

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

MONICA JACOB MAGNUS

**FINANCIAMENTO ELEITORAL À LUZ DA ADI 4.650/DF: A ATUAÇÃO DO STF COMO
AGENTE JUDICIALIZADOR DA POLÍTICA**

PORTO ALEGRE

2016

Monica Jacob Magnus

**FINANCIAMENTO ELEITORAL À LUZ DA ADI 4.650/DF: A ATUAÇÃO DO STF COMO
AGENTE JUDICIALIZADOR DA POLÍTICA**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Direito, junto à
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul

Orientadora: Prof. Dra. Roberta Camineiro
Baggio

PORTO ALEGRE

2016

Monica Jacob Magnus

**FINANCIAMENTO ELEITORAL À LUZ DA ADI 4.650/DF: A ATUAÇÃO DO STF COMO
AGENTE JUDICIALIZADOR DA POLÍTICA**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Direito, junto à
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul

Orientadora: Prof. Dra. Roberta Camineiro
Baggio

Aprovado em __de ____ de 2016

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Roberta Camineiro Baggio – Orientadora
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Lucas Pizzolatto Konzen – Membro
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Paulo Baptista Caruso MacDonald- Membro
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

AGRADECIMENTOS

Partindo-se do princípio de que não seria possível a conclusão deste trabalho sem a ajuda de terceiros, venho por meio deste, agradecer àqueles que contribuíram para o desenvolver da minha formação.

Começo agradecendo aos meus pais, pelo amor incondicional e extrema colaboração nessa minha caminhada. Não existem vitórias individuais!

Meus sinceros agradecimentos à minha família e meus amigos, que sempre estiveram presentes, mesmo quando eu mesma não estava. Não preciso citar nomes, vocês sabem que são essenciais na minha vida. Sem vocês nada seria possível!

Por fim, exalto, com extrema gratidão, aos professores que me acompanharam ao longo desses anos, e, em especial, à professora Roberta Camineiro Baggio, não só pelas orientações repassadas durante meu trabalho, mas também por todas as vezes que me fez parar e pensar antes de tirar minhas conclusões precipitadas. Obrigada por ter aceito me orientar neste trabalho!

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a possibilidade da contribuição para campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, à luz do posicionamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, ação esta proposta pelo Conselho Geral da Ordem dos Advogados do Brasil, a qual declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que permitiam o financiamento eleitoral de campanhas por pessoas jurídicas. Ademais, verificar-se-á tal atuação do Supremo Tribunal Federal, a partir do fenômeno da judicialização da política, para, ao final, observar se, ao julgar tal demanda, o Poder Judiciário interferiu nas competências do Poder Legislativo, ferindo o princípio da separação dos poderes.

Palavras-chave: Financiamento Eleitoral. Pessoas Jurídicas. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Judicialização da Política. Separação dos Poderes.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo examinar la posibilidad de contribuir a las campañas electorales por las empresas, a la luz de la posición del Tribunal Supremo en la Acción de Inconstitucionalidad Directa 4650 / DF, comparte esta propuesta por el Consejo General del Colegio de Abogados de Brasil, que decretó la inconstitucionalidad de las normas legales que permitieron la financiación de la campaña electoral por las empresas. Además, se va a revisar esta acción del Tribunal Supremo, de la legalización del fenómeno político, porque al final, a ver si, al juzgar esta demanda, el poder judicial interfiere en las facultades del Poder Legislativo, lesionando el principio de separación de poderes.

Palabras clave: Financiación Electoral. Personas Jurídicas. Acción de Inconstitucionalidad Directa. Legalización del Fenómeno Político. Separación de Poderes.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CF	Constituição Federal Brasileira de 1988
DF	Distrito Federal
Nº	Número
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL	13
2.1 A TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.....	13
2.2 MUDANÇA DE PARADIGMA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	15
2.3 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA.....	20
3 FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL	28
3.1 FORMAS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS.....	28
3.1.1 Financiamento Misto (Público e Privado)	30
3.1.2 Financiamento Público.....	31
3.1.3 Financiamento Privado	32
3.2 O MERCADO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO BRASIL.....	33
3.3 NECESSIDADE DE REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO DE FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL.....	37
3.4 CORREÇÕES AO SISTEMA ANTERIOR À REFORMA POLÍTICA.....	40
4 .. ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650/DF A PARTIR DA CRÍTICA DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA	42
4.1 OS ARGUMENTOS DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL.....	42
4.2 A POSIÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL.....	46
4.3 VOTO DO RELATOR.....	47
4.4 VOTO DO MINISTRO JOAQUIM BARBOSA.....	50
4.5 VOTO DO MINISTRO DIAS TOFFOLI.....	52
4.6 VOTO DO MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO.....	53
4.7 VOTO DO MINISTRO TEORI ZAVASCKI.....	55
4.8 VOTO DO MINISTRO MARCO AURÉLIO.....	57
4.9 VOTO DO MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI.....	58
4.10 VOTO DO MINISTRO GILMAR MENDES.....	58
4.11 VOTO DA MINISTRA ROSA WEBER.....	59
4.12 VOTO DA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA.....	60

4.13 VOTO DO MINISTRO CELSO DE MELLO.....	60
4.14 CRÍTICA À JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA A PARTIR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.650/DF.....	61
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS.....	72

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia tem por assunto o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, analisado sob o prisma da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, bem como a incidência do fenômeno conhecido por judicialização da política.

Com o propósito de delimitar o tema, adotou-se o seguinte problema de pesquisa: a (in)constitucionalidade do financiamento eleitoral privado: uma análise da judicialização da política à luz da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF.

Tal questão se mostra relevante frente à crise de representatividade por qual passa o Poder Legislativo, haja vista não conseguir responder aos anseios da sociedade de forma eficaz, adequada e rápida. Isso faz com que o Supremo Tribunal Federal invada a função legislativa do Poder Legislativo, utilizando como álibi teórico a textura aberta e abstrata dos princípios para impor a livre vontade dos juízes constitucionais.

Ademais, por se estar em ano de eleições municipais, tal tema adquiriu fortes proporções, já que essa disputa servirá como teste para se avaliar a efetividade da decisão do Supremo Tribunal Federal. Isso sem contar no forte apelo popular, que levou, inclusive, a uma petição pública, seguida de uma audiência pública, para embasar os pedidos formulados pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Diante da forte manifestação popular e da crise pela qual vem passando o Poder Legislativo, principalmente nos últimos anos, frente a tantos escândalos de corrupção, como o Mensalão, Petrolão, entre outros, diversas vezes vinculados diretamente ao modelo de financiamento de campanhas, que permite que haja o mercado do financiamento eleitoral, no qual a influência econômica fala mais alto do que a máxima “um homem, um voto”, a sociedade, como um todo, encontra-se desacreditada na política – e, principalmente, nos políticos –, clamando por mudanças no sistema político como um todo, levando, ao Judiciário, toda e qualquer mazela, depositando nele todas as esperanças de salvação de um país, como se os Ministros – indicados pela Presidência da República, e não eleitos pelo voto popular, frise-se –, tivessem uma varinha mágica capaz de solucionar todos os conflitos, sejam eles jurídicos ou políticos, como é o caso apresentado neste trabalho.

Diante disso, deseja-se, com tal monografia, responder aos seguintes questionamentos: i) se os dispositivos relativos ao financiamento eleitoral por pessoas jurídicas seriam inconstitucionais; e, ii) se o Supremo Tribunal Federal teria legitimidade para decidir acerca de tal questão, eminentemente política.

Por conseguinte, pretende-se, com esse trabalho, não somente analisar a Ação proposta pelo Conselho Geral da Ordem dos Advogados do Brasil sobre a inconstitucionalidade do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, mas também – e, principalmente –, a possibilidade de tal tema, amplamente político, ter sido discutido no Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Poder Judiciário.

Ambiciona-se, com isso, verificar a interferência do Poder Judiciário no âmbito dos demais poderes, principalmente no Legislativo, o que acarreta a judicialização da política, tema que será discutido no primeiro capítulo deste trabalho. Neste primeiro ponto, analisar-se-á tal fenômeno, desde os fatores que desencadearam seu surgimento até às consequências para o cenário político atual. Primeiramente, far-se-á uma contextualização da judicialização da política no Brasil a partir da Constituição de 1988, valendo-se dos preceitos da teoria da separação dos poderes, bem como das mudanças ocorridas a partir da Carta Maior.

Em breve, no segundo capítulo, adentrar-se-á no tema do financiamento eleitoral no Brasil, comparando os modelos possíveis, bem como as principais características, vantagens e desvantagens de cada um deles, para, ao fim, tecer críticas ao modelo atual, que acaba por configurar um mercado de financiamento de campanhas, bem como levantar a necessidade de uma reforma legislativa a fim de modificá-lo.

Por fim, no terceiro capítulo, verificar-se-á a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, sobre a inconstitucionalidade dos dispositivos que permitiriam a doação, para fins eleitorais, por pessoas jurídicas. Neste ponto, objetiva-se demonstrar como o Supremo Tribunal Federal se posicionou frente ao tema, e, para tanto, far-se-á um estudo geral da decisão, seguida por uma análise dos votos dos Ministros, destacando quais foram os argumentos contrários e favoráveis utilizados por cada um para embasar sua decisão.

A seguir, ainda no mesmo capítulo, intenta-se averiguar qual a relação de tal decisão com o tema da judicialização da política, debatida no capítulo primeiro, para, então, chegar-se à conclusão de que houve a interferência do Judiciário no Legislativo em tal questão, mesmo sem haver a devida representatividade de tal poder para tanto.

Pretende-se, com isso, demonstrar que, apesar de tal decisão do Supremo Tribunal

Federal ter alcançado um resultado desejável – qual seja o de proibir o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, impedindo, com isso, que interesses privados se sobreponham aos públicos – deslegitima a democracia, uma vez que o poder emana do povo, e não dos juízes, sob pena de se transformar a democracia em uma juristocracia.

2 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL

O presente capítulo aborda o tema da Judicialização da Política, especialmente no Brasil, haja vista sua grande repercussão no cenário político – e jurídico – atual.

Antes de adentrar no tema propriamente dito, cabe aqui uma contextualização, a fim de abordar, brevemente, os fatores, principalmente históricos e econômicos, que desencadearam tal fenômeno.

Após, seguir-se-á, no segundo capítulo, uma análise sobre o financiamento eleitoral no Brasil, destacando as principais características – e consequências – de cada modelo.

Por fim, no terceiro capítulo, estudar-se-á a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, na qual o Supremo Tribunal Federal foi levado a decidir sobre a questão do financiamento eleitoral no país, posicionando-se pela inconstitucionalidade das doações realizadas por pessoas jurídicas. Assim sendo, far-se-á a devida contextualização entre os três temas aqui abordados: judicialização da política, financiamento eleitoral e a decisão do Supremo sobre a doação por empresas, a fim de inter-relacioná-los, e, conseqüentemente, analisar o grande papel politizador realizado por tal órgão judicial.

2.1 A TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

De acordo com Maria Eunice de Paula, deve-se respeitar o campo de ação do Direito e o da Política, para evitar que haja a degeneração de um ou outro, o que acarretaria sério prejuízo à democracia. Tal autora suscita que o imperialismo do Direito é o que causa a judicialização da Política e, conseqüentemente, a politização da Justiça, o que ocasionaria o “naufrágio da política e da Justiça”.¹

¹ PAULA, Maria Eunice de. **Poder Judiciário: Crise e Reforma**. 2006. p. 90. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/13181>>. Acesso em 11 set. 2016.

Tema central da política e base estrutural do direito constitucional, tem-se a teoria dos três poderes de Montesquieu, a qual pondera que

para formar um Governo Moderado, precisa combinar os Poderes, regá-los, temperá-los, fazê-los agir: dar a um Poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a um outro. É uma obra-prima de legislação, que raramente o acaso produz, e raramente se deixa a jurisprudência produzir. (...) Eis aqui pois a Constituição fundamental do Governo de que falamos. Sendo o seu corpo legislativo composto de duas partes, uma acorrentará a outra pela mútua faculdade de impedir. Ambas serão amarradas pelo Poder Executivo, o qual o será, por seu turno, pelo Legislativo. Esses três Poderes deveriam originar um impasse, uma inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, são compelidos a caminhar, eles haverão de caminhar em concerto.²

Partindo-se de tal ideia, percebe-se, claramente, a idealização da divisão entre os três poderes. Não bastasse isso, os estudos de Montesquieu também transparecem o entendimento de que o Judiciário seria a mão longa da lei.

Ao se analisar o contexto histórico em que tal teoria foi adotada, inclusive no Brasil, fica visível que com a restauração da monarquia, após a Revolução Francesa, a ideia de divisão de poderes estava consolidada, servindo de modelo para outras Constituições. Segundo Gilvan Correia de Queiroz Filho, durante o Império era adotado o regime parlamentar, com quatro poderes, incluindo-se o Moderador entre eles. Apenas na Primeira República que se convencionou que fossem apenas três os poderes. A Constituição brasileira em vigor veio consagrar o princípio da separação dos poderes, ao dispor, em seu art. 2º, que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.³

Os Federalistas, por sua vez, falaram em um sistema de freios e contrapesos. Em o Federalista nº 51, James Madison ofereceu algumas razões para se adotar tal sistema. Em um dos trechos mais significativos, Madison refere que a maior segurança contra a concentração gradual dos diversos poderes em um único departamento reside em dotar aqueles que administram cada departamento de meios constitucionais e pessoal necessário para resistir às invasões dos demais. Ademais, salienta que as medidas de defesa, em todos os casos, devem ser proporcionais ao risco que se corre com o ataque, devendo a ambição ser posta

² MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo; introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 24.

³ QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos do poder legislativo: atos políticos e interna corporis**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 17.

em jogo para neutralizar ambição, e o interesse humano deve estar entrelaçado com os direitos constitucionais.⁴

Roberto Gargarella, a fim de contrastar os dois sistemas (o de Montesquieu e o dos Federalistas) sustenta que todo o sistema de freios e contrapesos pode ser melhor entendido quando comparado com o sistema da divisão estrita. O autor aduz que

el modelo de los checks and balances quiere “ahorrar en virtud (cívica);” aparece basado en una fuerte desconfianza hacia las capacidades políticas de la ciudadanía; y se vincula a una noción de democracia mucho más restrictiva. Si en el modelo de la separación estricta la principal preocupación era la de asegurar la mejor expresión de la voluntad general, en éste lo que se pretende es contener los irrefrenables excesos mayoritarios, evitando finalmente las opresiones de unos sobre otros (y, muy en particular, las opresiones de las mayorías sobre las minorías). Si en el primer modelo el énfasis estaba puesto en la afirmación de los rasgos democráticos del sistema institucional, en éste el acento aparece colocado en la protección de los derechos. El sistema de frenos y contrapesos queda entonces asociado a una concepción, finalmente, negativa de la democracia, que procura evitar la comisión de ciertos males (las mutuas opresiones), antes que asegurar la concreción de otros resultados posibles, beneficiosos para el bienestar general.⁵

Assim, pode-se perceber que ambos os sistemas exerceram influência na construção do modelo brasileiro. Tal exposição se faz necessária para entender como a separação dos poderes foi imaginada inicialmente, e, principalmente, como o Brasil não tem respeitado nem um modelo nem outro, o que será visível quando da análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, no terceiro capítulo, através da qual ficará claro que o poder Judiciário tem agido ultrapassando, muitas vezes, os limites dos demais poderes, sendo, muito mais do que a mão longa da lei.

2.2 MUDANÇA DE PARADIGMA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Embora a teoria da separação dos poderes tenha sido amplamente difundida e utilizada, percebe-se que, nas últimas décadas, tanto no Brasil quanto no mundo, vem ocorrendo a transferência de parte do poder político para os tribunais. Estefânia Maria de

⁴ HAMILTON et al 1982 *apud* GARGARELLA, Roberto. **El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos**. Revista Argentina de Teoría Jurídica, Volumen 14, Diciembre de 2013. p. 7.

⁵ GARGARELLA, Roberto. **El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos**. Revista Argentina de Teoría Jurídica, Volumen 14, Diciembre de 2013. p. 10.

Queiroz Barboza e Katya Kozicki aduzem que, em certa medida, esse poder tem saído da esfera da representação parlamentar para o âmbito do Poder Judiciário. Isso porque a adoção de Constituições democráticas e rígidas, com direitos fundamentais protegidos, fez com que aparecesse um modo novo de interpretar e aplicar o Direito. Conseqüentemente, isso implicou, no caso brasileiro, um aumento da atividade do Poder Judiciário e uma preponderância desse poder nas decisões políticas do Estado, o que tem colocado tal questão no centro do debate político e jurídico contemporâneo.⁶

Com isso, segundo Marcos Faro de Castro, é possível visualizar que, após a Constituição Federal de 1988, o judiciário e o sistema político passaram a interagir entre si, em um processo complexo, do qual participam os tribunais judiciais, especialmente o STF; governo e partidos políticos; associações profissionais relevantes, especialmente a Associação dos Magistrados Brasileiros e a Associação Juizes para a Democracia, que têm orientações, valores e concepções distintas acerca do papel institucional do Poder judiciário; e a opinião pública.⁷

Percebe-se o quanto o Direito e o Poder judiciário já tinham ampliado sua presença na sociedade e na política. Devido a isso, necessário se faz referir que,

ao mundo da utopia do capitalismo organizado e do que deveria ser da harmonia entre as classes sociais, induzida pela política e pelo direito, sucede uma sociedade fragmentada entregue às oscilações do mercado, onde o cimento das ideologias e da religião, mesmo o dos laços da família tradicional, perde força coesiva. Sem Estado, sem fé, sem partidos e sindicatos, suas expectativas de direitos deslizam para o interior do Poder Judiciário, o muro das lamentações do mundo moderno, na forte frase de A. Garapon.⁸

Tendo o Judiciário se tornado o “muro das lamentações do mundo moderno”, Luiz Werneck Vianna ressalta o surgimento de uma nova dinâmica institucional, na qual o protagonista direto da questão social passa a ser o juiz. O cidadão volta-se para ele, utilizando-se dos recursos criados pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para garantir sua defesa e conquistar seus direitos. Essa nova arquitetura institucional tem ficado mais forte

⁶ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. **Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas**. In: Revista Direito GV, n. 15: São Paulo, 2012. p. 59-60.

⁷ CASTRO, Marcos Faro de. **O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política**. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_09.htm>. Acesso em 10 set. 2016.

⁸ VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES Paula Martins. **Dezessete anos de judicialização da política**. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 19, n. 2, nov. 2007. p.40.

com o exercício do controle da constitucionalidade das leis e do processo eleitoral por parte do Judiciário, submetendo, com isso, o poder soberano às leis que ele mesmo outorgou.⁹

Segundo Marcos Faro de Castro, o Brasil, atualmente, passa por um processo de mudança no que diz respeito às questões de definição do significado cultural e de determinação do papel institucional do judiciário:

A atuação dos tribunais, em sua interação com o sistema político, tem se dado em dois planos: (a) o plano das ações políticas ou não jurisdicionais, definidas pelo exercício informal (ou institucionalmente marginal) do poder; e (b) o das ações jurisdicionais, caracterizadas pelo exercício formal da autoridade judicial. No primeiro caso, encontram-se pronunciamentos de juízes (discursos de posse, declarações à imprensa) distintos dos que decorrem do exercício da autoridade judicial, mas que são frequentemente complementares a ela, do ponto de vista político. Por outro lado, as ações jurisdicionais compõem-se de pronunciamentos oficiais dos juízes, no exercício de sua autoridade judicial (despachos, sentenças, votos, acórdãos, decisões liminares).¹⁰

O supra referido autor, em pertinente trecho de seu artigo, valendo-se dos estudos do Conselho da Justiça Federal (“A imagem da Justiça Federal na imprensa escrita”, 1995, e “A opinião da sociedade civil organizada a respeito da Justiça Federal”, 1996), refere que diante desse cenário, conseqüentemente, a relação do judiciário com o sistema político agrega também a influência da opinião pública, já que tanto os políticos quanto os juízes têm se valido da mídia para publicarem suas opiniões, firmando posições frequentemente antagônicas sobre diversos temas, como gastos excessivos atribuídos ao judiciário e "privilégios" de parlamentares, políticas governamentais, decisões judiciais, princípios como o das "cláusulas pétreas", "separação e independência dos poderes" ou sobre possibilidades de reforma institucional. Assim sendo, é possível perceber como os tribunais passaram a se preocupar com a sua imagem frente a opinião pública.¹¹

Oscar Vilhena Vieira, em seu artigo denominado “Supremocracia”, explica como se deu essa relação do judiciário com o sistema político, indicando que,

para alguns analistas, o fortalecimento da autoridade dos tribunais tem sido uma consequência imediata da expansão do sistema de mercado, em plano global. Aos olhos dos investidores, os tribunais constituiriam um meio mais confiável para garantir a segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade do que legisladores democráticos, premidos por demandas “populistas” e necessariamente pouco eficientes, de uma perspectiva econômica.

⁹ VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES Paula Martins. **Dezessete anos de judicialização da política**. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 19, n. 2, nov. 2007. p.41.

¹⁰ CASTRO, Marcos Faro de. **O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política**. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_09.htm>. Acesso em 10 set. 2016.

¹¹ *Ibidem*. Acesso em 10 set. 2016.

Uma segunda corrente enxerga a ampliação do papel do direito e do judiciário como uma decorrência da retração do sistema representativo e de sua incapacidade de cumprir as promessas de justiça e igualdade, inerentes ao ideal democrático e incorporadas nas constituições contemporâneas. Neste momento, recorre-se ao judiciário como guardião último dos ideais democráticos. O que gera, evidentemente, uma situação paradoxal, pois, ao buscar suprir as lacunas deixadas pelo sistema representativo, o judiciário apenas contribui para a ampliação da própria crise de autoridade da democracia. Este é o argumento fundamental do influente livro escrito por Antoine Garapon.¹²

O autor ressalta, porém, que a hiper-constitucionalização da vida contemporânea não é a causa da desconfiança na democracia, mas sim sua consequência. Ao se optar pela ampliação do escopo das constituições e pelo reforço do papel do judiciário como guardião, obviamente estar-se-á contribuindo para o amesquinçamento do sistema representativo.¹³

Diante disso, a hiper-constitucionalização pode ser entendida como um novo paradigma, que supera a ideia da divisão dos poderes. Segundo Luiz Eduardo Motta, percebe-se, a partir dos anos 1990, o fortalecimento do Judiciário e dos atores jurídicos em relação à representação política do Legislativo, e mesmo em alguns casos, do Executivo. Tal fenômeno tem sido denominado como judicialização, e acaba superando a afirmação de Montesquieu no Espírito das Leis de que o poder judiciário era nulo.¹⁴

A partir da metade do século XX percebeu-se

um sensível crescimento do ativismo judicial e da politização do Poder Judiciário em praticamente todas as democracias liberais do Ocidente. No Brasil, em especial, o papel de proeminência do sistema jurídico na solução dos conflitos sociais e políticos é um fenômeno relativamente recente – embora bastante agudo –, e que contrasta com a tradição nacional de inércia e “despolitização” de juízes e tribunais.¹⁵

De acordo com Oscar Vilhena Viera, tal expansão da autoridade judicial já começou a ser detectada no início do século passado, nos Estados Unidos, a partir de uma série de decisões liberais da Suprema Corte que acabavam substituindo a vontade do legislador. Na Europa, por sua vez, a doutrina do *judicial review* não encontrou eco por todo o século XIX, tendo os tribunais passado a ocupar uma posição mais proeminente apenas a partir da Segunda Guerra Mundial.¹⁶

¹² VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. In: Revista Direito GV, n. 2, vol. 4: Rio de Janeiro, 2008. p. 442.

¹³ *Ibidem*, p. 443.

¹⁴ MOTTA, Luiz Eduardo. **Judicialização da Política e representação funcional no Brasil contemporâneo: uma ameaça à soberania popular?** In: MOTTA, Luiz Eduardo; MOTA, Mauricio (Org.). O estado democrático de direito em questão: teorias críticas da judicialização da política. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 51.

¹⁵ CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e a judicialização da política: estudos de casos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. p. 31.

¹⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. In: Revista Direito GV, n. 2, vol. 4: Rio de Janeiro, 2008. p. 443-444.

Seguindo os estudos de Baxi (1980) e Sathe (2007), Oscar Vilhena Vieira, ressalta que

as constituições, em geral, buscam demarcar as diferenças entre o regime deposto e aquele por ela arquitetado. Esta lógica também esteve presente nas transições portuguesa, de 1976, brasileira, de 1988, sul-africana, de 1996, ou mesmo Indiana, de 1950, elaborada no contexto do processo de descolonização.

(...)

Estas constituições não representam apenas marcos de transição para a democracia, mas explicitamente foram incumbidas de liderar o processo de mudança social.¹⁷

A fim de explicar o termo utilizado para nomear seu artigo, “Supremocracia”, Vieira aduz que o processo de expansão da autoridade dos tribunais ganhou, no Brasil, contornos ainda mais acentuados, pois o texto constitucional somado à paulatina concentração de poderes na esfera de jurisdição do Supremo Tribunal Federal têm mudado o sistema de separação de poderes no país.

O Supremo, que a partir de 1988, já havia passado a acumular as funções de tribunal constitucional, órgão de cúpula do poder judiciário e foro especializado, no contexto de uma Constituição normativamente ambiciosa, teve o seu papel político ainda mais reforçado pelas emendas de nº. 3/93, e nº. 45/05, bem como pelas leis nº. 9.868/99 e nº. 9.882/99, tornando-se uma instituição singular em termos comparativos, seja com sua própria história, seja com a história de cortes existentes em outras democracias, mesmo as mais proeminentes. Supremocracia é como denomino, de maneira certamente impressionista, esta singularidade do arranjo institucional brasileiro.¹⁸

Comparando esse fenômeno que acontece no Brasil com o que acontece no resto do mundo, Luís Roberto Barroso faz ressalvas, aduzindo que no Brasil esse fenômeno assumiu proporção ainda maior, em decorrência da constitucionalização abrangente e analítica e do sistema de controle de constitucionalidade vigente entre nós, em que é amplo o acesso ao Supremo Tribunal Federal por via de ações diretas. Para o autor, constitucionalizar é retirar um tema do debate político e inseri-lo no universo das pretensões judicializáveis. Consequentemente, quase todas as questões relevantes no campo moral, social ou político já foram discutidas ou já estão postas em sede judicial. Ainda, Barroso ressalta que a judicialização, no Brasil, decorre, sobretudo, de dois fatores:

do modelo de constitucionalização abrangente e analítica adotado; e do sistema de controle de constitucionalidade vigente entre nós, que combina a matriz americana – em que todo juiz e tribunal pode pronunciar a invalidade de uma norma no caso concreto – e a matriz europeia, que admite ações diretas ajuizáveis perante a corte constitucional. Nesse segundo caso, a validade constitucional de leis e atos normativos é discutida em tese, perante o Supremo Tribunal Federal, fora de uma situação concreta de litígio. Essa fórmula foi maximizada no sistema brasileiro pela admissão de uma variedade de ações diretas e pela previsão constitucional de amplo direito de propositura. Nesse contexto, a judicialização constitui um fato inelutável,

¹⁷ VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. In: Revista Direito GV, n. 2, vol. 4: Rio de Janeiro, 2008. p. 444.

¹⁸ *Ibidem*, p. 444.

uma circunstância decorrente do desenho institucional vigente, e não uma opção política do Judiciário. Juízes e tribunais, uma vez provocados pela via processual adequada, não têm a alternativa de se pronunciarem ou não sobre a questão. Todavia, o modo como venham a exercer essa competência é que vai determinar a existência ou não de ativismo judicial.¹⁹

Não bastasse o exposto, percebe-se que

o STF tem feito uso parcimonioso de garantias constitucionais de amplo alcance, limitando as medidas de impacto político mais visível a decisões liminares. Contudo, a análise dos acórdãos do tribunal revela que também a produção jurisprudencial rotineira do STF tem uma direção marcante na proteção de interesses privados e, portanto, de impacto negativo sobre a implementação de políticas públicas. Isso se dá, porém, de maneira concentrada nos processos em que se discute o pagamento de exações fiscais (tributos e contribuições).²⁰

Marcos Faro de Castro ressalta, diante do exposto, que o processo judicial em si mesmo e interagindo com o sistema político constitui um meio de articulação de conflito, bem como uma forma de exercício da autoridade política extremamente importante.²¹

Seguindo Tate e Vallinder, Marcio Camargo Cunha Filho, em sua monografia, refere que foi a partir de meados do século XX que o cenário político verifica uma transferência de poder dos tradicionais órgãos representativos para o Poder Judiciário. Esse fenômeno, chamado de judicialização da política, mostra-se evidente em diversas partes do planeta, e por isso já se fala em “expansão global do Poder Judiciário”.²²

Assim, percebe-se claramente que após a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve uma mudança de paradigma, através da qual o cenário político vem perdendo espaço para o judiciário. Por fim, no próximo ponto, adentrar-se-á na judicialização da política propriamente dita.

2.3 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial**. In: Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro: Renovar, 2009, v. 16. p. 7-8.

²⁰ CASTRO, Marcos Faro de. **O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política**. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_09.htm>. Acesso em 10 set. 2016.

²¹ *ibidem*, acesso em 10 set. 2016.

²² FILHO, Marcio Camargo Cunha. **A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO RIO GRANDE DO SUL: análise das ações diretas de inconstitucionalidade julgadas pelo Tribunal de Justiça gaúcho (2007-2010)**. 2010. p. 14. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27098/000763599.pdf?sequence=1>>. Acesso em 11 set. 2016.

Com a transição política, aumenta a presença de instituições judiciais, juntamente com a de seus procedimentos e de seus agentes na democracia brasileira. Na ciência política, os estudos sobre as relações das instituições judiciais com as instituições políticas têm utilizado uma expressão que determina o enfoque e orienta o debate: *judicialização da política*.²³

Sobre a judicialização da política, Débora Alves Maciel e Andrei Koerner, citando Tate e Vallinder referem que

a expressão passou a compor o repertório da ciência social e do direito a partir do projeto de C. N. Tate e T. Vallinder (1996), em que foram formuladas de linhas de análise comuns para a pesquisa empírica comparada do Poder Judiciário em diferentes países. “Judicialização da política” e “politização da justiça” seriam expressões correlatas, que indicariam os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas. Judicializar a política, segundo esses autores, é valer-se dos métodos típicos da decisão judicial na resolução de disputas e demandas nas arenas políticas em dois contextos. O primeiro resultaria da ampliação das áreas de atuação dos tribunais pela via do poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas, baseado na constitucionalização de direitos e dos mecanismos de checks and balances. O segundo contexto, mais difuso, seria constituído pela introdução ou expansão de staffjudicial ou de procedimentos judiciais no Executivo (como nos casos de tribunais e/ou juízes administrativos) e no Legislativo (como é o caso das Comissões Parlamentares de Inquérito).²⁴

Campilongo, por sua vez, sustenta que quando o direito assume para si uma função política, há politização do direito; quando a política delega competências decisórias para os tribunais, tem-se judicialização da política.²⁵

A judicialização da política é, hoje, um fenômeno facilmente observado em inúmeras sociedades. Segundo Marcos Faro de Castro, que se apropria da literatura dedicada ao tema,

esse fenômeno apresenta dois componentes: (1) um novo "ativismo judicial", isto é, uma nova disposição de tribunais judiciais no sentido de expandir o escopo das questões sobre as quais eles devem formar juízos jurisprudenciais (muitas dessas questões até recentemente ficavam reservadas ao tratamento dado pelo Legislativo ou pelo Executivo); e (2) o interesse de políticos e autoridades administrativas em adotar (a) procedimentos semelhantes aos processo judicial e (b) parâmetros jurisprudenciais em suas deliberações (muitas vezes, o judiciário é politicamente provocado a fornecer esses parâmetros).²⁶

²³ MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Revista Lua Nova, n.57, 2002. p. 113.

²⁴ TATE E VALLINDER, 1995 *apud* MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Revista Lua Nova, n.57, 2002. p. 114.

²⁵ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O direito na sociedade complexa**. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 83-84.

²⁶ CASTRO, Marcos Faro de. **O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política**. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_09.htm>. Acesso em 10 set. 2016.

Ainda nesse sentido, Marcos Faro de Castro, seguindo Tate, C. N., e Vallinder, T., aduz que a judicialização da política contribui para o surgimento de um padrão de interação entre os Poderes, que não é necessariamente deletério da democracia. Ao contrário, a ideia é que a democracia constitui um requisito da expansão do poder judicial. A judicialização da política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostram falhos, insuficientes ou insatisfatórios. Assim, aproxima-se o Direito da Política, e, em muitos casos, torna-se mais difícil distinguir entre um “direito” e um “interesse político”.²⁷

Sob esse ponto de vista, imprescindível se faz mencionar que a judicialização da política corresponde também a uma politização da justiça. E, a introdução da jurisdição no processo de formulação de políticas públicas é auxiliada, em parte, pelas regras orgânicas do Poder Judiciário.²⁸

No entanto, necessário se faz dizer que, no sentido constitucional, a judicialização refere-se ao novo estatuto dos direitos fundamentais e à superação do modelo da separação dos poderes do Estado, que levaria à ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na política.²⁹

Ademais, não obstante o processo de consolidação institucional da democracia brasileira, ela experimentaria um déficit no modo do seu funcionamento, resultante da predominância do Executivo sobre o Legislativo e do insulamento da esfera parlamentar em relação à sociedade civil.³⁰

Quanto a incidência desse tema na América Latina, Alexandre Veronese refere que

vários pesquisadores têm se dedicado ao tema da judicialização da política na América Latina. Os estudos empreendidos por Javier Couso têm efetuado uma avaliação geral do conceito de judicialização da política, especificamente em relação ao continente. O diagnóstico convergente indica a expansão do poder judicial nas democracias recentes como uma característica generalizada. O que unifica a análise de Couso é o diagnóstico de uma transição democrática geral, levada a termo na década de 1990, em todo o continente sul-americano. Todavia, a emergência do poder judicial é diretamente implicada – no entendimento do autor – por uma importação institucional, que é a revisão judicial da constitucionalidade das leis, no modelo norte-americano.³¹

²⁷ CASTRO, Marcos Faro de. **O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política**. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_09.htm>. Acesso em 10 set. 2016.

²⁸ *Ibidem*. Acesso em 10 set. 2016.

²⁹ MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Revista Lua Nova, n.57, 2002. p. 117.

³⁰ *Ibidem*, p. 122.

³¹ VERONESE, Alexandre. **A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo**. Escritos (Fundação Casa de Rui Barbosa), v. 3. p. 274-275.

No Brasil, mais especificamente, o termo judicialização da política, passou a ser utilizado em pesquisas empíricas por Ariosto Teixeira (1997) e Marcus Faro de Castro (1997). Werneck Vianna (1999) tomou o termo para descrever as transformações constitucionais pós-88, que permitiram o maior protagonismo dos tribunais em virtude da ampliação dos instrumentos de proteção judicial.³²

Nesse sentido, Maciel e Koerner afirmam que

os juristas usam o termo judicialização para se referirem à obrigação legal de que um determinado tema seja apreciado judicialmente. Próximo a esse sentido, mas já com caráter normativo, afirma-se que judicialização é o ingresso em juízo de determinada causa. Refere-se a decisões particulares de tribunais, cujo conteúdo o analista consideraria político, ou referente a decisões privadas dos cidadãos (como questões de família). Decisões judiciais particulares poderiam ser sujeitas a escrutínio e seu conteúdo poderia ser avaliado como “grau de judicialização”. A expressão é usada neste sentido mesmo para decisões que não são propriamente judiciais como no caso da verticalização das coligações políticas decidida pelo TSE. Ou refere-se à situação excepcional de maior número de conflitos políticos no Judiciário, própria aos períodos de eleições.³³

Quanto às causas desse processo de judicialização, alguns atribuem-na à ação do legislador (como Faria). Outros, como Reale, concentram-se no próprio Poder Judiciário ou na legislação defasada. Ademais, o termo judicialização da política aplica-se não só à ação dos juízes, mas também aos profissionais de outras carreiras judiciais, que seriam responsáveis por utilizar excessivamente suas atribuições para levar os conflitos à justiça, ou para resolvê-los extrajudicialmente.³⁴

No mesmo sentido, Barroso afirma que há causas de diversas naturezas para tal fenômeno:

A primeira delas é o reconhecimento da importância de um Judiciário forte e independente, como elemento essencial para as democracias modernas. Como consequência, operou-se uma vertiginosa ascensão institucional de juízes e tribunais, assim na Europa como em países da América Latina, particularmente no Brasil. A segunda causa envolve certa desilusão com a política majoritária, em razão da crise de representatividade e de funcionalidade dos parlamentos em geral. Há uma terceira: atores políticos, muitas vezes, preferem que o Judiciário seja a instância decisória de certas questões polêmicas, em relação às quais exista desacordo moral razoável na sociedade.³⁵

³² MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Revista Lua Nova, n.57, 2002. p. 114.

³³ *Ibidem*, p. 115.

³⁴ MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Revista Lua Nova, n.57, 2002. p. 116.

³⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial**. In: Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro: Renovar, 2009, v. 16. p. 11.

Baseando-se nos estudos de Giselle Cittadino, constantes no volume organizado por Luiz Werneck Vianna, *A democracia e os três poderes no Brasil* (2000), Débora Alves Maciel e Andrei Koerner aduzem que a Constituição de 1988 é marcada pela ampliação da concepção dos direitos fundamentais, que não são mais consideradas normas pragmáticas que dependem da vontade do legislador, mas sim afirmações de princípios que constituem programas de ação, objetivos que implicam o dever de ação do Estado. Nessa perspectiva, a judicialização da política seria o processo por meio do qual uma comunidade de interpretes procura dar densidade e corporificação aos princípios configurados de forma abstrata na Constituição.³⁶

Para Alexandre Veronese, a judicialização descreve um processo social, sendo a transição no relacionamento entre os três poderes estatais. A questão seria se o Poder Judiciário pode ser transformado em um conceito para aferição ou se será apenas utilizável como um rótulo geral para construção de uma narrativa contemporânea.³⁷

O conceito de politização do Judiciário pode ser indicado como derivado do debate acerca das judicialização da política. Boaventura de Sousa Santos et al., em estudo sobre o Poder Judiciário português, também mencionou o conceito de politização do Judiciário, referindo os riscos da judicialização. O maior risco indicado por Boaventura é a possibilidade de que o corporativismo judiciário use o incremento de suas competências para ampliar vantagens funcionais (privilégios), em vez de auxiliar no processo de democratização das sociedades latino-americanas.³⁸

Consequentemente, o Judiciário brasileiro tem sofrido severas críticas, assim como sofreu a Suprema Corte americana no início do século XX, no sentido de que não é órgão competente para tratar de questões políticas por não ser eleito pelo povo e, portanto, não teria legitimidade democrática para manifestar-se sobre tais questões.³⁹ A crítica político-ideológica jaz no fato de que magistrados não são agentes públicos eleitos, *id est*, sua

³⁶ MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Revista Lua Nova, n.57, 2002. p. 124.

³⁷ VERONESE, Alexandre. **A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo**. Escritos (Fundação Casa de Rui Barbosa), v. 3. p. 257.

³⁸ *Ibidem*, p. 264.

³⁹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. **Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas**. In: Revista Direito GV, n. 15: São Paulo, 2012. p. 64.

investidura não é derivada da vontade popular. Ademais, ao julgar atos do Legislativo ou do Executivo, o Judiciário desempenha um papel que é inequivocamente político.⁴⁰

Alexsandra Ramos Fontinel frisa, inclusive, que se pode afirmar que, por trás da judicialização da política, há uma certa politização da justiça, na medida em que os juízes mobilizam-se em favor de uma causa específica, no sentido de dar outra conotação as decisões, que não somente a letra da lei, mas pode ser guiada por um viés ideológico e, por vezes, partidário.⁴¹

Oscar Vilhena Viera é um desses críticos, e, sustenta que

a cada habeas corpus polêmico, o Supremo torna-se mais presente na vida das pessoas; a cada julgamento de uma Ação Direita de Inconstitucionalidade, pelo plenário do Supremo, acompanhado por milhões de pessoas pela “TV Justiça” ou pela internet, um maior número de brasileiros vai se acostumando ao fato de que questões cruciais de natureza política, moral ou mesmo econômicas são decididas por um tribunal, composto por onze pessoas, para as quais jamais votaram e a partir de uma linguagem de difícil compreensão, para quem não é versado em direito.⁴²

Assim sendo, o Supremo Tribunal Federal atuando como legislador pode acarretar a “aristocratização do Direito”, isto é, o Direito seria oriundo de uma classe elitizada – do Judiciário – e não dos representantes do povo – os membros do legislativo – acarretando o enfraquecimento do regime democrático.⁴³

Ainda nesse sentido, pode-se afirmar que nenhum Parlamento poderá substituir a figura imperial do pai. A excepcional personalidade de jurista criada por uma formação ética atua como indício da existência de uma ordem de valores justa: "uma decisão justa só pode ser tomada por uma personalidade justa".⁴⁴

Contudo,

Nesta fuga da complexidade por parte de uma sociedade na qual a objetividade dos valores está em questão não é difícil reconhecer o clássico modelo de transferência do superego. A eliminação de discussões e procedimentos no processo de construção política do consenso, no qual podem ser encontradas normas e concepções de valores sociais, é alcançada por meio da centralização da "consciência" social na Justiça.
(...)

⁴⁰ PEREIRA, Daniel Nunes; NETTO, Fernando Gama de Miranda. **Supremacia judicial e superego na justiça constitucional**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=35bf98501edec143>>. Acesso em 11 set. 2016.

⁴¹ FANTINEL, Alexsandra Ramos. **Judicialização da política: o processo político-eleitoral e fidelidade partidária no Brasil (1988-2008)**. 2014. p. 19. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/114438>>. Acesso em 11 set. 2016.

⁴² VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. In: Revista Direito GV, n. 2, vol. 4: Rio de Janeiro, 2008. p. 442.

⁴³ BALESTERO, Gabriela Soares. **Reforma política e o poder judiciário: questões polêmicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 128.

⁴⁴ KAUFMAN, 1927 *apud* MAUS, Ingeborg. **Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na "sociedade órfã"**. Novos estudos, nº 58, nov.2000. p.186.

Quando a Justiça ascende ela própria à condição de mais alta instância moral da sociedade, passa a escapar de qualquer mecanismo de controle social — controle ao qual normalmente se deve subordinar toda instituição do Estado em uma forma de organização política democrática. No domínio de uma Justiça que contrapõe um direito "superior", dotado de atributos morais, ao simples direito dos outros poderes do Estado e da sociedade, é notória a regressão a valores pré-democráticos de parâmetros de integração social.

(...)

Com a apropriação dos espaços jurídicos livres por uma Justiça que faz das normas "livres" e das convenções morais o fundamento de suas atividades reconhece-se a presença da coerção estatal, que na sociedade marcada pela delegação do superego se localiza na administração judicial da moral. A usurpação política da consciência torna pouco provável que as normas morais correntes mantenham seu caráter originário. Elas não conduzem a uma socialização da Justiça, mas sim a uma funcionalização das relações sociais, contra a qual as estruturas jurídicas formais outrora compunham uma barreira.⁴⁵

Sob essa ótica, Gabriela Balestero aduz que as mudanças bruscas na política alteram o Direito e as alterações na aplicação do Direito geram transformações na política, trazendo à tona o ativismo judicial gerado pela discricionariedade exacerbada do seu intérprete e aplicador do direito.⁴⁶

Nesse sentido, Grimm refere que a Constituição não pode realizar uma total juridicalização da política. A política como produtora do direito positivo transcende necessariamente este. Por conseguinte, a Constituição não elimina a política, apenas lhe coloca uma moldura. Em contrapartida, uma política totalmente juridicalizada estaria no fundo despida de seu caráter político e por fim reduzida à administração.⁴⁷

Conclui-se, então, que o Judiciário deve exercer o controle sobre os atos do Executivo e Legislativo, especialmente no que tange à política, contudo, deve haver limites a essa atuação para não afrontar e nem adentrar com profundidade na função legislativa e muito menos afrontar a supremacia constitucional.⁴⁸

Caso contrário, chegar-se-ia a uma contradição, ao ápice de uma não democracia, que seria o Direito sendo transformado em política, gerando um contrassenso, pois se o Direito é usado para salvaguardar a democracia, não pode se transformar na própria política.⁴⁹

⁴⁵ MAUS, Ingeborg. **Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na "sociedade órfã"**. Novos estudos, nº 58, nov.2000. p. 186-202.

⁴⁶ BALESTERO, Gabriela Soares. **Reforma política e o poder judiciário: questões polêmicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 138.

⁴⁷ GRIMM, Dieter. **Constituição e Política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 10-11.

⁴⁸ BALESTERO, Gabriela Soares. **Reforma política e o poder judiciário: questões polêmicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 159.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 151.

Após esse ponto, passar-se-á análise do financiamento eleitoral de campanhas no Brasil, e, em seguida, analisar-se-á a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a questão, a fim de verificar como se deu a judicialização da política em um caso concreto.

3 FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL

O presente capítulo irá tratar sobre o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Primeiramente, distinguir-se-á entre as formas de financiamento, ressaltando suas principais críticas e vantagens.

Após, adentrar-se-á, mais profundamente, no modelo brasileiro, analisando-se os pontos mais relevantes, para, por fim, ponderar o que tal modelo acarreta no cenário político – e jurídico – brasileiro atual.

3.1 FORMAS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

O financiamento de campanhas passou a ser regrado no Brasil à medida que o dinheiro passou a aumentar sua importância dentro dos diversos setores da sociedade. É importante destacar que cada sistema apresenta aspectos positivos e negativos, e deve-se fazer uma boa análise a fim de se indicar o mais adequado à democracia brasileira. Por fim, sendo essa questão discutida no judiciário, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, traz-se à tona as discussões sobre o financiamento de campanhas e a reforma política, convidando a sociedade a debater sobre o tema, o que acaba por se transformar em mais um caso de judicialização da política no Brasil.⁵⁰

As regras de financiamento dos partidos estabelecem um ordenamento central na ação das organizações. Tais regras configuram estratégias que impactam na dinâmica interna das organizações.

Com o fim da República Velha e a primeira parte da era Vargas, a industrialização no Brasil deu um salto, e com isso, o poder econômico passou a ter mais força em nossa

⁵⁰ OLIVEIRA, Tatiana Afonso; APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: histórico, atualidade e a questão na Suprema Corte.** Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidssp/article/view/13097/2229>>. Acesso em 14 out. 2016.

sociedade. Na ditadura militar brasileira foi criado o Código Eleitoral que vigora até os dias de hoje (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965). E no mesmo dia, foi criada a Lei de Organização dos Partidos Políticos (Lei 4.740/65). Essa foi revogada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 5.682, de 21 de julho de 1971), essa sim em vigor até os dias de hoje. A grande inovação trazida pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos é que, a partir dela, o sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil passou a ser misto (público e privado).⁵¹

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é possível vislumbrar que

os partidos adquiriram ampla liberdade e autonomia organizativa e de funcionamento interno (Artigo 17 §1º). No que diz respeito às formas de financiamento, ela proibiu as legendas de receberem recursos estrangeiros, estabeleceu a obrigação de prestação de contas à Justiça Eleitoral, previu o uso de um fundo partidário e ainda estabeleceu o direito ao acesso gratuito de rádio e TV.⁵²

O financiamento das eleições está regulamentado pela Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) e, ainda, pela Lei 9.096/96 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), na parte que trata da prestação de contas dos partidos e do Fundo Partidário. As regras vigentes estabelecem um modelo de financiamento misto, com a possibilidade de uso, em campanhas eleitorais, de fundos públicos, bem como de fundos privados, incluindo recursos próprios de candidatos e recursos provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas.⁵³

A Constituição de 1988 não definiu um determinado modelo de financiamento eleitoral. Porém,

isso não significa que qualquer regramento relativo à arrecadação de fundos em campanhas seja constitucional. Pelo contrário. A matéria se relaciona intimamente aos princípios da democracia, da igualdade política e da República, princípios basilares do direito constitucional brasileiro. Ao positivar tais princípios, a Carta de 88 forneceu ao legislador uma moldura que deve ser respeitada na elaboração de critérios para a admissão de doações privadas a campanhas e partidos políticos. Ao se desviar destes princípios no tratamento da matéria, o legislador incide em inconstitucionalidade, sujeitando-se à censura judicial.⁵⁴

⁵¹ OLIVEIRA, Tatiana Afonso; APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: histórico, atualidade e a questão na Suprema Corte.** Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13097/2229>>. Acesso em 14 out. 2016.

⁵² KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; SILVA, Josimar Gonçalves da. **O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem?** Revista Brasileira de Ciência Política, nº16. Brasília, janeiro - abril de 2015. p. 255.

⁵³ SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. **Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais.** Direitos fundamentais & justiça: ano 8, nº 26, jan./mar. 2014. p. 21.

⁵⁴ SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições.** Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em 14 out. 2016. p.3.

Necessário, no entanto, inferir que os aspectos a serem contemplados pela regulação do financiamento da política são diversos, compreendendo a origem e o destino dos fundos, os atores responsáveis, os prazos e procedimentos, os critérios de distribuição, as exigências de registro e divulgação de informações e os mecanismos de controle e sanção.

3.1.1 Financiamento Misto (Público e Privado)

Por esse modelo de financiamento, que reúne os sistemas público e privado, os partidos políticos e campanhas eleitorais são financiados por recursos oriundos de contribuições privadas do cidadão ou das empresas e de recursos da dotação orçamentária do governo nacional.

Antes da reforma política, cuja decisão pelo Supremo Tribunal Federal será abordada no capítulo 3, o modelo adotado no Brasil era o misto, com recursos públicos e privados. Os recursos públicos são oriundos do fundo partidário e do pagamento que a União faz aos veículos de comunicação (rádios e TVs) pela veiculação do horário partidário e eleitoral gratuito. Os recursos privados são de doações de pessoas físicas e jurídicas. Nas campanhas eleitorais, a legislação permite a doação privada de pessoas físicas e jurídicas. As primeiras podem doar até 10% de sua remuneração bruta do ano anterior. As segundas podem doar até 2% do faturamento do ano anterior. As doações podem ser para candidatos ou partidos.⁵⁵

Aqueles que são contrários ao financiamento público de campanhas eleitorais argumentam no sentido de que dinheiro que poderia ser destinado à saúde, educação, etc., seria utilizado com os interesses político-partidários. Já os favoráveis afirmam que tal sistema reduziria a corrupção e a desigualdade entre os candidatos.⁵⁶

Daniel Zovatto é um dos autores que defendem o sistema privado em detrimento do público. Para o autor, o financiamento privado é uma forma de participação direta dos cidadãos na política. Além disso, a necessidade de arrecadar subsídios de origem privada pode

⁵⁵ SANTOS, Ubiratan Felix Pereira dos. **Entendendo a reforma política no Brasil**. Salvador: Sindicato dos Engenheiros da Bahia, 2015. p. 4.

⁵⁶ OLIVEIRA, Tatiana Afonso; APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: histórico, atualidade e a questão na Suprema Corte**. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13097/2229>>. Acesso em 14 out. 2016.

constituir um incentivo para recrutar novos seguidores, consolidando o estreitamento da relação entre os partidos e a sociedade, com efeito de criação de uma rede de simpatizantes.⁵⁷

Ainda nesse sentido, Alice Kannan aduz que a relação entre os partidos e os cidadãos é benéfica, já que fortalece a democracia, sem contar que a busca pelo financiamento privado constitui uma forma de dar uma maior vitalidade aos partidos e promover a participação dos cidadãos no debate político e em questões sociais.⁵⁸

3.1.2 Financiamento Público

Os partidos políticos e campanhas eleitorais são financiados por recursos públicos previstos no orçamento anual do governo nacional. Os defensores da proposta argumentam que este sistema reduz consideravelmente a influência do poder econômico nas eleições. Já os críticos, dizem que a utilização de recurso público para financiar partidos políticos e campanhas eleitorais retira dinheiro que poderá ser aplicado na melhoria dos serviços públicos, principalmente saúde e educação.⁵⁹

Os argumentos a favor do financiamento público, segundo Samuels, são:

Este financiamento é extremamente democrático no sentido de garantir um nível de financiamento para todos os partidos, independente da renda dos seus eleitores. Além disso, outro argumento forte em favor do financiamento público é que este reduziria (em tese) o impacto direto de interesses econômicos sobre a política. Terceiro, também teoricamente, o financiamento público fortaleceria os partidos brasileiros porque eliminaria candidatos que correm atrás de dinheiro de interesses econômicos privados, forçando os partidos a adotar táticas de campanha que enfatizassem programas nacionais.⁶⁰

Contudo, há problemas significativos nas propostas de financiamento público de campanhas no Brasil. Isso porque as possíveis consequências positivas dependem de um pressuposto problemático, o de que o financiamento público acabaria com o caixa dois. Mas

⁵⁷ ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. Opinião Pública. v. 11, n. 2. Campinas: CESOP, 2005. p. 300.

⁵⁸ KANAAN, Alice. **Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo**. Temas do direito eleitoral no século XXI. André de Carvalho Ramos (coordenador). Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 295.

⁵⁹ SANTOS, Ubiratan Felix Pereira dos. **Entendendo a reforma política no Brasil**. Salvador: Sindicato dos Engenheiros da Bahia, 2015. p. 5.

⁶⁰ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). Reforma Política: lições da história recente. São Paulo: FGV, 2006. p. 149.

isso não ocorreria sem uma reforma séria e o fortalecimento do TSE, assim como sem reformas na legislação bancária e de taxaço.⁶¹

Necessário se faz dizer que dinheiro de caixa dois, em geral, não é dinheiro limpo. E nada no financiamento público de campanhas acabaria necessariamente com tais práticas. De fato, tal sistema, se adotado no Brasil com seu atual sistema eleitoral, iria incentivar o caixa dois, incentivando a corrupção. O que acabaria com o uso disseminado de caixa dois em campanhas? Para Samuels,

Talvez a solução seja um sistema misto, público e privado, de financiamento de campanhas. Nesse tipo de sistema, a maneira de reduzir abusos seria propor uma legislação que gerasse incentivos para políticos e contribuintes de campanha quererem seus nomes na prestação de contas. A forma de fazer isso é reduzir o limite para contribuição, aumentar a autovigilância entre os políticos, aumentar as penalidades por violação da lei e principalmente modificar substancialmente a legislação sobre bancos e impostos, para que pessoas físicas e jurídicas sejam menos encorajadas a manter grandes somas de dinheiro fora do livro, fora da economia oficial. Obviamente a tarefa não é fácil, e nenhuma lei pode resolver por si essa questão.⁶²

Samuels aduz, ainda, que somente quando as pessoas jurídicas tiverem menos incentivo para deixar grandes somas de dinheiro fora do sistema bancário e/ou não declarado ao governo, o caixa dois de campanhas cairá em desuso.⁶³

Dois outros pontos sensíveis que as propostas existentes para um financiamento público não conseguiram resolver são “quanto dinheiro o governo distribuiria aos partidos políticos” e “quem controlaria a distribuição do dinheiro”. Como os partidos decidiriam o gasto de seus fundos de campanha? Na maioria dos países com financiamento público, a liderança nacional do partido tem papel dominante na decisão dos gastos e distribuição dos recursos. No Brasil, isso resultaria em questões sobre relações de poder, já que se líderes nacionais dos partidos controlam a distribuição, eles terão imensos poderes para favorecer uns candidatos e desfavorecer outros.⁶⁴

3.1.3 Financiamento Privado

⁶¹ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. São Paulo: FGV, 2006. p. 149.

⁶² *Ibidem*, p. 149-150.

⁶³ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. São Paulo: FGV, 2006. p. 150.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 150-151.

Neste modelo, os partidos políticos e campanhas eleitorais são financiados por recursos oriundos de contribuições privadas do cidadão ou das empresas. Em alguns países, é proibida a doação por empresas que prestam serviços para o governo. Em outros, existem limites baseados no faturamento da empresa e renda anual tributável do cidadão. Os defensores da proposta dizem que este tipo de financiamento poupa recursos públicos que podem ser empregados em setores mais importantes como saúde e educação. Já os críticos dizem que este sistema aumenta a influência do poder econômico no processo eleitoral podendo favorecer grandes doadores em detrimento da “vontade popular”.⁶⁵

Este regime legal referente ao financiamento das campanhas ofenderia 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.⁶⁶

Carlos Mario da Silva Velloso e Walber de Moura Agra ressaltam:

A predominância do sistema de financiamento privado fez com que os detentores do poder econômico tenham vantagem nas eleições, tornando o sistema eleitoral extremamente desigual, haja vista privilegiar os cidadãos que dispõem de fontes de financiamento em detrimento daqueles que não possuem condições financeiras suficientes.⁶⁷

Luís Roberto Barroso, por sua vez, destaca que a conjugação de campanhas milionárias e financiamento privado tem produzido resultados desastrosos para a autenticidade do processo eleitoral e para a transparência das relações entre o Poder Público e os agentes econômicos.⁶⁸

3.2 O MERCADO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO BRASIL

⁶⁵ SANTOS, Ubiratan Felix Pereira dos. **Entendendo a reforma política no Brasil**. Salvador: Sindicato dos Engenheiros da Bahia, 2015. p. 5.

⁶⁶ ARANTES, Aldo; BRITTO, Cezar; NETO, Cláudio Pereira de Souza; LAVENÈRE, Marcello (org.). **OAB e a reforma política democrática**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014. p.17.

⁶⁷ VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 223.

⁶⁸ BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil**. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br>>. Acesso em 14 out. 2016.

As eleições no Brasil estão entre as mais caras do mundo. Campanhas mais caras significam maior dependência do poder econômico para uma candidatura competitiva — ou seja, mais participação e maior influência dos grandes doadores eleitorais, que são as grandes empresas.⁶⁹

David Samuels ressalta que o dinheiro conta muito em política. Ainda, aduz que o Brasil é uma boa oportunidade para que se avance no entendimento do impacto do dinheiro sobre as campanhas, haja vista que, ao contrário de outros países da América Latina, em 1933 o Brasil adotou uma lei que exige que todos os candidatos apresentem uma prestação de contas detalhada sobre as contribuições de campanha.⁷⁰

André Marengo, por sua vez, destaca:

Dinheiro adquire importância na manutenção de máquinas partidárias e na conquista de votos em um contexto caracterizado pelo declínio ou ausência de partidos de *massas*, combinado aos custos crescentes de campanhas eleitorais, produto das mudanças técnicas geradas pela propaganda eleitoral nos meios de comunicação, instrumentos de sondagem de preferências e profissionalização de quadros e *experts* partidários.⁷¹

Samuels analisa, ainda, o motivo de as campanhas eleitorais serem tão caras no Brasil. Para ele, são vários os fatores que influenciam, mas, é possível referir que os mais importantes são os incentivos que o sistema eleitoral impõe, e o fato de que as eleições são competitivas, e os partidos, fracos em termos de organização. Primeiro, o sistema eleitoral brasileiro, por meio da representação proporcional em lista aberta, incentiva táticas de campanha individual. Em segundo lugar, desde a redemocratização, a competição eleitoral tem sido cada vez mais acirrada. E, em terceiro, há pouco comprometimento com programas da maioria dos partidos, não podendo os candidatos fazerem campanha em cima dos programas ou plataformas de seus partidos.⁷²

David Samuels refere, ainda, que embora metade da população brasileira receba menos do que dois salários mínimos, uma imensa quantidade de dinheiro circula durante as

⁶⁹ Senado Federal. **Revista Em Discussão: os principais debates do Senado Federal**. v. 6, n. 24, fev. 2015. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/reforma-politica>>. Acesso em 13 out. 2016.

⁷⁰ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. São Paulo: FGV, 2006. p. 133.

⁷¹ MARENCO, André. **Quando leis não produzem os resultados esperados: Financiamento eleitoral em perspectiva comparada**. Dados: revista de ciências sociais, v. 53, n. 4, Rio de Janeiro, 2010. p. 822.

⁷² SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. São Paulo: FGV, 2006. p. 137-138.

eleições. E, quem fornece esse dinheiro são os interesses das elites empresariais, que influenciam as eleições e o processo político:

A disputa presidencial é quase totalmente custeada por contribuições de empresas, que em geral são muito maiores do que as contribuições individuais. As disputas para deputado em geral são mais custeadas por indivíduos se comparadas com outras disputas. Em geral, a informação revela que, para todas as disputas, partidos políticos fornecem relativamente pouco apoio financeiro aos candidatos.⁷³

O Ministro Dias Toffoli ressaltou, sobre o assunto:

O aporte de recursos traz influência do poder econômico na eleição: na medida em que aquele candidato que tiver mais condições de fazer um aporte de recursos para a sua campanha terá maiores meios de fazer o seu nome chegar ao eleitorado; e também será criado, o que poderemos dizer, com o perdão da palavra, o chamado 'rabo preso' entre o doador e o político vencedor das eleições, a dívida de favores entre o doador e o receptor da doação. E tudo isso gerará um quadro de desigualdade na disputa eleitoral.⁷⁴

Quanto aos interesses que tentam influenciar mais a política por meio do financiamento de campanhas, percebe-se que os negócios que fornecem fundos tendem a vir de setores particularmente vulneráveis à intervenção ou regulação do governo. Para David Samuels, três setores são dominantes; são eles o financeiro (incluindo bancos), o de construção e o de indústria pesada. Ademais, refere que um dado interessante é de que candidatos a cargos diferentes receberam quantias relativamente diferenciadas dos setores. Por exemplo, candidatos a presidente recebem mais do setor financeiro, pois é o presidente mais diretamente responsável por questões de política macroeconômica. Em contraste, governadores têm pouca relevância para tais políticas.⁷⁵

Pode-se inferir que

a arrecadação de fundos financeiros para custear campanhas eleitorais adquiriu um lugar central na competição eleitoral das democracias contemporâneas, com consequências para o equilíbrio da competição e geração de oportunidades responsáveis pela alimentação de redes de compromissos entre partidos, candidatos e financiadores privados, interessados no retomo 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

⁷³ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. São Paulo: FGV, 2006. p. 139.

⁷⁴ TOFFOLI, José Antonio Dias. **Financiamento das Campanhas Eleitorais**. Disponível em <http://www.tse.gov.br/eje/arquivos/publicacoes/seminario/html/jose_toffoli.htm>. Acesso em 10 out. 2016.

⁷⁵ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. São Paulo: FGV, 2006. p. 141.

eleitorais, e de outro, empresários de setores dependentes de decisões governamentais, como bancos e construção civil.⁷⁶

Samuels utiliza o termo “mercado” para se referir ao financiamento de campanha. Refere que relativamente poucas pessoas doaram dinheiro para campanhas políticas no Brasil em relação ao tamanho da população. Também, poucas empresas contribuem. Assim sendo, é possível concluir que o mercado de financiamento de campanha está dominado por relativamente poucos atores, quer pessoas físicas ou jurídicas. Em média, poucos contribuem, mas quando o fazem, tendem a dar muito dinheiro.⁷⁷

Em troca, os doadores esperam um serviço específico. Nas palavras de David Samuels:

O financiamento de campanhas no Brasil é, em grande medida, voltado para serviços, mais do que voltado para a política. Os contribuintes esperam um serviço específico que apenas um cargo público pode oferecer em retorno pelo seu investimento. Em geral, a capacidade das empresas em contribuir para as campanhas políticas aumenta a sua capacidade de desempenhar um papel central e muitas vezes despercebido na determinação das políticas públicas no Brasil.⁷⁸

A campanha é a véspera do mandato. Se a campanha for uma relação íntima entre candidatos e empresas, ela perdurará depois, até como forma de recompensar essas empresas. As doações dão às empresas o direito de escolher a maior probabilidade de êxito. Os grandes doadores definem e quem não pode ou não quer doar fica em dificuldades depois, nos contatos políticos com o Estado. Não há finalidade cívica. É investimento.⁷⁹

Com esse mercado de financiamento eleitoral pode-se concluir que, de um lado, as campanhas extraordinariamente caras podem ser um sinal de que a democracia está bem e forte, no Brasil, pois custos altos significam que os políticos estão brigando pelos cargos. Ou seja, campanhas caras sinalizam competição política intensa. Contudo, segundo Samuels,

a importância óbvia do dinheiro para o sucesso eleitoral tem muito mais implicações negativas do que positivas para a democracia. As eleições são caras primeiramente porque os políticos não possuem as ferramentas baratas para que sua mensagem chegue aos eleitores, das quais a mais óbvia é o apelo partidário. A importância do dinheiro para o sucesso eleitoral também enfraquece a vitalidade do que inicialmente é um sistema político bastante competitivo, pois faz com que a balança

⁷⁶ MARENCO, André. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Orgs.). *Corrupção: Ensaio e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 381.

⁷⁷ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. São Paulo: FGV, 2006. p. 146-147.

⁷⁸ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. São Paulo: FGV, 2006. p. 147-148.

⁷⁹ Senado Federal. **Revista Em Discussão: os principais debates do Senado Federal**. v. 6, n. 24, fev. 2015. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/reforma-politica>>. Acesso em 13 out. 2016.

pese a favor do candidato que tiver a seu lado contribuintes endinheirados. O dinheiro acentua a viabilidade das candidaturas e a sua falta limita enormemente a competitividade dos candidatos. No Brasil, o grosso das contribuições é voltado para serviços, o dinheiro é dado em troca de serviços esperados do governo. A maioria dos fundos de candidatos que não são de esquerda vem de empresas que intencionam influenciar as políticas do governo, pois muitos deles esperam obter uma recompensa direta.⁸⁰

Para Luís Roberto Barroso, o financiamento por empresas é “antirrepublicano e antidemocrático” por não impedir que o mesmo doador financie vários candidatos e não restringir a participação de empresas doadoras na gestão do governante eleito. O Ministro ressalta, ainda, que o candidato eleito termina pagando com dinheiro público o favor privado.⁸¹

Desse modo, o financiamento dos partidos e das campanhas, ao ver-se associado à corrupção, longe de contribuir para fortalecer a institucionalidade democrática, termina muitas vezes produzindo o efeito contrário, agravando a crise de credibilidade e confiança nas instituições políticas e pondo a própria política “sob suspeita”.⁸²

De acordo com John Rawls, a promoção da democracia impõe que se divisem mecanismos que tomem os legisladores e partidos políticos independentes das grandes concentrações de poder privado econômico e social, nas democracias capitalistas.⁸³

Pode-se perceber que o atual regime de financiamento de campanhas exacerba as desigualdades sociais, já que permite que os mais ricos tenham possibilidade muito maior de influir nos resultados das eleições. E isso, em um modelo democrático, não pode ser permitido.

3.3 NECESSIDADE DE REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO DE FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

⁸⁰ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. São Paulo: FGV, 2006. p. 148.

⁸¹ Senado Federal. **Revista Em Discussão: os principais debates do Senado Federal**. v. 6, n. 24, fev. 2015. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/reforma-politica>>. Acesso em 13 out. 2016.

⁸² ZOVATTO, Daniel. **Dinero y política en América Latina: una visión comparada**. Cuadernos de Ciencias Sociales: San José, n. 130, 2004. p. 13

⁸³ RAWLS, John. **Justice as Fairness: A Restatement**. Cambridge: Harvard University Press, 2001. p. 150.

Desde o início da década de 90 se discute a necessidade de alterações na política brasileira, cujo modelo em vigor favorece a falta de transparência, o fisiologismo partidário (troca de favores) e a predominância do fator econômico. A reforma política está presente na democracia, inserida em um contexto mais amplo que necessariamente a mudanças no próprio sistema político, mas sim à cultura do eleitor e à política desenvolvida pelo Estado.⁸⁴

David Samuels ressalta a necessidade de se discutir propostas de reforma do sistema de financiamento de campanhas no Brasil. Para tanto, utiliza duas abordagens, a primeira referente ao banimento de contribuições privadas e a criação de um fundo público para campanhas; segundo, a reforma do sistema existente.⁸⁵

O autor lembra que partidos políticos e campanhas políticas no Brasil já são custeados publicamente por meio do fundo partidário, das subvenções que os eleitos recebem para empregar pessoas em seus gabinetes e para divulgar seu trabalho, e do horário eleitoral gratuito. São subsídios expressivos pagos pelos contribuintes brasileiros.⁸⁶

Importante dizer:

Não se ignora que parte do problema concernente à excessiva infiltração do poder econômico nas eleições ocorre fora do âmbito das doações contabilizadas de campanha, através do uso do chamado “caixa dois” das pessoas jurídicas. Contudo, a existência de um grave problema no campo da eficácia social das normas jurídicas que limitam as doações eleitorais não pode impedir o controle e aperfeiçoamento do arcabouço normativo vigente, em direção a um sistema de financiamento de campanhas mais igualitário, democrático e republicano. Para combater o patológico quadro que hoje se desenha no país é necessário conjugar duas táticas, que não são excludentes, mas complementares e sinérgicas: coibir os abusos, através de fiscalização e punição dos que praticam irregularidades eleitorais, e alterar o marco normativo vigente, para torná-lo mais consentâneo com os valores e princípios da Constituição da República.⁸⁷

Assim sendo, não há como haver uma reforma política no Brasil sem que essa aborde o tema do financiamento de campanhas eleitorais. A população demanda que sejam revistos os meios pelos quais os políticos chegam ao poder, para que estejamos mais perto de

⁸⁴ OLIVEIRA, Tatiana Afonso; APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: histórico, atualidade e a questão na Suprema Corte.** Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13097/2229>>. Acesso em 14 out. 2016.

⁸⁵ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma.** In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente.* São Paulo: FGV, 2006. p. 148.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 148-149.

⁸⁷ ARANTES, Aldo; BRITTO, Cezar; NETO, Cláudio Pereira de Souza; LAVENÈRE, Marcello (org.). **OAB e a reforma política democrática.** Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014. p.17.

concretizar os ideais de justiça e igualdade.⁸⁸

Reforma Política é o nome que se dá ao conjunto de propostas de lei e de emendas constitucionais ligadas à temática eleitoral, que visam melhorar o sistema eleitoral. Uma ampla reforma política vem sendo articulada desde o Governo Fernando Henrique Cardoso. No entanto, as mudanças se dão esporadicamente, e não em uma grande e única reforma.

As primeiras mudanças no sistema eleitoral foram a cláusula de barreira, declarada inconstitucional, e a reeleição por um mandato, aprovada em 1997. No Governo Lula, foram aprovadas a fidelidade partidária e a Lei da Ficha Limpa. Após as eleições de 2014, começaram as discussões para a Reforma Política de 2015, que ensejou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, a qual será discutida no próximo capítulo deste trabalho.

Os principais temas dessa Reforma são o financiamento de campanhas, sistema eleitoral, paridade de gênero e representação das minorias, coligações partidárias, reeleição, suplência no Senado e prazo de filiação.

O primeiro tema citado, financiamento de campanhas, objeto de estudo desse capítulo, é um dos mais polêmicos, já que objetivava modificar a forma de financiamento, instituindo apenas o financiamento público de campanha, com um teto a ser definido e que seria igual para todos os partidos.⁸⁹

Outro ponto polêmico é o referente às coligações partidárias. Muitos afirmam que elas favorecem os pequenos partidos, só existentes para pleitear cargos em campanhas e gestões de partidos maiores, além de desigualarem o tempo de TV, haja vista que o tempo da campanha é distribuído para cada candidato pelo número de partidos existentes em sua coligação.⁹⁰

A fidelidade partidária também é um ponto latente:

O projeto muda o critério para definir o número de vagas de cada partido ou bloco na Mesa Diretora da Câmara e nas comissões. Segundo a proposta, a cota de cada partido nesses colegiados será proporcional ao número de deputados eleitos. Assim, as trocas de partidos que acontecerem depois da diplomação pela Justiça Eleitoral não contarão mais na hora de dividir as vagas da Mesa e das comissões. Como é um projeto de resolução, a mudança só atinge os deputados federais. Tanto o PRC 239/05 quanto o PL 1712 procuram instituir um ambiente mínimo de fidelidade partidária no País. As trocas de partido na Câmara representaram, de

⁸⁸ OLIVEIRA, Tatiana Afonso; APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: histórico, atualidade e a questão na Suprema Corte.** Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidsp/article/view/13097/2229>>. Acesso em 14 out. 2016.

⁸⁹ PENA, Rodolfo F. Alves. **"O que é Reforma Política?"**; *Brasil Escola*. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-reforma-politica.htm>>. Acesso em 25 out. 2016.

⁹⁰ *Ibidem*. Acesso em 25 out. 2016.

janeiro de 2003 até julho deste ano, 161 mudanças de sigla por deputados. Alguns mudaram mais de duas vezes somente nesta legislatura.⁹¹

Assim, pode-se dizer que a Reforma Política pode ser entendida como a reorganização de regras para competições eleitorais periódicas, tal como tem sido o caso no Brasil pós-democratização, ou pode ser entendida, também, como uma reorganização mais ampla do sistema político brasileiro:

No Brasil pós-democratização, a agenda da reforma política foi mudando: no começo dos anos 90 ainda eram discutidos amplos traços da organização das instituições políticas, como foi o caso do plebiscito sobre o parlamentarismo. A partir do final da década de 90, a ideia de reforma política foi se consolidando em torno de diferentes pontos: a reorganização ampla das regras do sistema político e da forma de financiamento de campanha, a criação de novas instituições capazes de aumentar a participação e os diferentes padrões de interação entre instituições representativas e participativas.⁹²

Com isso, seguindo os estudos de Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia, cabe frisar que uma Reforma Política só será totalmente bem-sucedida se, e quando, conseguir contribuir para o aperfeiçoamento e o aprofundamento da ordem democrática, incidindo positivamente sobre o comportamento político dos atores em interação e sobre os resultados produzidos.

3.4 CORREÇÕES AO SISTEMA ANTERIOR À REFORMA POLÍTICA

David Samuels refere que o sistema que se adotava antes da reforma política precisaria de correções. Para tanto, elenca duas sugestões, que apontam dois objetivos, os quais seriam reduzir a capacidade de um número pequeno de pessoas ou empresas influenciar o processo político e aumentar a transparência do processo:

Primeiro, sugiro reduzir a quantia máxima que as pessoas físicas e jurídicas podem doar. A lei deveria colocar um limite sobre o total que uma pessoa ou empresa pode doar em um ano, e não, como no caso das leis atuais, colocar um limite sobre a renda do doador. Também deveria ser limitada a quantia que uma pessoa pode doar a um único candidato em um ano.
(...)

⁹¹ Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/71407.html>>. Acesso 25 out. 2016.

⁹² AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 5.

Diminuir a contribuição máxima reduziria – em tese e pelo menos marginalmente – a influência do dinheiro nas eleições. Teria também um efeito saudável na redução do uso do caixa dois.

Junto com a sugestão de baixar o limite de doações, os candidatos também teriam de relatar seus gastos de campanha, assim como os recursos recebidos durante a campanha. Atualmente, os candidatos só têm de prestar contas depois da campanha. (...)

A vantagem de exigir que os candidatos registrem doações e despesas durante a campanha é que a mídia, e assim os eleitores, têm uma visão direta muito maior dos interesses econômicos que apoiam os candidatos. O interesse público estaria muito mais bem servido se os candidatos tivessem de relatar suas fontes de financiamento durante a campanha, em tempo real.⁹³

A reforma é importante pois o cenário atual contribui para a crise de representação e para o afastamento do povo da política. Afinal, se os políticos reúnem os recursos necessários para se eleger apenas junto a empresas, sem precisar de cidadãos, o esquema de arrecadação de fundos diminui a capilaridade do sistema representativo e cidadãos comuns ficam com a impressão de que a política simplesmente não é para eles.⁹⁴ E, como ressaltou Michael Walzer, a forma mais comum de impotência decorre da dominação do dinheiro na esfera política. Cidadãos sem dinheiro compartilham uma profunda convicção de que a política não lhes oferece nenhuma esperança.⁹⁵

⁹³ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. São Paulo: FGV, 2006. p. 151-152.

⁹⁴ SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em 14 out. 2016. p.11.

⁹⁵ WALZER, Michael. **Spheres of Justice: A defense of Pluralism and Equality**. New York: Basic Books, 1983. p. 310-311.

4 ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650/DF A PARTIR DA CRÍTICA DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Neste capítulo, far-se-á uma análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, a qual versou sobre a proibição, pelo Supremo Tribunal Federal, de doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e partidos políticos.

Primeiramente, comentar-se-á a decisão como um todo, destacando os seus principais aspectos. Em seguida, far-se-á um levantamento sobre os votos dos Ministros, separadamente, de forma a entender quais os argumentos contrários e favoráveis utilizados por cada um deles.

Por fim, aproveitando-se da base teórica conquistada ao longo deste trabalho, utilizar-se-á da crítica sobre a judicialização da política para tecer comentários a respeito da decisão do Supremo Tribunal Federal.

4.1 OS ARGUMENTOS DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, com o objetivo de ver declarados inconstitucionais, pelo Supremo Tribunal Federal, os dispositivos da legislação eleitoral que instituem um limite às doações de pessoas naturais baseado em percentual de seus rendimentos; não definem limites para o uso de recursos próprios por candidatos e admitem doações de pessoas jurídicas.⁹⁶

Em linhas gerais, os pedidos formulados na ADI propugnaram pela adoção de um limite per capita uniforme para doações por pessoas físicas, a ser fixado pelo Congresso Nacional, em patamar baixo o suficiente para não violar a igualdade entre os eleitores; pela

⁹⁶ SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em 24 out. 2016. p. 12.

adoção de um teto para o uso de recursos próprios por candidatos em suas campanhas, a ser também fixado pelo Congresso Nacional, em patamar baixo o suficiente para que não seja violada a paridade de armas entre os candidatos; e pela proibição de doações por pessoas jurídicas a campanhas e partidos políticos.⁹⁷

Pode-se dizer que a argumentação da Ordem dos Advogados do Brasil gravitou, principalmente, em torno de três princípios: o princípio da isonomia, o princípio democrático e o princípio republicano. Estas tratam-se de espécies normativas marcadamente abertas, com ampla margem de apreciação.

A jurisdição constitucional, quando tem por base apenas princípios abertos, anda perigosamente perto do campo de atuação do poder legislativo. Robert Alexy pontuava que a Constituição estatui uma ordem-moldura, nos limites da qual o legislador goza de liberdade de conformação. Sendo assim, quando não existe clareza quanto ao que a Constituição proíbe ou deixa de proibir, a dúvida deve favorecer o Congresso, que deve ser, digamos assim, o principal “ponderador” de princípios de qualquer ordem democrática.⁹⁸

Nesse sentido, destaca-se o seguinte texto da emenda da ADI:

A Constituição da República, a despeito de não ter estabelecido um modelo normativo pré-pronto e cerrado de financiamento de campanhas, forneceu uma moldura que traça limites à discricionariedade legislativa, com a positivação de normas fundamentais (*e.g.*, princípio democrático, o pluralismo político ou a isonomia política), que norteiam o processo político, e que, desse modo, reduzem, em alguma extensão, o espaço de liberdade do legislador ordinário na elaboração de critérios para as doações e contribuições a candidatos e partidos políticos.⁹⁹

Importante frisar que a formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento de campanhas impõe um pronunciamento da Corte destinado a abrir os canais de diálogo com os demais atores políticos (Poder Legislativo, Executivo e entidades da sociedade civil).¹⁰⁰

Um dos pontos principais postulados pelo Requete na ADI é que o Congresso Nacional seja instado a editar legislação que estabeleça limite per capita uniforme para

⁹⁷ SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em 24 out. 2016. p. 12.

⁹⁸ FERNANDES, Hugo Abrantes. **Análise crítica da ADI 4650 à luz da história brasileira: a decisão foi uma mudança de rumos ou uma retomada?** 71 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2016. p. 39.

⁹⁹ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 3 - 4.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 4.

doações a campanha eleitoral ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, bem como limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral, no prazo de 18 meses, sob pena de, em não o fazendo, atribuir-se ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para regular provisoriamente tal questão.¹⁰¹

Segundo o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, tal medida é necessária porque a atual disciplina normativa de financiamento das campanhas eleitorais maximiza os vícios da dinâmica do processo eleitoral, máxime porque gera uma intolerável dependência da política em relação ao poder econômico. Tal modelo criaria também uma assimetria entre seus participantes, de vez que exclui *ipso facto* cidadãos que não disponham de recursos para disputar em igualdade de condições com aqueles que injetem em suas campanhas vultosas quantias financeiras, seja por conta própria, seja por captação de doadores.¹⁰²

Quanto ao princípio da isonomia (CRFB/88, art. 5º, *caput*, e art. 14), o Requerente alega haver violação “por exacerbar, ao 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”.¹⁰³

A OAB sustentou, também, que as normas impugnadas atentam contra o princípio democrático, previsto em inúmeras disposições constitucionais (CRFB/88, art. 1º, *caput* e § único, art. 14 e art. 60, §4º, II), na medida em que “infunde elementos fortemente plutocráticos na nossa jovem democracia, ao converter o dinheiro no ‘grande eleitor’”.¹⁰⁴

Arguiu, por conseguinte, violação ao princípio da igualdade de chances, corolário do postulado democrático, porquanto “fortalece aqueles que têm mais acesso ao poder econômico, seja pelas bandeiras políticas que sustentam, seja pela sua participação no governo de ocasião”. Pode-se dizer que, por ser permissiva, a legislação transpõe a desigualdade do campo econômico para o político, tornando algumas pessoas mais influentes

¹⁰¹ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 11.

¹⁰² *Ibidem*, p. 13-14.

¹⁰³ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 14.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 14.

do que outras nos pleitos eleitorais.¹⁰⁵

A OAB, em seguida, sustentou haver violação ao princípio republicano, já que as doações por empresas seriam feitas objetivando uma futura compensação, pela qual os candidatos eleitos se valeriam dos instrumentos do Estado para atender aos interesses das pessoas jurídicas. Além disso, o Requerente alega que “o sistema de financiamento de campanhas fomenta práticas antirrepublicanas ao invés de combatê-las”, uma vez que, ante a comprovada dependência do poder econômico para a obtenção do sucesso na competição eleitoral, os políticos tenderiam a favorecer os interesses de seus financiadores tanto no em suas funções políticas (*e.g.*, elaboração de leis) quanto no uso máquina administrativa (*e.g.*, execução do orçamento, licitações, contratos públicos).¹⁰⁶

Cabe destacar o seguinte texto trazido na Ação Direta de Inconstitucionalidade:

a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano.¹⁰⁷

A OAB também elenca, no texto da Ação, motivos pelo qual o tema necessitava de “uma enérgica intervenção da jurisdição constitucional”. Seriam eles o fato do caso versar sobre pressupostos do funcionamento da própria democracia; o envolvimento direto dos representantes eleitos do povo na matéria em discussão, de forma que o Judiciário possuiria melhores condições de discutir a questão com a imparcialidade que lhe é necessária; e a correspondência da parcela dos cidadãos destituídos de poder econômico a uma minoria, quando analisada do ponto de vista social, de forma que, em decorrência da sua situação de vulnerabilidade, precisaria de uma intervenção mais ativa da jurisdição constitucional.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 15.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 16.

¹⁰⁷ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 14.

¹⁰⁸ BRAGA, Augusto César de Assis. **Financiamento de campanhas eleitorais: uma análise da ADI 4650 do STF.** 33f. il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2015. p. 20.

4.2 A POSIÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL

Em resposta ao pedido formulado pela Ordem dos Advogados do Brasil, Presidência da República apresentou suas informações, por intermédio da Consultoria-Geral do Ministério da Justiça e da Consultoria-Geral da União, defendendo a constitucionalidade das disposições impugnadas. Sustenta a impossibilidade de alijar as pessoas jurídicas do processo político, na medida em que “são um segmento da sociedade e constituem a organização dos fatores de produção dessa mesma sociedade”. Afirmar que “a possibilidade de pessoas jurídicas financiarem campanhas eleitorais por si só, não se configura em critério de desequilíbrio, respeitadas as disposições legais no que concerne a limites máximos para os montantes dos aportes privados e à qualidade do financiador”. Por fim, pontua que a discussão deve gravitar em torno dos mecanismos de controle e de transparência, visto que, a seu sentir, “as normas, por melhores que sejam, se tornarão letra morta e as relações entre dinheiro e política se desdobrarão por canais paralelos, à margem de todo controle”.¹⁰⁹

A Câmara dos Deputados, por sua vez, manifestou-se pela constitucionalidade, formal e material, do complexo normativo relativo ao financiamento de campanhas. Afirmar que todas as disposições impugnadas nessa ação direta foram processadas dentro dos estritos tramites constitucionais e regimentais inerentes à espécie, e, a decisão sobre o formato do financiamento das campanhas eleitorais não é dado pronto e acabado contido na norma constitucional, mas, ao contrário, trata-se de uma decisão política do Congresso Nacional.¹¹⁰

Por fim, a Presidência do Senado Federal, também propugnou pela constitucionalidade das normas legais adversadas. Refere que não há como se dizer que existem as violações aos princípios descritos, principalmente porque o sistema atual prevê diversos mecanismos para equilibrar a disputa eleitoral. Ainda, assenta 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

¹⁰⁹ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 17.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 18.

e de campanhas eleitorais”.¹¹¹

O Advogado-Geral da União, na qualidade de defensor *legis*, pronunciou-se, preliminarmente, pelo conhecimento parcial da presente ação direta. No mérito, pugnou pela improcedência dos pedidos deduzidos. Alegou, no tocante à incompatibilidade com o princípio da separação de poderes, que os itens referidos pretendem “que esse Supremo Tribunal Federal instaure nova disciplina sobre o tema versado pelas normas atacadas, bem como imponha ao Poder Legislativo o dever de alterar a legislação vigente”, razão por que “seriam juridicamente impossíveis”. No mérito, afirma inexistir fundamento constitucional que interdite as pessoas jurídicas de “atuar[em] de forma participativa em algum modelos e financiamento de campanhas políticas, através de doações legalmente contabilizadas”.¹¹²

4.3 VOTO DO RELATOR

O Ministro Relator Luiz Fux, ao apreciar a questão, destacou haver uma crise de representatividade no ambiente político atual, a qual está conduzindo os cidadãos a um estado de ceticismo em relação aos membros da classe política. Tal ceticismo seria decorrente do fato dos políticos privilegiarem interesses particulares em detrimento do interesse público. Com isso, o adequado funcionamento das instituições resta comprometido.¹¹³

Após decidir sobre matéria preliminar, na qual reconheceu a legitimidade *ad causum* da OAB para propor tal ação, bem com a legitimidade do pedido da mesma, Fux delimitou a controvérsia e teceu algumas considerações sobre a possibilidade de jurisdição constitucional sobre a Reforma Política. Para o Ministro, seria necessário levar em consideração três pontos fundamentais:

1º) saber se o Poder Judiciário, mais especificamente o Supremo Tribunal Federal, possui algum espaço legítimo para apreciar temas que atingem o núcleo do processo democrático, como é o caso do financiamento de campanhas eleitorais; se houver tal campo de atuação, 2º) delimitar a exata extensão desse controle jurisdicional para não restar caracterizada indevida (e, portanto, inconstitucional) interferência judicial no âmbito de atribuições conferidas precipuamente aos poderes políticos;

¹¹¹ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 18-19.

¹¹² *Ibidem*, p. 19-20.

¹¹³ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 26.

3º) definir se eventual pronunciamento da Corte é em si definitivo, interditando a rediscussão da matéria nas instâncias políticas e na sociedade em geral.¹¹⁴

No tocante ao primeiro ponto, o Ministro Fux ressalta que não se objeta que o debate acerca das reformas estruturais dentro de um Estado, como é o caso da Reforma Política, deva ser travado nas instâncias políticas majoritárias, porém, disso não decorre uma interdição completa do exercício da jurisdição constitucional e uma deferência cega do juiz constitucional com relação às opções políticas feitas pelo legislador. O Ministro Relator aduz ainda, ser dever da Corte corrigir eventuais vícios presentes no sistema legal, bem como proteger às minorias que possuem dificuldade para se fazer ouvir.¹¹⁵

Fux chama a atenção, ainda, para o inconveniente de se ter uma Reforma Política discutida por parlamentares que são frutos do sistema o qual se pretender reformar:

Inicialmente, repiso que me parece indisputável que a Reforma Política deva ser capitaneada pela classe política, e não pelo Poder Judiciário. Sucede que não se pode olvidar que o produto final deste debate interessa, em alguma medida, aos próprios agentes decisórios que estão no exercício do poder e foram eleitos segundo as regras vigentes. Esse cenário coloca uma questão de *sinceridade e realidade institucional*, que poderia ser resumida em uma pergunta direta e imediata: é factível confiar *única e exclusivamente* aos agentes políticos a prerrogativa de reformulação das regras concernentes ao financiamento de campanhas, quando, em verdade, foi o exato sistema em vigor que permitiu a sua ascensão aos cargos que ocupam? A resposta é, a meu juízo, negativa.¹¹⁶

O Ministro sustenta ser necessário cautela com os arranjos institucionais que outorguem competência para reforma-los exclusivamente àqueles diretamente interessados no resultado dessa reforma. Para ele, as chances de surgirem disfuncionalidades decorrentes disso são autoevidentes.

Assim, ressalta que não deve se transferir os poderes decisões das instituições representativas para o Judiciário, haja vista isso configurar, nas palavras de Ran Hirschl, um processo de juristocracia, o qual seria incompatível com o regime democrático. Assim, é dos órgãos políticos a tarefa de formular marcos normativos conformadores da vida social.¹¹⁷

Assentada a possibilidade de apreciação do tema pelo Tribunal, o Ministro passou a considerar sobre a extensão dessa atuação. Afirmou que, embora a Constituição não tenha

¹¹⁴ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 37-38.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 38-39.

¹¹⁶ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 41.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 43.

disposto sobre o modelo de financiamento de campanhas eleitorais, estabeleceu uma série de parâmetros que o sistema político deve seguir. Desta forma, a atuação da Corte é para definir se o legislador atuou dentro da moldura constitucional, verificando se as regras atinentes ao financiamento de campanhas não ferem os princípios constitucionais que deve respeitar.

Assim sendo, nas palavras do Ministro Relator:

A Corte Constitucional deve promover, na espécie, de forma *prudente* e *intencional*, um “*colóquio contínuo*” com os demais poderes políticos e com as entidades da sociedade civil em geral, sem a pretensão de impor um modelo acabado de financiamento que engesse a atividade legiferante.¹¹⁸

Após tais considerações, o Ministro Relator passou a proferir seu voto.

Primeiramente, analisou sobre a participação, em campanhas eleitorais, de pessoas jurídicas:

De início, não me parece que seja inerente ao regime democrático, em geral, e à cidadania, em particular, a participação política por pessoas jurídicas. É que o exercício da cidadania, em seu sentido mais estrito, pressupõe três modalidades de atuação cívica: o *ius suffragii* (*i.e.*, direito de votar), o *jus honorum* (*i.e.*, direito de ser votado) e o direito de influir na formação da vontade política através de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. (...) Por suas próprias características, tais modalidades são inerentes às pessoas naturais, afigurando-se um disparate cogitar a sua extensão às pessoas jurídicas.¹¹⁹

Assim, o Ministro considera ser o exercício de direitos políticos incompatível com a essência das pessoas jurídicas. Citando Ronald Dworkin, afirma que as empresas são ficções legais, não tendo, portanto, opiniões próprias para contribuir, nem direitos para participar com a mesma voz e voto na política.¹²⁰

Indo além, Fux se opõe à ideia de que a participação de pessoas jurídicas no processo político, seria um reforço às próprias instituições democráticas. Para o Ministro, ocorre justamente o oposto: a participação de pessoas jurídicas tão só encarece o processo eleitoral, sem oferecer, como contrapartida, a melhora e o aperfeiçoamento do debate.¹²¹

Diante de seu arsenal argumentativo, Fux declara não ser difícil constatar que um

¹¹⁸ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 47-48.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 52.

¹²⁰ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 53.

¹²¹ *Ibidem*, p. 53.

número restrito de pessoas jurídicas (menos de 0,5% do total de empresas brasileiras) financia as campanhas políticas no Brasil. Além disso, frisa que essas doações são fator de desequilíbrio nos certames eleitorais, já que os limites de doações previstos na legislação, em vez de inibir, estimulam que as maiores empresas façam maiores doações.¹²²

Ademais, o Ministro Relator sustenta que a exclusão do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas não ensejará sérias consequências para a arrecadação de recursos, visto que se manterá o acesso à propaganda eleitoral gratuita e aos recursos do fundo partidário, além do fato de que o financiamento por pessoas naturais irá persistir.¹²³

Outro ponto analisado pelo Relator são os mecanismos de controle dos financiamentos de campanhas. Para ele,

o argumento de que as empresas continuariam a investir elevadas quantias nas campanhas eleitorais, desta vez não contabilizadas (“Caixa 2”), não impede que se constate a disfuncionalidade do atual modelo e, bem por isso, se promova o seu aperfeiçoamento. Na realidade, tanto a proibição de doações por empresas privadas quanto o aperfeiçoamento das ferramentas de controle podem caminhar juntas. E, a este respeito, proscrever a doação por pessoas jurídicas pode, inclusive, facilitar a tarefa dos órgãos de controle, uma vez que se tornam *autoevidentes* as campanhas mais dispendiosas.¹²⁴

Outro aspecto levado em consideração por Fux se refere à permissão que é dada a algumas pessoas jurídicas em contraposto a vedação de outras entidades, como sindicatos e organizações não-governamentais. Neste sentido, o Ministro visualiza uma ofensa ao princípio da igualdade.¹²⁵

Diante de todo o exposto, o Relator vota pela procedência dos pedidos formulados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos referentes à doação por pessoas jurídicas.

4.4 VOTO DO MINISTRO JOAQUIM BARBOSA

¹²² Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 54-55.

¹²³ *Ibidem*, p. 55.

¹²⁴ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 59.

¹²⁵ BRAGA, Augusto César de Assis. **Financiamento de campanhas eleitorais: uma análise da ADI 4650 do STF**. 33f. il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2015. p. 24.

O Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto, acompanhou o Relator. Ademais, ressaltou que

a universalização do voto e a emergência das democracias de massa conduziram a um vertiginoso custo dos meios de comunicação política, acarretando, muitas vezes, dispêndios eleitorais desmesurados. Como todos sabemos, a democracia não deveria ter um preço, mas é exatamente desse preço, desse custeio desmesurado que a Corte terá de se debruçar.¹²⁶

Ainda, refere que o poder econômico não deve mais condicionar o exercício do poder político, uma vez que o cargo público, nos tempos atuais, não é mais a propriedade de quem o exerce.¹²⁷

O Ministro faz, por conseguinte, uma alusão histórica às origens de nossa política representativa, identificando na democracia atual alguns resquícios da república velha, como o patrimonialismo e o coronelismo¹²⁸:

Esse processo de formação sociopolítica apresenta algumas características que permitem identificá-la como deficitária em termos republicanos e em comparação a diversas democracias ocidentais. Tão constantes são as relações de confluência perversa entre público e privado no Brasil que, muitas vezes, parecem invisível, a certas pessoas e a grupos políticos, a tênue fronteira entre a casa e a rua, o jardim e a praça. Observam-se sucessivos modos de apropriação da coisa pública para fins particulares, destacando-se os fenômenos confluentes do patrimonialismo e do coronelismo, ambos nocivos à democracia.¹²⁹

O Ministro ressaltou que o financiamento eleitoral pelas empresas é manifestamente inconstitucional, haja vista uma influência nefasta, pernicioso no resultado dos pleitos, apta a comprometer a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, bem como de comprometer a independência dos representantes. Para a empresa, o financiamento de campanha pode ser um meio de acesso no campo político, a fim de propiciar benefícios outorgados pelo candidato eleito. Joaquim Barbosa ressalta ser esse o chamado "toma lá, dá cá", tão conhecido de todos aqueles que acompanham a vida política brasileira.¹³⁰

¹²⁶ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 67.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 68.

¹²⁸ FERNANDES, Hugo Abrantes. **Análise crítica da ADI 4650 à luz da história brasileira: a decisão foi uma mudança de rumos ou uma retomada?** 71 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2016. p. 46.

¹²⁹ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 68-69.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 70.

4.5 VOTO DO MINISTRO DIAS TOFFOLI

O ministro Dias Toffoli, também acompanhando o relator, inicia seu voto referindo que tal julgamento se trata, na verdade, de quem pode financiar a democracia no Brasil.

Refere, ainda, que a Corte já reconheceu que os direitos inerentes à democracia e a seu exercício são considerados cláusulas pétreas da Constituição Federal de 1988. Sendo assim, a deliberação sobre a sistemática do financiamento eleitoral requer uma reflexão sobre qual modelo de democracia foi garantido pela Constituição. Segundo o Ministro:

E esta Suprema Corte, no exercício da jurisdição constitucional, deve atuar como garante das condições e da regularidade do processo democrático, restabelecendo o exercício da cidadania mediante regras constitucionais de financiamento eleitoral, de modo a preservar o Estado Democrático de Direito; a soberania popular e a livre e igual disputa democrática, exercida, exclusivamente, por seus atores – eleitor, candidato e partido político –, com igualdade de chances; todos essas cláusulas pétreas da ordem constitucional positivada em 1988. Essa é precisamente a hipótese destes autos.¹³¹

Quanto à pessoa jurídica, não há nenhum comando ou princípio constitucional que justifique a sua participação no processo eleitoral brasileiro, em qualquer fase ou forma, já que não podem exercer a soberania pelo voto direto e secreto. O Ministro ressalta que, por meio do parágrafo único do art. 1º e o caput do art. 14 da Constituição Federal, pode-se perceber que a pessoa jurídica não pode votar, não pode ser votada e, caso pudesse votar, o voto não teria o mesmo valor, formal e material, para todas.¹³²

Assim, o financiamento eleitoral deve ter liame com os atores sociais que participam do pleito: os eleitores, os partidos políticos e os candidatos. Se as pessoas jurídicas não participam do processo democrático - pois não gozam de cidadania -, admitir que possam financiar o processo eleitoral é violar um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da soberania popular.¹³³

Por fim, para corroborar seu voto, o Ministro Dias Toffoli aduz:

¹³¹ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 88-89.

¹³² *Ibidem*, p. 90-91.

¹³³ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 91.

No meu entender, não há dúvidas, portanto, que o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas resulta em evidente influência do poder econômico sobre as eleições – expressamente vedada no art. 14, § 9º, CF/88. -, o que já seria suficiente para se declarar a inconstitucionalidade da norma. Por sua vez, autorizar a influência dos setores econômicos sobre o processo eleitoral é admitir o que também é constitucionalmente vedado: a quebra da igualdade jurídica nas disputas eleitorais e o desequilíbrio no pleito.¹³⁴

O Ministro finaliza seu voto referindo que, no processo eleitoral, todos os cidadãos têm o mesmo valor. Assim sendo, não se pode medir o exercício da cidadania e a participação de eleitores e dos candidatos no processo eleitoral com base na capacidade financeira de cada um deles.¹³⁵

4.6 VOTO DO MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

O voto do Ministro Luís Roberto Barroso também é pela procedência dos pedidos. O Ministro inicia seu voto trazendo à tona a discussão se tal debate do financiamento de campanha caberia ao Supremo ou ao Legislativo:

Em uma democracia, política é gênero de primeira necessidade e, portanto, o Poder Legislativo é o fórum por excelência, a meu ver, da tomada das grandes decisões políticas. E acho que a ideia de que é possível substituir a política, seja pela judicialização, seja pela tecnocracia, é um equívoco autoritário e pretensioso.¹³⁶

Aduz, ainda, que em todas as democracias deve haver um ponto de equilíbrio entre a política e o mercado, não podendo, o interesse público e a Política serem um balcão de negócios.

Para Barroso, o Poder Legislativo deve resgatar sua funcionalidade e representatividade. E essa iniciativa deve partir do próprio Poder Legislativo, que deve ouvir a voz das ruas, praticando o gesto democrático de se autorreformular. Frisa que não adianta uma simples maquiagem, mas sim é necessário que seja feita uma verdadeira reforma, que restitua a empatia da sociedade brasileira. O Ministro refere, ainda, que para haver

¹³⁴ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 92.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 105.

¹³⁶ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 139.

democracia é necessário um Poder Legislativo forte, dotado de credibilidade e capaz de fazer o debate político necessário para o país. De modo que, depois da ascensão do Executivo e do Judiciário, é a hora e a vez do Poder Legislativo no Brasil se reinventar.¹³⁷

Quanto à possibilidade do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, o Ministro Barroso é categórico:

A ideia essencial por trás da democracia é a ideia de igualdade, é a ideia de uma pessoa, um voto, é a ideia de que todos merecem igual respeito e consideração. E, portanto, se o peso do dinheiro é capaz de desequilibrar as pessoas, eu acho que este modelo apresenta um problema.

Eu não vivo a fantasia de uma sociedade sem nenhum tipo de desigualdade, inclusive desigualdades econômicas, porque elas sempre existirão; elas são inevitáveis, infelizmente, no atual estágio civilizatório. Porém, o papel do Direito e da sociedade é, respeitadas as liberdades individuais, procurar minimizar o impacto do dinheiro na criação de desigualdades na sociedade. E acho que nós temos uma fórmula que potencializa a desigualdade, em vez de neutralizá-la.

Penso que há também um problema em relação ao princípio republicano, e aqui é um problema mais complexo. É que a ideia de República está associada à circunstância de que os agentes públicos, os administradores, gerem alguma coisa que não lhes pertence; é uma coisa pública, uma *res publicae*, algo que pertence à coletividade. E o pacto que muitas vezes se faz, por conta do sistema eleitoral brasileiro, entre esses agentes políticos responsáveis pela gestão pública e os interesses privados que participam do processo eleitoral compromete este caráter republicano, reforçando a pior tradição brasileira de patrimonialismo, essa nossa tradição ibérica, essa tradição de um modelo de Estado que não separava a fazenda do rei da fazenda do reino, e conseqüentemente não distinguia adequadamente o público do privado.

E até hoje nós enfrentamos essa dificuldade no Brasil, a ponto de haver um dispositivo na Constituição que proíbe o uso de dinheiro público para promoção pessoal; talvez seja a única Constituição no mundo que precisou fazer isto: declarar esta evidência de que ninguém deve usar dinheiro público para atender interesses pessoais. E mesmo assim nós bem sabemos como é difícil de cumprir. E foi preciso que o Supremo Tribunal Federal declarasse a inconstitucionalidade do nepotismo nos três Poderes, porque essa era uma prática corriqueira na vida brasileira e, de certa forma, ainda é. Portanto, porque há esta tradição não republicana e patrimonialista no Brasil, a ordem jurídica deve procurar atenuar este risco, minimizar este risco, e, ao permitir o financiamento privado de campanha, eu acho que esse risco não é minimizado, ele é aumentado, ele é potencializado.¹³⁸

Talvez tal fala do Ministro Luís Roberto Barroso seja uma das que melhores ilustram a situação atual brasileira: a utilização da coisa pública para atender interesses privados.

Seguindo em seu voto, o Ministro discorre sobre a possibilidade de uma reforma política se dar no âmbito do Supremo Tribunal Federal, ou seja, no Judiciário. Para ele, a decisão política deve ser tomada por quem tem voto. Portanto, a reforma política teria que ser feita pelo Congresso Nacional. Segundo Barroso, ela não pode ser feita pelo Supremo, não

¹³⁷ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 140.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 143-144.

porque faltaria legitimidade democrática; nem porque faltasse competência; não pode porque, falta consenso sobre qual reforma política é necessária.¹³⁹

O Ministro caracteriza seu voto como a possibilidade de deflagrar ou endossar um debate institucional, e não tão somente de apenas acompanhar o Ministro Luiz Fux, declarando a inconstitucionalidade dessas normas, nos termos do pedido. Afirma que se faz necessário um debate institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional, a fim de se chegar a uma Reforma Política eficiente, já que, segundo ele, não basta coibir o financiamento por empresas, é preciso baratear o custo das eleições, porque senão vai se fechar uma torneira, que é a do financiamento empresarial, e vai se fomentar a corrupção.¹⁴⁰

Começa a finalizar seu voto dizendo que há algo errado em uma democracia em que o debate jurídico tem mais relevância do que o debate político no Congresso Nacional. Traz à baila a questão da judicialização da política, já abordada no primeiro capítulo deste trabalho. Por fim, encerra ressaltando o quão necessário é a ajuda do Congresso Nacional para mudar um sistema eleitoral que não serve bem ao país, o qual deve, para isso, agir com desprendimento pessoal e coragem cívica.

4.7 VOTO DO MINISTRO TEORI ZAVASCKI

O Ministro Teori Zavascki foi quem abriu a divergência. Para ele, há um grande paradoxo, que deve ser levado em consideração para decidir tal Ação Direta de Inconstitucionalidade:

Se é certo afirmar – e esse é o aspecto salientado na presente demanda – que o poder econômico pode interferir negativamente no sistema democrático, favorecendo a corrupção eleitoral e outras formas de abuso, também é certo que não se pode imaginar um sistema democrático de qualidade sem partidos políticos fortes e atuantes, especialmente em campanhas eleitorais, o que, evidentemente, pressupõe a disponibilidade de recursos financeiros expressivos. E, sob, esse ângulo, os recursos financeiros contribuem positivamente para a existência do que pode se chamar de democracia sustentável, com partidos políticos em condições de viabilizar o sadio proselitismo político, a difusão de doutrinas e ideários, de propostas

¹³⁹ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 146.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 149.

administrativas e assim por diante.¹⁴¹

Além disso, o Ministro atenta para o fato de não haver, na Constituição, argumentos suficientes para a declaração de inconstitucionalidade do financiamento por pessoas jurídicas. Assevera que o Supremo Tribunal Federal deve ter o cuidado de não se valer das disposições na Constituição para impor gessos permanentes às alternativas criadas pela própria para promover ajustes ao sistema de financiamento de campanhas.¹⁴²

O Ministro Teori Zavascki também não é receptivo ao argumento segundo o qual as pessoas jurídicas não poderiam fornecer recursos aos candidatos de seu interesse por não terem direitos políticos. Para ele, elas fazem parte da nossa realidade social, desempenhando indispensável papel, inclusive econômico, que atendem os interesses das pessoas naturais que gravitam por trás delas. Ressalta ainda, que embora as pessoas jurídicas apenas contribuam por interesse, não pode se dizer que ocorra o contrário com as pessoas naturais, haja vista não existir contribuições desmotivadas, nem por uma, nem por outra.¹⁴³

Aufere, então, que o fator decisivo para aferir a legitimidade se transfere do marco normativo para o comportamental:

Tanto as doações de pessoas jurídicas, quanto às de pessoas naturais serão incompatíveis com a Constituição se abusivas. As más práticas, os excessos, a corrupção política, não podem ser simplesmente debitadas às contribuições feitas nos limites autorizados por lei, mas àquelas provindas da ilegalidade. Em outras palavras: é preciso ter cuidado para não atribuir a inconstitucionalidade das normas ao seu sistemático descumprimento.¹⁴⁴

Para o Ministro, o problema da interferência abusiva do poder econômico na política não está no marco normativo, mas sim no seu sistemático descumprimento. Assim sendo, a solução não seria eliminar a norma, mas estabelecer e aplicar mecanismos de controle e de sanções que imponham a sua efetiva observância.¹⁴⁵

Portanto, segundo ele, o antídoto para os excessivos gastos eleitorais seria a imposição de limites de gastos, acompanhada de instrumentos de controle e aplicação de

¹⁴¹ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 158.

¹⁴² *Ibidem*, p. 161.

¹⁴³ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 162-163.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 164.

¹⁴⁵ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 168.

sanções. Não basta se declarar a inconstitucionalidade das fontes de financiamento, pois isso levaria a suplementação informal e ilegítima.¹⁴⁶

Com base nestes argumentos, o Ministro Teori Zavascki julgou improcedente os pedidos formulados pelo Conselho Geral da Ordem dos Advogados do Brasil.

4.8 VOTO DO MINISTRO MARCO AURÉLIO

O Ministro inicia seu voto referindo que principal premissa da ação é a de que o cidadão brasileiro tem o direito fundamental de estar incluso em um sistema político verdadeiramente democrático. Refere que, para isso, a democracia precisa se desenvolver por meio de um processo eleitoral justo e igualitário, governado por normas que o impeçam de ser subvertido pela influência do poder econômico.¹⁴⁷

Marco Aurélio percebe que há, no Brasil, uma crise de representatividade política, haja vista o distanciamento entre a classe política e a sociedade civil. Assim, prevalecem os interesses pessoais dos agentes eleitos e os dos seus apoiadores. Deste modo, para o Ministro, não vivemos em uma democracia, mas sim em uma plutocracia, isto é, um sistema político em que o poder emana da casta mais rica da sociedade.¹⁴⁸

O Ministro se utiliza, em seu voto, dos estudos de David Samuels para analisar as empresas que costumam doar às campanhas. Refere que o número de empresas doadoras é pequeno, porém doa muito dinheiro, acarretando a influência política, a troca de dinheiro por serviços governamentais.¹⁴⁹

Quanto ao financiamento por pessoas naturais, o Ministro diz-se favorável, desde que presentes restrições mais significativas e critérios lineares, ou seja, limites.

Assim sendo, o Ministro Marco Aurélio vota com o Relator, pela inconstitucionalidade de doações por pessoas jurídicas.

¹⁴⁶ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 170.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 190-191.

¹⁴⁸ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 193.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 195.

4.9 VOTO DO MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

Em seu voto conciso, o Ministro decide por acompanhar o Relator, declarando a inconstitucionalidade dos artigos impugnados pela Ordem dos Advogados do Brasil, por entender que o financiamento de partidos e campanhas por empresas privadas fere o equilíbrio dos pleitos. Refere que a vontade das pessoas jurídicas não pode concorrer com a dos eleitores, e muito menos sobrepor-se a ela.

4.10 VOTO DO MINISTRO GILMAR MENDES

O Ministro Gilmar Mendes votou pela improcedência dos pedidos de inconstitucionalidade postulados pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Para ele, há a necessidade de se aprimorar a forma do financiamento de campanhas e da fiscalização dos gastos. Entretanto, devido à alta complexidade do tema e a ausência de parâmetros constitucionais específicos, entende que qualquer modificação seja debatida no Congresso Nacional, e não no Supremo Tribunal Federal.¹⁵⁰

Em seu extenso voto, o Ministro buscou referências no direito comparado, bem como fez um apanhado histórico no caso brasileiro.

Para Gilmar Mendes, a restrição das doações às pessoas físicas acarretará a clandestinidade de doações de pessoas jurídicas por meio do caixa 2 e o estímulo à prática sistemática de crimes de falsidade, com o uso de CPF de “laranjas”.¹⁵¹ Para o Ministro,

a exclusão das pessoas jurídicas, sem que se pense, sistematicamente, em reforma do sistema eleitoral e no fortalecimento das instituições de fiscalização (Justiça Eleitoral e Ministério Público Eleitoral), criará um sofisticado doador, genuinamente brasileiro: o “doador laranja”. Aconteceria o que alguns já captaram: uma corrida de partidos que engordaram seus cofres por meio da prática de corrupção em busca de CPF de milhões de brasileiros que lhes serviriam a lavar o dinheiro furtado dos cofres

¹⁵⁰ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 223.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 260.

públicos, bem como para tentarem perpetuar-se no poder. Planos por ora adiados, em razão do sucesso da Operação Lava Jato.¹⁵²

O Ministro declara que a problemática do financiamento de campanha não está no modelo adotado no Brasil, o qual possibilita a doação por pessoas físicas e jurídicas, mas sim na ausência de políticas institucionais que possibilitem o controle efetivo dos recursos arrecadados e dos gastos durante as eleições.¹⁵³

Para ele, seu voto é no sentido de demonstrar que o financiamento privado de partidos e campanhas se revela antes homenageador dos princípios democrático, republicano e da igualdade, e não violados dos mesmos, como defendido na ação de inconstitucionalidade. Segundo o Ministro, a legislação atual é garantidora da competição democrático-eleitoral no país.¹⁵⁴

Ademais, para o Ministro Gilmar Mendes, não há nenhuma guarida constitucional para os pedidos. Assim, nas palavras do Ministro, o que se pretende é manipular a Suprema Corte para aplicar um golpe no processo democrático-eleitoral brasileiro, à revelia do Congresso Nacional, que tem resistido a tais investidas.¹⁵⁵

Após larga argumentação, o Ministro resolveu acompanhar a divergência inaugurada pelo ministro Teori Zavascki, votando pela total improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

4.11 VOTA DA MINISTRA ROSA WEBER

A Ministra acompanhou o voto do Relator, reconhecendo a legitimidade ativa *ad causam* do Conselho Federal da OAB e a admissibilidade da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Segundo a Ministra, a influência do poder econômico, consubstanciada na doação por pessoa jurídica a candidato ou partido político é sempre indesejada à luz do § 9º do art.

¹⁵² Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 264.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 265.

¹⁵⁴ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 283-284.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 288.

14 da Lei Maior, representando inexorável caminhar contrário ao que preconiza a Constituição. Entende, ainda, que as pessoas jurídicas não são detentoras dos direitos políticos por excelência, não podendo, então, financiar o processo eleitoral.¹⁵⁶

Para ela, a influência do poder econômico transforma o processo eleitoral em “jogo político de cartas marcadas”, o que faz do eleitor fantoche, esboroando a um só tempo a cidadania, a democracia e a soberania popular.¹⁵⁷

Assim, acompanhando o Relator, a Ministra Rosa Weber votou pela procedência dos pedidos formulados pelo Conselho Geral da Ordem dos Advogados do Brasil.

4.12 VOTO DA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

Para a Ministra Cármen Lúcia, o processo eleitoral privilegia aquele que elege e pode ser eleito, aquele que vota e pode ser votado, aquele, portanto, que participa do processo no sentido de formar a vontade que haverá de ser tida como a vontade da sociedade, expressa pelo Estado e a ser desempenhada pelo Estado. A participação no processo depende dessa condição de cidadania que é própria da pessoa física.¹⁵⁸

Sendo assim, em seu sucinto voto, a Ministra acompanhou o Ministro-Relator, julgando procedente a ação proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil.

4.13 VOTO DO MINISTRO CELSO DE MELLO

O Ministro acompanhou o dissenso instaurado pelo Ministro Teori Zavascki, por entender que o reconhecimento legal da possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado contribuírem, mediante doações, para partidos políticos e candidatos, no contexto de

¹⁵⁶ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 331-332.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 333.

¹⁵⁸ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal.** p. 353-355.

processos eleitorais, não transgride nem contraria a Constituição, especialmente se se institucionalizar sistema de efetivo controle que impeça, neutralizando-o, o abuso de poder econômico.¹⁵⁹

Para ele, as doações eleitorais, sejam feitas por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas, são legítimas, sendo incompatíveis com a Constituição unicamente se e quando efetivadas de modo abusivo.¹⁶⁰

Assim, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

4.14 CRÍTICA À JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA A PARTIR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.650/DF

A partir da análise da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o financiamento eleitoral, pode-se perceber a interferência deste órgão – da instância judicial – em uma questão política.

Percebe-se, então, que a judicialização da política, assunto já tratado no primeiro capítulo deste trabalho, está presente neste caso, já que o Judiciário avança sobre competências que, a priori, deveriam pertencer ao Legislativo, ferindo o princípio da separação dos poderes outrora proposto por Montesquieu.

Retomando à judicialização da política, pode-se inferir que tal fenômeno vem ganhando expressão após a Constituição de 1988, a partir da qual o Poder Judiciário se expandiu e consolidou-se como concretizador de direitos. Segundo Barroso, ocorre a judicialização quando questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo. Há, assim, uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade.¹⁶¹

¹⁵⁹ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 357.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 357.

¹⁶¹ BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Revista Direito do Estado, Salvador, ano 4, n. 13, jan./mar. 2009. p. 73.

Ademais, não é de hoje que o Supremo Tribunal Federal vem ampliando seus poderes sobre as demais instituições democráticas e sobre a própria sociedade.¹⁶² O Supremo Tribunal Federal tem, ao longo da história, adotado a postura de substituir decisões do legislador, substituindo as decisões do Parlamento caso entenda que as suas são melhores.

Nesse sentido, Oscar Vilhena Viera em artigo denominado “Supremocracia”, refere-se, justamente, à expansão da autoridade do Supremo em detrimento dos demais poderes. Por conseguinte,

a ampliação dos instrumentos ofertados para a jurisdição constitucional tem levado o Supremo não apenas a exercer uma espécie de poder moderador, mas também de responsável por emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias.

(...)

Nos últimos anos, o Supremo não apenas vem exercendo a função de órgão de “proteção de regras” constitucionais, face aos potenciais ataques do sistema político, como também vem exercendo, ainda que subsidiariamente, a função de “criação de regras”; logo, o Supremo estaria acumulando exercício de autoridade, inerente a qualquer interprete constitucional, com exercício de poder. Esta última atribuição, dentro de um sistema democrático, deveria ficar reservada a órgãos representativos, pois quem exerce poder em uma república deve sempre estar submetido a controles de natureza democrática.¹⁶³

O Supremo Tribunal Federal assumiu papel fundamental na política nacional, a partir de diversas decisões que afetam os três poderes da República. Cabe dizer, então, que tem atuado sobre esferas de competências de outros poderes. Assim sendo, é possível perceber que esse processo aumenta o nível de alienação popular, haja vista deslocar o ponto de atuação da força pública do Congresso para o Judiciário.¹⁶⁴

O Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto, refere que essa judicialização excessiva que vêm acontecendo ao longo dos anos tem um componente antidemocrático, que é a forma de participação no debate que se dá no âmbito do Judiciário. Barroso utiliza a seguinte frase: “É uma forma excludente de debate público nós resolvermos os problemas aqui. É por esta razão que precisamos fortalecer o Poder Legislativo: para devolver essas discussões para o

¹⁶² GODOIS, Leandro. **Jurisdição e democracia: uma análise da judicialização da(s) Política(s) sob a perspectiva democrática.** Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14638>>. Acesso em 06 nov. 2016.

¹⁶³ VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia.** In: Revista Direito GV, n. 2, vol. 4: Rio de Janeiro, 2008. p. 444-445.

¹⁶⁴ SCHMIDT, Benício. **Ainda a Judicialização da Política.** Disponível em: <<http://www.ugt.org.br/upload/iae/img2-Ainda-a-Judicializacao-da-Politica-11442.pdf>>. Acesso em 04 nov. 2016.

Poder que é constitucionalmente competente para desempenhar esse papel”.¹⁶⁵

Ainda, segundo o Ministro, a judicialização da política advém da ideia de que um judiciário progressista pode pôr em andamento a revolução social que o processo político majoritário não foi capaz de fazer.¹⁶⁶ Nesse sentido, Lenio Streck se posiciona firmemente, referindo que quanto mais demandas aportam ao Supremo Tribunal Federal, mais forte ele fica.¹⁶⁷

Com a análise histórico-política realizada ao longo deste trabalho, é possível perceber que a confluência de uma Constituição abrangente, analítica e emancipatória, com uma ampla gama de ferramentas processuais à disposição de instituições e cidadãos e, ainda, um controle jurisdicional que conjuga os modelos difuso e concentrado, produziram condições favoráveis à expansão da litigiosidade e, por conseguinte, da ascensão do poder jurisdicional.¹⁶⁸

Com isso, vislumbra-se o quão tênue é a fronteira que separa uma jurisdição garantidora de direitos, de um judiciário autoritário, que se imponha como um “superego” da sociedade.¹⁶⁹ Entretanto, o Judiciário não é, e não pode ser, a suprema instância ético-moral coletiva, o superego da sociedade, pois,

quando a Justiça ascende ela própria à condição de mais alta instância moral da sociedade, passa a escapar de qualquer mecanismo de controle social — controle ao qual normalmente se deve subordinar toda instituição do Estado em uma forma de organização política democrática. No domínio de uma Justiça que contrapõe um direito “superior”, dotado de atributos morais, ao simples direito dos outros poderes do Estado e da sociedade, é notória a regressão a valores pré-democráticos de parâmetros de integração social.¹⁷⁰

Ainda, segundo Leandro Godois, o deslocamento da esfera de produção legislativa e política para o Poder Judiciário tem o efeito de tornar a elaboração de regras gerais infensa

¹⁶⁵ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4650 do Distrito Federal**. p. 151-152.

¹⁶⁶ BARROSO, Luís Roberto. **A americanização do direito constitucional e seus paradoxos: teoria e jurisprudência constitucional no mundo contemporâneo**. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, n. 59, jan./fev. 2010. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/index.php/noticias/a-americanizacao-do-direito-constitucional-e-seus-paradoxos-teoria-e-jurisprudencia-constitucional-no-mundo-contemporaneo/>>. Acesso em 06 nov. 2016.

¹⁶⁷ STRECK, Lenio Luiz. **O Supremo, o contramajoritarismo e o “Pomo de ouro”**. Consultor Jurídico. 12 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jul-12/senso-incomum-stf-contramajoritarismo-pomo-ouro>>. Acesso em 06 nov. 2016.

¹⁶⁸ GODOIS, Leandro. **Jurisdição e democracia: uma análise da judicialização da(s) Política(s) sob a perspectiva democrática**. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14638>>. Acesso em 06 nov. 2016.

¹⁶⁹ *Ibidem*. Acesso em 06 nov. 2016.

¹⁷⁰ MAUS, Ingeborg. **Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”**. Novos estudos, nº 58, nov. 2000. p. 187.

ao escrutínio da população (já que os governantes prestam contas e se submetem a avaliação periódica dos eleitores), e, ademais, assembleias e poderes legislativos são mais abertos à transparência e à participação popular. O Poder Judiciário é, dos poderes, o mais impermeável à cidadania.¹⁷¹

O Ministro Barroso, seguindo os ensinamentos de Jeremy Waldron, ressalta que uma das principais consequências da judicialização é a elitização do debate e a exclusão dos que não dominam a linguagem nem têm acesso aos *locus* de discussão jurídica. Para o Ministro, “a jurisdição constitucional não deve suprimir nem oprimir a voz das ruas, o movimento social, os canais de expressão da sociedade. Nunca é demais lembrar que o poder emana do povo, não dos juízes”.¹⁷²

Nesse contexto, depender dos juízes e das cortes pode prejudicar os canais democráticos de duas formas: dispersando as energias e recursos da política e barrando uma construção política da decisão. Recorrer à política como meio de decisão tende a envolver os cidadãos na solução de questões públicas, induzindo o comportamento ativo de mobilização e sentimentos de cidadania, pertencimento e dedicação à comunidade. A ênfase no Poder Judiciário compromete esses valores. No mais, os canais políticos são mais eficientes para realizar reformas significativas e essenciais para a sociedade, do que a adjudicação judicial.¹⁷³

A ascensão do Poder Judiciário como instância de discussão, deliberação e formação da opinião e da vontade da sociedade estanca os processos de inserção e envolvimento dos cidadãos na arena política, assim como implica elitizar a esfera discursiva, empobrecendo o debate e a construção de uma sociedade mais incluyente e democrática.¹⁷⁴

Joaquim Falcão, em entrevista à Revista Veja, referiu ser o século XXI o “século do Judiciário”:

As grandes questões nacionais de cada país estão sendo definidas por esse poder. Os empréstimos da chanceler alemã Angela Merkel para a Espanha foram parar na suprema corte espanhola. A política financeira do Banco Central da Europa teve de

¹⁷¹ GODOIS, Leandro. **Jurisdição e democracia: uma análise da judicialização da(s) Política(s) sob a perspectiva democrática.** Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14638>>. Acesso em 06 nov. 2016.

¹⁷² BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo.** RFD - Revista da Faculdade de Direito - UERJ, Rio de Janeiro, v.2, n. 21, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

¹⁷³ SUSTEIN, Cass Robert. **A Constituição Parcial.** Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 186-187.

¹⁷⁴ GODOIS, Leandro. **Jurisdição e democracia: uma análise da judicialização da(s) Política(s) sob a perspectiva democrática.** Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14638>>. Acesso em 06 nov. 2016.

ser avaliada pela suprema corte de Portugal. No século XIX, os legislativos tinham o protagonismo. No século XX, foi a vez do Executivo. Chegou o século do Judiciário.¹⁷⁵

Entretanto, ainda que a Suprema Corte permaneça como garantidora de nossos valores constitucionais e republicanos, não podemos esperar dela todas as soluções para os nossos problemas, sobretudo em momentos de crise, quando as soluções exigem agilidade, negociação e permanência dos acordos, atitudes mais comuns ao mundo político que ao mundo jurídico.¹⁷⁶

Rafael Tomaz de Oliveira refere, a respeito do Supremo Tribunal Federal:

Afinal, ao que parece, no Brasil o Supremo pode fazer tudo. E sempre melhor que o Legislativo. Poderíamos, talvez, apelidar o Pretório Excelso de Príncipe. Como se sabe, uma das justificativas que davam ao Príncipe todos os poderes que lhe eram peculiares ao tempo do Estado Absolutista era exatamente o fato de que ele se apresentava como o guia supremo de todo o Estado, responsável pela garantia do bem-comum. Em alguns momentos, creio que depositamos no Supremo Tribunal as expectativas de que ele nos guie, também, em direção ao bem-comum.¹⁷⁷

Voltando à Ação Direta de Inconstitucionalidade, imprescindível se faz destacar o quanto o Supremo Tribunal Federal se coloca como o guia de todo o Estado. Podemos perceber isso quando o Relator Luiz Fux, em sua análise, já mencionada anteriormente, recomendou ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 meses; e, em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 meses, será outorgado ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria.

Nesse sentido, Lenio Streck, após mencionar tal recomendação, traduziu seu pensamento na seguinte frase: “Pronto. Faltou apenas acrescentar: tudo sob pena de chicoteamento”.¹⁷⁸

Lenio Streck segue, questionando desde quando o Supremo Tribunal Federal declara

¹⁷⁵ FALCÃO, Joaquim. **Este é o século do Judiciário**. São Paulo: 2015. Veja, São Paulo, edição 2442, ano 48, n. 36, 9 set 2015. p. 15-19. Disponível em: <<http://www.joaquimfalcao.com.br/wp-content/uploads/2015/09/entrevista-Veja-2015-11.pdf>>. Acesso em 05 nov. 2016.

¹⁷⁶ SCHMIDT, Benício. Ainda a Judicialização da Política. Disponível em: <<http://www.ugt.org.br/upload/iae/img2-Ainda-a-Judicializacao-da-Politica-11442.pdf>>. Acesso em 04 nov. 2016.

¹⁷⁷ OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **A quem interessa o financiamento público de campanhas?** Consultor Jurídico. 14 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-dez-14/diario-classe-quem-interessa-financiamento-publico-campanhas>>. Acesso em 05 nov. 2016.

¹⁷⁸ STRECK, Lenio Luiz. **O realismo ou “quando tudo pode ser inconstitucional”**. Consultor Jurídico. 02 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jan-02/senso-incomum-realismo-ou-quando-tudo-inconstitucional>>. Acesso em 04 nov. 2016.

inconstitucionais modelos de alguma coisa. De forma elucidativa, transcreve-se suas palavras:

De forma moralista, o Supremo Tribunal Federal faz a escolha pelo povo e em lugar do povo? O Parlamento serve para o quê? Alguém dirá: mas neste caso o STF está acertando... então por que você está criticando? Respondo: as questões (in)constitucionais não estão à disposição do STF. E um relógio parado também acerta a hora duas vezes por dia, pois não? E desde quando o STF manda o Congresso fazer uma lei estipulando as condições e requisitos, se a própria Constituição, parâmetro maior para qualquer julgamento, nada fala a respeito?

(...)

Em verdade, parece-me que o STF simplesmente está não só legislando como também dizendo como o Congresso deverá fazer no futuro. Mas, ínsito: onde está a concreta situação que propicia(ria) o/um apelo ao legislador? Na democracia, o Judiciário, inclusive o STF, não pode tudo. Tem limites. Caso contrário, esta(re)mos em uma juristocracia.¹⁷⁹

Importante, também, retomar o tema do financiamento eleitoral, tratado no capítulo segundo da presente monografia, haja vista que foi tal assunto que ensejou a atuação da Suprema Corte. Com as análises suscitadas anteriormente, pode-se perceber que o sistema político brasileiro está suscetível a influência do poder econômico, ocasionando problemas de injustiça política.

Ainda, necessário se faz dizer que, de acordo com o cientista político David Samuels, referido anteriormente neste trabalho, as eleições brasileiras, em perspectiva comparada, são extremamente caras. Sobre os altos gastos em pleitos nacionais, o autor explica que são muitos os fatores atuantes, os mais importantes sendo os incentivos que o próprio sistema eleitoral impõe, o alto grau de competitividade das eleições e o fato de os partidos serem tão fracos do ponto de vista organizacional.¹⁸⁰ Assim, seguindo Giovanni Sartori, pode-se inferir que o que gera a democracia é a competição entre partidos com recursos equilibrados, políticos, humanos e econômicos.¹⁸¹ Pode-se inferir, então, que, caso não haja igualdade política, o sistema político constituir-se-á como um governo de elites.¹⁸²

Possível é relacionar os temas do financiamento eleitoral com a atuação do Supremo Tribunal Federal. Para Lenio Streck, é dever do Supremo Tribunal Federal garantir a igualdade

¹⁷⁹ STRECK, Lenio Luiz. **O realismo ou “quando tudo pode ser inconstitucional”**. Consultor Jurídico. 02 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jan-02/senso-incomum-realismo-ou-quando-tudo-inconstitucional>>. Acesso em 04 nov. 2016.

¹⁸⁰ SAMUELS, David Julian. **Financiamento de campanha e eleições no Brasil**. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (org.). Reforma política e cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 370.

¹⁸¹ SARTORI, Giovanni. Partidos e sistemas partidários. Brasília: UnB, 1982. p. 197.

¹⁸² SILVA, João Victor Lopes Pereira Lima da. **Judicialização da política: sistemas eleitorais**. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/926/630>>. Acesso em 04 nov. 2016. p. 07.

de chances no processo eleitoral. Entretanto, o autor salienta que não concorda que o STF deva fazer isso em termos paternalísticos:

Para mim, o STF deve dizer que condições de financiamento na atual legislação não garantem a igualdade de participação, ao invés de querer impor um sistema específico de financiamento ao legislativo, apenas para que esse o regulamente, sob pena de que, se não o fizer em 24 meses, a Justiça Eleitoral deverá fazê-lo. Esse é o ponto que fragiliza a decisão do STF até aqui. O STF não pode estabelecer "o" sistema de financiamento de campanha, optando por um modelo específico de financiamento, em substituição ao Congresso. Mas penso que o STF pode e deve declarar inconstitucionais pontos específicos da legislação vigente em matéria de financiamento de campanha, caso esses pontos não sejam compatíveis com a igualdade de participação política. Mas, haja, aqui, fundamentação. E fundamentação da fundamentação. Se o sistema deve ser só público ou não, e mesmo assim qual deve ser esse sistema público, penso que isso deve ser decidido "politicamente", obviamente dentro de parâmetros constitucionais que levem coerentemente os direitos políticos a sério, pelo Poder Legislativo, mediante debate público mais amplo. Se permitirmos que o STF "regulamente" isso, estaremos dando uma carta branca a um Poder que não foi eleito para isso. Não confundamos democracia com juristocracia.¹⁸³

Assim, pode-se inferir que a atuação do Judiciário no presente caso, usurpa a competência do Legislativo, que seria o responsável para tanto. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal, com suas atribuições jurídicas, resolver tal questão, que nada mais é do que um debate institucional, político. Portanto, importante frisar que Direito e Política não se confundem, não podendo ficar, ambos, à mercê apenas do Supremo Tribunal Federal, o qual não detém a legítima representatividade, conferida pelo povo, para tanto.

¹⁸³ STRECK, Lenio Luiz. **O realismo ou "quando tudo pode ser inconstitucional"**. Consultor Jurídico. 02 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jan-02/senso-incomum-realismo-ou-quando-tudo-inconstitucional>>. Acesso em 04 nov. 2016.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia teve por finalidade analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, referente à proibição do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, à luz da conjectura da judicialização da política.

Para tanto, foi necessário a divisão deste trabalho nos três capítulos apresentados. O primeiro, referente à judicialização da política, pretendeu verificar como esse fenômeno ocorre no cenário político brasileiro, e quais as consequências por ele acarretadas. O segundo capítulo visou levantar os principais pontos sobre o financiamento eleitoral, um dos temas base desta monografia. Com isso, observou-se os principais modelos, destacando as principais vantagens e desvantagens de cada um, para ao final, tecer a crítica ao modelo político como um todo. Por fim, no terceiro capítulo, finalmente chegou-se à análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade referida, fazendo-se um apontamento mais detalhado sobre os votos dos Ministros, os quais resolveram, por maioria, decretar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais constantes das leis nº 9.504/97 e 9.096/95, que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

Com essa problemática de pesquisa pretendeu-se verificar se o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas violaria princípios constitucionais, principalmente, o princípio da isonomia, o princípio democrático e o princípio republicano. Também, desejou-se analisar se seria o Supremo Tribunal Federal o órgão competente para decretar qual modelo de financiamento seria o melhor, e se isso feriria o princípio da separação de poderes, acarretando, assim, a usurpação de uma competência legislativa pelo Judiciário.

Com o primeiro capítulo, referente à judicialização da política, pode-se chegar à conclusão de que esse fenômeno tem tomado maiores proporções a partir da Constituição Federal de 1988, principalmente devido aos seus princípios, muitas vezes, demasiadamente abstratos e abertos.

Assim, é possível a percepção que há, atualmente, uma grande interferência do Direito na Política. Isso não pode se evitar, haja vista que, para o desejável funcionamento de um, é preciso a ação do outro. No entanto, cabível ressaltar que se deve respeitar os limites

de tal atuação, a fim de evitar a degeneração de um ou outro campo de ação, e, com isso, sérios prejuízos à democracia.

Com o presente trabalho, fica visível que, muitas vezes, o poder Judiciário tem agido ultrapassando os limites dos demais poderes, sendo, muito mais do que a mão longa da lei, como Montesquieu acreditava.

Ademais, com o primeiro capítulo, é perceptível a correção dos pensamentos de Antoine Garapon, ao referir que as expectativas de direitos da sociedade têm deslizado para o interior do Poder Judiciário, que se torna o muro das lamentações do mundo moderno. Observa-se, então, o fortalecimento do Judiciário e dos atores jurídicos em relação à representação política do Legislativo.

Sendo assim, concluiu-se que a judicialização da política é um fenômeno social, de transição no relacionamento entre os poderes estatais. Também, importante tecer a consideração que, o Judiciário ao julgar atos que seriam da competência do Legislativo, acaba por entrar no campo da Política, ultrapassando os seus limites.

Outrossim, cabível frisar que, ao atuar como legislador, o Supremo Tribunal Federal acarreta uma aristocratização do Direito, já que este seria oriundo de uma classe elitizada e não dos representantes do povo, o que enfraqueceria o regime democrático.

Percebeu-se, com esse trabalho, em relação à judicialização da política, ser necessário estabelecer limites a atuação dos poderes, para que um não acabe afrontando ou interferindo profundamente no outro. Necessário sempre considerar que o Direito é um meio para salvaguardar a democracia, não podendo, com isso, transformar-se na própria política, já que isso seria o ápice de uma não democracia.

Em relação ao tema do segundo capítulo, o financiamento eleitoral, percebe-se, com a presente monografia, que não há um modelo perfeito, que possa ser exportado de outro país para cá e resolva todos os problemas como um passe de mágica. É necessário se ter a percepção de que todos os modelos apresentam vantagens e desvantagens, devendo-se optar por aquele que melhor atenda às necessidades concretas.

No Brasil, sabe-se, após esse trabalho, que as campanhas eleitorais são excessivamente caras. Sabe-se, também, que, ao se permitir que pessoas jurídicas contribuam para essas campanhas milionárias, põe-se em cheque o jogo democrático, haja vista que, ao se consentir que os detentores de maior poder econômico interfiram diretamente na política,

está-se aceitando o fato de que não há igualdade entre as pessoas que poderão atuar no processo eleitoral.

Ademais, percebeu-se, com esse estudo, que as campanhas são financiadas quase que exclusivamente por pessoas jurídicas, e, que essas não o fazem por questões ideológicas, mas sim por interesses econômicos, a chamada troca de favores. Investem em todos os candidatos e partidos com chances de chegar ao poder, para que, o que chegar, esteja em dívida, e possa lhe devolver os favores prestados.

Assim, verifica-se, claramente, que há no nosso cenário político, uma conversão dos interesses públicos em privados. Utiliza-se, cada vez mais, a coisa pública a fim de atender aos interesses privados.

Com isso, conclui-se que não é necessário uma reforma apenas no modelo de financiamento de campanhas (o que, claro, já ajudaria em certos aspectos), mas, também, é necessário uma reforma no sistema político como um todo, com a adoção de práticas fiscalizatórias e medidas punitivas para aqueles que não respeitem a finalidade dos bens e recursos públicos.

Chegando às considerações finais sobre o trabalhado no terceiro capítulo, o referente à Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650, pode-se ressaltar que se está no meio de um jogo de interesses. O Supremo Tribunal Federal, ao decidir essa questão, adentrou, perceptivelmente, em questões que não lhe eram cabíveis. Deveria ser o Poder Legislativo a decidir qual o modelo de financiamento de campanhas que seria adotado no Brasil, haja vista esta ser uma questão eminentemente política, e não jurídica.

Vislumbra-se, então, que apesar de produzir um efeito desejável ao declarar a impossibilidade da interferência de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais, o Supremo Tribunal Federal acaba por deslegitimar a democracia, ao afrontar a competência legislativa.

O Supremo poderia se limitar a declarar a inconstitucionalidade de algum dispositivo, mas não, em momento algum, decretar qual o modelo seria mais adequado. Assim, atuou como legislador positivo, ferindo princípios constitucionais – como o da separação dos poderes e o da isonomia – os quais deveria prioritariamente resguardar.

Percebe-se, ao fim desta monografia, que este é o século do Judiciário, o qual vem sendo instado a se posicionar frente a assuntos que deveriam ficar no âmbito do Legislativo, por se tratarem de questões principalmente políticas, e, portanto, cabíveis de serem resolvidas pelos representantes do povo, aqueles eleitos justamente para desenvolver tal

função. Importante, sempre ter em mente, que ao Judiciário também se deve impor limites, caso contrário, não se estará em uma democracia, mas sim em uma juristocracia.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Aldo; BRITTO, Cezar; NETO, Cláudio Pereira de Souza; LAVENÈRE, Marcello (org.). **OAB e a reforma política democrática**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2014.
- AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- BALESTERO, Gabriela Soares. **Reforma política e o poder judiciário: questões polêmicas**. Curitiba: Juruá, 2015.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. **Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas**. In: Revista Direito GV, n. 15: São Paulo, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil**. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br>>. Acesso em 14 out. 2016.
- _____. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial**. In: Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro: Renovar, 2009, v. 16.
- _____. **Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. RFD - Revista da Faculdade de Direito - UERJ, Rio de Janeiro, v.2, n. 21, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.
- _____. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Revista Direito do Estado, Salvador, ano 4, n. 13, jan./mar. 2009.
- _____. **A americanização do direito constitucional e seus paradoxos: teoria e jurisprudência constitucional no mundo contemporâneo**. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, n. 59, jan./fev. 2010. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/index.php/noticias/a-americanizacao-do-direito-constitucional-e-seus-paradoxos-teoria-e-jurisprudencia-constitucional-no-mundo-contemporaneo/>>. Acesso em 06 nov. 2016.
- BRAGA, Augusto César de Assis. **Financiamento de campanhas eleitorais: uma análise da ADI 4650 do STF**. 33f. il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2015.
- Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/71407.html>>. Acesso 25 out. 2016.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O direito na sociedade complexa**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e a judicialização da política: estudos de casos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008.

CASTRO, Marcos Faro de. **O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política**. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_09.htm>. Acesso em 10 set. 2016.

FALCÃO, Joaquim. **Este é o século do Judiciário**. São Paulo: 2015. Veja, São Paulo, edição 2442, ano 48, n. 36, 9 set 2015. p. 15-19. Disponível em: <<http://www.joaquimfalcao.com.br/wp-content/uploads/2015/09/entrevista-Veja-2015-11.pdf>>. Acesso em 05 nov. 2016.

FANTINEL, Alexandra Ramos. **Judicialização da política: o processo político-eleitoral e fidelidade partidária no Brasil (1988-2008)**. 2014. p. 19. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/114438>>. Acesso em 11 set. 2016.

FERNANDES, Hugo Abrantes. **Análise crítica da ADI 4650 à luz da história brasileira: a decisão foi uma mudança de rumos ou uma retomada?** 71 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FILHO, Marcio Camargo Cunha. **A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO RIO GRANDE DO SUL: análise das ações diretas de inconstitucionalidade julgadas pelo Tribunal de Justiça gaúcho (2007-2010)**. 2010. p. 14. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27098/000763599.pdf?sequence=1>>. Acesso em 11 set. 2016.

GARGARELLA, Roberto. **El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos**. Revista Argentina de Teoría Jurídica, Volumen 14, Diciembre de 2013.

GODOIS, Leandro. **Jurisdição e democracia: uma análise da judicialização da(s) Política(s) sob a perspectiva democrática**. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14638>>. Acesso em 06 nov. 2016.

GRIMM, Dieter. **Constituição e Política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HAMILTON et al 1982 *apud* GARGARELLA, Roberto. **El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos**. Revista Argentina de Teoría Jurídica, Volumen 14, Diciembre de 2013.

KANAAN, Alice. **Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo**. Temas do direito eleitoral no século XXI. André de Carvalho Ramos (coordenador). Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

KAUFMAN, 1927 *apud* MAUS, Ingeborg. **Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na "sociedade órfã"**. *Novos estudos*, nº 58, nov.2000.

KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; SILVA, Josimar Gonçalves da. **O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem?** *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº16. Brasília, janeiro - abril de 2015.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. *Revista Lua Nova*, n.57, 2002.

MARENCO, André. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Orgs.). *Corrupção: Ensaio e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. **Quando leis não produzem os resultados esperados: Financiamento eleitoral em perspectiva comparada**. *Dados: revista de ciências sociais*, v. 53, n. 4, Rio de Janeiro, 2010.

MAUS, Ingeborg. **Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na "sociedade órfã"**. *Novos estudos*, nº 58, nov. 2000.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo; introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

MOTTA, Luiz Eduardo. **Judicialização da Política e representação funcional no Brasil contemporâneo: uma ameaça à soberania popular?** In: MOTTA, Luiz Eduardo; MOTA, Mauricio (Org.). *O estado democrático de direito em questão: teorias críticas da judicialização da política*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **A quem interessa o financiamento público de campanhas?** *Consultor Jurídico*. 14 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-dez-14/diario-classe-quem-interessa-financiamento-publico-campanhas>>. Acesso em 05 nov. 2016.

OLIVEIRA, Tatiana Afonso; APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: histórico, atualidade e a questão na Suprema Corte**. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidsp/article/view/13097/2229>>. Acesso em 14 out. 2016.

PAULA, Maria Eunice de. **Poder Judiciário: Crise e Reforma**. 2006. p. 90. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/13181>>. Acesso em 11 set. 2016.

PENA, Rodolfo F. Alves. **"O que é Reforma Política?"**; *Brasil Escola*. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-reforma-politica.htm>>. Acesso em 25 out. 2016.

PEREIRA, Daniel Nunes; NETTO, Fernando Gama de Miranda. **Supremacia judicial e superego**

na **justiça constitucional.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=35bf98501edec143>>. Acesso em 11 set. 2016.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos do poder legislativo: atos políticos e interna corporis.** Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

RAWLS, John. **Justice as Fairness: A Restatement.** Cambridge: Harvard University Press, 2001.

SAMUELS, David Julian. **Financiamento de campanha e eleições no Brasil.** In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (org.). Reforma política e cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma.** In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). Reforma Política: lições da história recente. São Paulo: FGV, 2006.

SANTOS, Ubiratan Felix Pereira dos. **Entendendo a reforma política no Brasil.** Salvador: Sindicato dos Engenheiros da Bahia, 2015.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. **Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais.** Direitos fundamentais & justiça: ano 8, nº 26, jan./mar. 2014.

_____. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições.** Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em 14 out. 2016.

SARTORI, Giovanni. Partidos e sistemas partidários. Brasília: UnB, 1982.

SCHMIDT, Benício. **Ainda a Judicialização da Política.** Disponível em: <<http://www.ugt.org.br/upload/iae/img2-Ainda-a-Judicializacao-da-Politica-11442.pdf>>. Acesso em 04 nov. 2016.

Senado Federal. **Revista Em Discussão: os principais debates do Senado Federal.** v. 6, n. 24, fev. 2015. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/reforma-politica>>. Acesso em 13 out. 2016.

SILVA, João Victor Lopes Pereira Lima da. **Judicialização da política: sistemas eleitorais.** Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/926/630>>. Acesso em 04 nov. 2016.

STRECK, Lenio Luiz. **O realismo ou “quando tudo pode ser inconstitucional”.** Consultor Jurídico. 02 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jan-02/senso-incomum-realismo-ou-quando-tudo-inconstitucional>>. Acesso em 04 nov. 2016.

_____. **O Supremo, o contramajoritarismo e o “Pomo de ouro”**. Consultor Jurídico. 12 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jul-12/senso-incomum-stf-contramajoritarismo-pomo-ouro>>. Acesso em 06 nov. 2016.

SUSTEIN, Cass Robert. **A Constituição Parcial**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

TATE E VALLINDER, 1995 *apud* MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Revista Lua Nova, n.57, 2002.

TOFFOLI, José Antonio Dias. **Financiamento das Campanhas Eleitorais**. Disponível em <http://www.tse.gov.br/eje/arquivos/publicacoes/seminario/html/jose_toffoli.htm>. Acesso em 10 out. 2016.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VERONESE, Alexandre. **A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo**. Escritos (Fundação Casa de Rui Barbosa), v. 3.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES Paula Martins. **Dezessete anos de judicialização da política**. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 19, n. 2, nov. 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. In: Revista Direito GV, n. 2, vol. 4: Rio de Janeiro, 2008.

WALZER, Michael. **Spheres of Justice: A defense of Pluralism and Equality**. New York: Basic Books, 1983.

ZOVATTO, Daniel. **Dinero y política en América Latina: una visión comparada**. Cuadernos de Ciencias Sociales: San José, n. 130, 2004.

_____. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. Opinião Pública. v. 11, n. 2. Campinas: CESOP, 2005.

