40, n. 160, p. 49-64, out./dez. 2003.

LORENCINI, Bruno César. **Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil**. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (coord); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (orgs). **Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 123-140.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Código Eleitoral interpretado**. 3º ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MACHADO, Marcelo Passamani. **O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política**. In: LEMBO, Cláudio (coord); CAGGIANO, Monica Herman S. (org). **O voto nas Américas**. São Paulo: Cepes, 2008, p. 183-217.

MENDES, Conrado Hübner. **Neither dialogue nor last word** (Deliberative Separation of Powers III). *Legisprudence*, Vol. 5, No. 1, pp. 1-40, 2011.

PARA especialistas, cúpulas ganham poder com novo fundo eleitoral. UOL, 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/agencia-estado/2018/01/29/para-especialistas-cupulas-ganham-poder-com-novo-fundo-eleitoral.htm>. Acesso em 07.07.2021.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, Elival da Silva. **O Delineamento do Estatuto dos Partidos Políticos na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. In: Revista de Direito Administrativo, v. 248, maio/ago. de 2008, p. 54–72.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. 5 ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 1994.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. **A Distância entre Intenção e Gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016**. In: Boletim de Análise Político-Institucional, n. 21, out. 2019, p. 67-76.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **As exigências de uma concepção jurídica baseada em princípios**. In: José Carlos Francisco (Org.), **Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional: do passivismo ao ativismo judicial**, Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **O STF e o controle de constitucionalidade**: deliberação, diálogo e razão pública. RDA - Revista de Direito Administrativo. Belo Horizonte, ano 2009, n. 250, jan./abr. 2009.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999.

STOCO, Rui; STOCO, Leandro de Oliveira. **Legislação eleitoral interpretada**: doutrina e jurisprudência. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. **Contra o neoconstitucionalismo**. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2011, n. 4, Jan-Jun. p. 9-27.