



OS EFEITOS DO FINANCIAMENTO ELEITORAL NAS DESONERAÇÕES FISCAIS BRASILEIRAS

THE EFFECTS OF ELECTORAL FINANCING ON BRAZILIAN TAX EXEMPTIONS

Hélio Silvío Ourém Campos

João Batista do Rego

RESUMO

Buscam analisar os efeitos do financiamento eleitoral nas desonerações fiscais brasileiras, procedendo a uma análise da ADIN n. 4.650/DF, que trata do tema.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Tributário; financiamento eleitoral; caixa dois; corrupção; improbidade administrativa; ADIN – ação direta de inconstitucionalidade; desoneração fiscal.

ABSTRACTS

The authors aim at estimating the effects of electoral financing on Brazilian tax exemptions, by assessing the ADIN 4,650/DF, that deals with this issue.

KEYWORDS

Tax Law; electoral financing; slush fund; corruption; procedural impropriety; direct lawsuit on unconstitutionality – ADIN, tax exemption.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo possui como tema os efeitos do financiamento eleitoral nas desonerações fiscais brasileiras. Discute a participação do poder econômico nas campanhas eleitorais e seus reflexos na vida do cidadão e faz uma análise também sobre os investimentos em candidaturas e sua influência na vida de quem paga tributos, uma vez que se observa uma forte rede perversa lobista, que não é fato novo, dada a prática de corrupção envolvendo os agentes públicos e políticos e empresas financiadoras. Mesmo porque essas condutas acontecem de forma desregrada em vários países e, no Brasil, originou algumas reformas e culminou com a ADIN 4.650/DF¹, proposta pela OAB com o apoio da CNBB e de outras entidades.

O tema não está restrito ao nosso país, pelo contrário, repete-se em todo o mundo. Os levantamentos iniciais apontam a existência de uma forte rede de corrupção envolvendo financiadores e financiados em campanhas eleitorais. Observamos a polêmica dialética entre as teses do financiamento público *versus* o financiamento privado de campanhas e partidos políticos. Destarte questionamos: Como na prática se realizam os financiamentos? Quais as consequências na vida do contribuinte? Quais as soluções apontadas? Qual o papel dos agentes públicos e políticos neste processo? O que fazer para extirpar essas mazelas? O que são desonerações? Como elas ocorrem?

Demonstraremos que o financiamento de campanha por empresas privadas vem crescendo de forma astronômica, e são usados meios não recomendáveis e que refletem na vida do contribuinte, na sua condição de cidadão. Desta forma, faz-se necessário compreender os fatos sociais que se relacionam com o cenário atual. É nessa perspectiva que nós, os autores, expomos, de maneira objetiva, os principais argumentos positivos e negativos que permeiam a discussão acerca do financiamento de campanhas eleitorais.

Diante de índices de corrupção progressivamente crescentes, sobretudo no que vem ocorrendo com a maior empresa pública do país – a Petrobras, envolvida em escândalos como a denominada “Operação Lava Jato”, divulgada diariamente na mídia nacional e internacional.

Busca-se encontrar a causa para tamanha delinquência e para o respectivo combate. Considera-se que um dos fatores é a corrupção decorrente do financiamento privado de campanhas eleitorais, sobretudo pela utilização de recursos não contabilizados, denominados “caixa dois”. Todavia, analisa-se, no transcorrer do trabalho, que a mera substituição da legislação não será capaz de solucionar todas as mazelas do sistema eleitoral brasileiro, haja vista que a prática ocorre de maneira cultural e secular.

Destacaremos que a realidade contemporânea sobre o financiamento de campanhas eleitorais está amplamente relacionada a fatores ilícitos, destarte todo indivíduo honesto e não envolvido nestas mazelas, como cidadão sofre a influência dos efeitos destas práticas, e tem direito/dever de transformar este paradigma. Nesse sentido, deve-se fomentar políticas públicas voltadas ao cidadão que paga tributos, sobretudo à distribuição equitativa e sem interferência de corrupção e outras práticas ilícitas, bem como com políticas de exonerações que funcionem como exceção e não como regra, como vem ocorrendo ultimamente.

Nesta análise, indagaremos sobre o uso dos recursos públicos distribuídos entre financiadores e financiados, se eles são utilizados para fins obscuros, relacionados a rede de corrupção, como sempre aconteceu e vem se acentuando nos casos recentes, que envolvem empresas estatais e seus agentes, com forte ramificação nas esferas de poder, sobretudo no Legislativo e no Executivo, entre outras hipóteses.

Assim, analisaremos, de maneira também dialética, as críticas acerca da ADIN 4.650/DF, bem como do seu

andamento, cujo processo tramita no Supremo Tribunal Federal – STF e está com vista ao Ministro Gilmar Ferreira Mendes, desde maio do corrente ano.

Utilizaremos no trabalho a metodologia descritiva, com método dedutivo, fundamentado em pesquisa bibliográfica realizada em livros, publicações científicas, artigos *on-line*, legislação e jurisprudência, com ênfase na ADIN 4.650/DF, acima mencionada e que trata do tema.

2 ANÁLISE SOBRE A INFLUÊNCIA DOS AGENTES POLÍTICOS E GRUPOS ECONÔMICOS NAS ELEIÇÕES E NOS GOVERNOS

Com o advento do Estado Democrático de Direito, surge a noção de uma administração que regula a vida dos governantes e dos cidadãos, a partir da ideia de que o Direito regula e define essas relações, ou seja, o Estado se submete a determinadas normas jurídicas que regem o convívio social.

Contudo a influência de grandes e poderosos grupos econômicos e de agentes inescrupulosos, que existe em todo o mundo, sobretudo relacionada a financiamentos eleitorais que reflete nos resultados das eleições e garante futuras participações nos governos por eles eleitos, ocasiona escândalos e queda no prestígio dos políticos, o que contradiz as regras do Estado Democrático de Direito que se busca.

2.1 AGENTES POLÍTICOS

Para entender o papel dos agentes políticos, é necessário ter uma visão da função que eles exercem, sabendo que o vínculo que eles possuem com o Estado não é de natureza profissional, porém de natureza política. Desse modo, desempenham a função de gerir, ou seja, traçando metas e diretrizes. Geralmente, essa função de planejamento se concentra no Poder Executivo e, em alguns momentos no Legislativo, restando pouco espaço para o Judiciário atuar em decisões propriamente políticas.

A doutrina diverge quanto à conceitu-

ação dos agentes políticos. Para Meirelles, eles podem ser definidos da seguinte maneira: *São os componentes do Governo nos seus primeiros escalões investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais.* (MEIRELLES, 2011, p. 77).

Para ele, os agentes políticos não se restringem àqueles do Poder Executivo, porém a todas as *demais autoridades que atuam com independência funcional no desempenho das atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do funcionalismo estatutário* (IDEM), assim como aos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, e seus auxiliares diretos. Os membros do Poder Legislativo, da magistratura, Ministério Público, Tribunais de Contas, e representantes diplomáticos serão considerados agentes políticos.

No entanto, outros doutrinadores discordam da abrangência dessa conceituação, definindo que a função política que exercem é o que diferencia esses agentes, sendo apenas aqueles que foram escolhidos para um mandato, por eleição e nomeação, bem como os Secretários e Ministros. Nesse sentido é o entendimento de Bandeira de Mello: *Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais e Estaduais e os Vereadores.* (MELLO, 2011, p. 247-248).

Para essa corrente, os agentes públicos são aqueles que *exercem um múnus público, pois o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cida-*

dãos, membros da Civita (IDEM, p. 248).

A Lei de Improbidade disciplina no art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988: *Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.* (BRASIL, 1988).

Assim, resta clara a importância desses agentes na vida política e social de um Estado, ao passo que planejam e dirigem as ações governamentais, bem como tomam decisões políticas, que interferem na vida de toda a sociedade.

Não se deve olvidar que o povo é o detentor da coisa pública e que os agentes públicos exercem suas funções como meros representantes do interesse público. Destarte, os atos praticados com desvio de finalidade dentro da administração pública lesionam toda a coletividade e por isso devem ser severamente reprimidos. E foi justamente para a consecução desse objetivo que a Lei de Improbidade foi idealizada, daí então a sua grande relevância, a de combater os tão frequentes atos de improbidade. (TOGNOLO, 2010, p. 26).

2.2 AGENTES POLÍTICOS

A improbidade é contrária a tudo que se espera de um administrador público, pois, como gestor da coisa comum, deve utilizar os bens e serviços públicos da melhor forma para atender o anseio da sociedade. O interesse da população tem que ser a prioridade em qualquer governança administrativa e, quando este interesse é mitigado em detrimento de um interesse privado, se está diante da chamada "improbidade administrativa".

Na definição de Dropa (2003): *A expressão designa, tecnicamente, a chamada 'corrupção administrativa', que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública de seus fundamentos básicos de moralidade, afrontando os princípios da ordem jurídica do Estado de Direito.*

A Constituição Federal de 1988 não estabeleceu a definição de ato de improbidade, em um dos artigos que trata da matéria faz menção, apenas, às sanções cabíveis a quem os pratica no § 4º do art. 37 da CF. Muito menos a Lei n. 8.429/92, que foi editada com o objetivo de disciplinar referido

dispositivo, estabeleceu uma definição do que venha a ser ato ímprobo.

Na definição de Cardoso (2012): *a improbidade administrativa é a conduta desonesta, maliciosa, e possui um conteúdo mais amplo do que a imoralidade, porque compreende a violação a qualquer princípio da Administração Pública (e não apenas a moralidade).*

2.3 DA IMPORTÂNCIA DO DEVER DA MORALIDADE

A atividade administrativa pressupõe a moralidade: não basta que o ato seja legal, ele deve ser praticado com honestidade e tendo sempre como objetivo o interesse da coletividade. *Todos os segmentos administrativos do Estado, centralizados ou descentralizados, em todos os níveis, têm necessariamente a moralidade como um de seus alicerces.* (FAZZIO JR, 2007, p. 13)

Espera-se moralidade nas condutas mais simples das pessoas. O agir com honestidade, com boa-fé, deveria ser o "normal" nas relações intersubjetivas. Se espera-se moral entre os "homens de bem", mais ainda se espera dos que atuam em prol do interesse comum na coletividade. Estes têm a ética e a moralidade como deveres em suas atuações, não só podem como devem agir da melhor forma para a consecução da melhor administração. Para Martins Júnior: O princípio da moralidade administrativa exige o comportamento (do administrador e do administrado) compatível não somente com a lei, mas, também com a moral administrativa, bons costumes, regras de boa administração, justiça, equidade e honestidade. Serve, assim, à garantia do direito subjetivo público a uma administração honesta, cumprindo-se a partir de regras internas de conduta dirigida aos fins institucionais específicos e da incorporação dos valores éticos fundamentais de uma sociedade. (MARTINS JR, 2009, p. 41)

A moral na gestão pública é verificada quando o administrador público pratica o ato objetivando a finalidade prevista em lei, o interesse social. A moralidade não está restrita a legalidade, pois o ato há de ser, também, moral, honesto e ter sido praticado dentro dos parâmetros éticos. Destarte, é dever do administrador editar ato visando à finalidade prevista em lei, não ultrapassando os limites de sua competência. Assim, não pode haver desvio

de finalidade tampouco de competência para que um ato seja tido como moral.

O desvio de recursos públicos e atos de improbidade administrativa, como vêm sendo praticados, inclusive para financiar campanhas políticas e pagamento de propinas, não são práticas de hoje e fere princípios como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além da razoabilidade, proporcionalidade, lealdade e honestidade, sendo os cinco primeiros princípios constitucionais e os quatro últimos princípios que regem a administração pública, sendo estes e outros, diretrizes aos agentes públicos e políticos.

3 EFEITO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL NAS DESONERAÇÕES FISCAIS BRASILEIRAS

3.1 AS DESONERAÇÕES FISCAIS

A desoneração tributária da atividade privada pode ser efetivada por meio de uma política de incentivos fiscais, legalmente denominada de “renúncia de receita”. A renúncia de receita, quando instituída em forma de política pública, é capaz de fomentar a atividade econômica e levar ao desenvolvimento social e econômico. Mas a desoneração, por política de renúncia de receita pode ser utilizada de forma mesmo que lícita maléfica ao contribuinte, primordialmente quando relacionada a financiados e financiadores de campanhas eleitorais, haja vista que quase sempre nessas ações não há controle nem fiscalização, engendrando corrupção para beneficiar agentes públicos e políticos e as empresas que financiam suas campanhas e os mantêm no poder, formando uma via dupla de favorecimento.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem posição contrária ao excesso de arrecadação como medida compensatória para renúncias de receitas, como desonerações de impostos. O entendimento dos ministros do TCU é de que a utilização dessa justificativa contraria o art. 14 da LRF, que determina que a concessão ou ampliação de incentivos tributários não previstos no orçamento só poderá ser feita se acompanhada de medidas compensatórias, como elevação de alíquotas, criação de tributo ou contribuição, entre outras alternativas.

O governo federal deixou de arrecadar, no ano passado, mais de R\$ 100

bilhões em virtude das desonerações tributárias. A renúncia fiscal com desonerações somou R\$ 104,043 bilhões em 2014, segundo dados divulgados pela Receita Federal.

O valor é 32,4% maior que os R\$ 78,585 bilhões registrados em 2013. Só em dezembro do ano passado, a renúncia foi de R\$ 11,112 bilhões, um número que é 31,20% maior que os R\$ 8,469 bilhões registrados no mesmo mês de 2013. A desoneração referente à folha de salários somou R\$ 21,568 bilhões em 2014, sendo R\$ 4,027 bilhões referentes ao mês de dezembro.

3.2 AS MAZELAS ADVINDAS COM OS FINANCIAMENTOS ELEITORAIS RELACIONADAS A PRÁTICAS ILÍCITAS DOS FINANCIADORES E DOS AGENTES FINANCIADOS

A influência de grandes conglomerados econômicos e agentes públicos ou políticos não fica restrita ao Brasil, sendo essa prática observada mundialmente e, como exemplo de repercussão mundial, citamos os Estados Unidos, onde foram detectadas formas irregulares de financiamento de campanhas no governo de Bill Clinton, além da falência da Eron, uma grande companhia de energia americana, que segundo a “CBS News”² esteve relacionada ao Presidente George W. Bush, que teria recebido cerca de US\$ 623,000 em contribuição, no ano de 1993, para custear campanhas, bem como o envolvimento de cerca de 250 parlamentares que teriam recebido, da mesma empresa, contribuições no período de 1989 a 1992, e que, ainda, no período de 1997 a 2000, a Eron teria doado mais de US\$ 2,5 milhões para partidos políticos.

No Brasil a crise política sem fim vem desde seus primórdios. Segundo o clássico *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos* (BRASIL, TSE, 2014), a influência do poder econômico já ocorria naquela época. Ainda segundo a obra, a primeira eleição de que se tem notícia definiu os membros do Conselho Municipal de São Vicente, em 1532, atual São Paulo e ocorreu sob influência dos nobres, senhores de engenho, membros da alta burocracia militar e ricos comerciantes.

3.3 FORMAS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E PARTIDOS POLÍTICOS

Nota-se que legalmente há três for-

mas de financiamento de campanhas: o sistema de financiamento público, o sistema de financiamento privado e o sistema misto. Contudo, uma prática ilícita e que é muito utilizada em nosso país é denominada “caixa dois”, na qual são usados recursos não contabilizados de forma perversa.

A nossa Constituição Federal institui, em seus arts. 1º, 14 e 17, o pluripartidarismo, o exercício da soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos; porém, na prática, essas regras são ignoradas, haja vista que o poder econômico interfere diretamente no processo eleitoral.

A Constituição também garante aos partidos políticos recursos advindos do Fundo Partidário, que foi instituído no regime militar pela Lei n. 4.740/65, além do acesso gratuito ao rádio e a televisão, na forma da lei.

O Fundo Partidário é formado por doações orçamentárias anuais da União, advindas de doações de pessoas físicas e jurídicas, em depósito direto nas contas bancárias dos partidos políticos, por recursos financeiros destinados por lei, em caráter permanente ou eventual, e por multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e de leis conexas, e pode destinar-se a campanhas eleitorais.

As eleições são regidas pela Lei n. 9504/97, alterada pela Lei n. 11.300/06, que foi elaborada em decorrência da insatisfação popular pelos fatos apurados na Ação Penal 470, que tramita no Supremo Tribunal Federal – STF, o denominado “escândalo do mensalão”.

A novidade que esta minirreforma eleitoral trouxe foi a inclusão do art. 30-A na Lei 9.504/97, que faculta a qualquer candidato ou partido político representar à Justiça Eleitoral, aduzindo fatos e provas, para pedir abertura de investigação judicial, apurar condutas ilícitas relacionadas à arrecadação e gastos de campanhas eleitorais.

O sistema de financiamento de campanhas adotado no Brasil tornou-se misto, haja vista que são utilizados recursos públicos por meio do fundo partidário (CF/88, art. 17, § 3º, e LOPP, art. 4º, III) e da gratuidade do horário para propaganda eleitoral e de doações privadas (art. 23, Lei das eleições), sem

contar a prática de doações ilícitas já mencionadas.

José Jairo Gomes (2008, p. 240), na sua obra *Direito Eleitoral*, analisa o relacionamento entre o financiamento de campanhas e o possível comprometimento dos candidatos com os doadores. Segundo Gomes (2008, p. 240): *O que se vê, ouve e lê é que financiadores privados de campanhas eleitorais são, na verdade, investidores que apresentam a fatura ao seu candidato eleito, e “a experiência tem mostrado que ai reside um dos focos (existem outros) relevantes de corrupção endêmica que assola o país.*

Diante da realidade vivenciada em nosso país acerca da imoralidade na administração pública, pelo *lobby* lícito ou ilícito, entende-se ser de fundamental importância o ajuizamento da ADIN 4.650/DF, que visa coibir o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas.

A ligação do poder econômico com a política vem de tempos remotos e reflete diretamente na vida do contribuinte. Isto se verifica pelo custeio de campanhas eleitorais por certas empresas em troca de benefícios com os candidatos eleitos, pois o compromisso de eleger o candidato se reveste na oportunidade de participações na gestão de diversas formas, como, por exemplo, segundo Luiz Flávio Gomes³, *nas desonerações fiscais; formulações de contratos e convênios fraudulentos; licitações com cartas marcadas; empréstimos com juros; indicações de membros em todas as esferas de poder*, entre outras formas.

Esta prática não é nova. Em *Coronelismo, Enxada e Voto*, Víctor Nunes Leal afirma que os governos e os coronéis se legitimavam pelos votos de cabresto numa relação de influência que lhes ajudavam a se manter no poder.

Um caso que chamou atenção em nosso país e que, certamente, já caiu no esquecimento é o caso dos anões do orçamento. Segundo o Senador Pedro Simon⁴, este escândalo é um exemplo de favorecimento de grupos econômicos por congressistas, que, em troca do financiamento de suas campanhas, incluíam emendas parlamentares no orçamento em favor de algumas empresas.

Os recursos aplicados em favor de algumas candidaturas em detrimento de outras ofendem o princípio da igualdade de oportunidade entre os candidatos e podemos ainda observar muitos casos de abuso de poder e influência de corruptos e corruptores na obra do Juiz Marlon Jacinto Reis⁵, no livro *Nobre Deputado*.

Para burlar a legislação, observa-se o famoso “caixa dois”, que são recursos recebidos e não contabilizados, ficando à margem da lei, numa contabilidade paralela e não divulgada pelos candidatos e partidos políticos à Justiça Eleitoral.

Um exemplo bastante recente e também restando na memória de poucos foi o denominado “esquema PC”, elaborado na campanha do ex-presidente Fernando Collor de Mello, que culminou com seu afastamento, no qual o tesoureiro Paulo Cesar de Farias, o PC, recebia dinheiro de empresas para facilitar a participação delas em processos licitatórios, estimando-se que movimentou cerca de US\$ 350 milhões⁶.

Mais um mau exemplo é o que resultou na Ação Penal 470, conhecida como “mensalão”, cuja prática de corrupção envolvia grande soma em dinheiro que era transferida periodicamente e de forma ilícita para favorecer determinados interesses. Foi o Deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) que, em 2005, utilizou

pela primeira vez o termo “mensalão” ao denunciar o esquema de corrupção entre os deputados. Naquela época, o Presidente do Brasil era Luiz Inácio Lula da Silva (PT), que negou conhecer qualquer prática de mensalão. Alguns dos principais acusados pertenciam ao seu partido, o Partido dos Trabalhadores, sendo condenados e atualmente cumprindo pena imposta pelo Supremo Tribunal Federal – STF.

Os envolvidos eram acusados de crimes como corrupção ativa, formação de quadrilha, lavagem de dinheiro, gestão fraudulenta, evasão de divisas e peculato, e culminou na condenação e prisão de políticos e empresários, sendo considerado, até aquele momento, como o julgamento mais importante do STF (Supremo Tribunal Federal). Hoje, sem dúvida, vai ceder espaço ao escândalo da Petrobras.

Ainda na fase de cumprimento da pena no Escândalo do Mensalão, surge a Operação Lava Jato, envolvendo a maior empresa estatal do nosso País, cuja investigação está se processando em segredo de justiça e já levou à prisão vários empresários financiadores de campanhas e investigação de muitos agentes públicos e políticos que certamente serão processados e condenados.

3.4 ANÁLISE DA OPERAÇÃO LAVA JATO

Antes de iniciarmos a análise sobre a Operação Lava Jato, há a necessidade de o Estado comprovar a culpabilidade dos indivíduos, que são presumidos inocentes até que sejam declarados culpados por sentença condenatória com trânsito em julgado. Assim sendo, afirma Nucci (2008, p. 81) que *as pessoas nascem inocentes, sendo esse o seu estado natural, razão pela qual, para quebrar tal regra, torna-se indispensável que o Estado-acusação evidencie, com provas suficientes, ao Estado-juiz a culpa do réu.*

Nesse sentido, a presunção de inocência integra-se ao princípio da prevalência do interesse do réu (*in dubio pro reo*), garantindo que, em caso de dúvida, prevalece o estado de inocência, absolvendo-se o acusado.

Destarte, Alberto Franco afirma que não se adequa a ideia matriz do Estado Democrático de Direito e lesa o princípio fundamental da presunção de inocência a medida cautelar que implique, sem a verificação de sua absoluta necessidade, a obrigatoriedade da prisão e a inadmissibilidade da concessão de liberdade provisória, pois sendo assim, equivaleria à hipótese de aplicar-se uma sanção de caráter afliitivo e de igualar-se acusado a culpado. Observa o mesmo doutrinador que o respectivo princípio não está tão somente previsto pela Constituição Federal de 1988, mas, na atualidade, encontra também apoio tanto no Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, quanto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) (FRANCO, 2000, p. 375).

Júlio Mirabete conclui que, em virtude do princípio do estado de inocência, deve-se ficar atento a três fatores interligados ao respectivo princípio, a saber: 1) o acusado não tem a obrigação de provar a sua inocência, cabendo ao acusador comprovar a sua culpa; 2) o magistrado deve estar plenamente convicto de que o réu seja responsável pelo crime para condená-lo, bastando, para a absolvição, qualquer dúvida acerca da sua culpa; 3) a restrição à liberdade do acusado deve ser entendida como

medida de exceção antes da sentença definitiva, pois somente deve ser aplicada a título de medida cautelar, tendo em vista a necessidade ou conveniência, segundo o que estabelece a lei processual (MIRABETE, 2003, p. 42).

Ressalta Otto Amaral (2011): *O projeto de lei da Lei Complementar n. 135/2010 teve origem na iniciativa popular, que percorreu todo o país para a colheita de assinaturas, com o objetivo de afastar a sensação de impunidade dos políticos que tinham decisões judiciais desabonadoras de sua moralidade, mas que não tinham suas candidaturas impedidas nos termos do texto original da Lei Complementar n. 64/1990. Assim, a alteração legislativa visava aumentar a abrangência das hipóteses de inelegibilidade, sob a análise da vida pregressa dos pretensos candidatos. A mitigação do princípio da presunção de inocência foi feita conscientemente pelo legislador e pela população, que deu iniciativa à lei, que diante da ponderação dos interesses, optou pela maior garantia dos eleitores, de não estarem sujeitos à candidatura de cidadãos com vida pregressa duvidosa e questionável, em detrimento do princípio constitucional da presunção de inocência. Devendo ser destacado que não houve supressão deste princípio, o que levaria à inconstitucionalidade da lei, mas apenas sua mitigação, com a antecipação da produção dos efeitos de uma decisão desfavorável* (grifos nossos).

O princípio da presunção de inocência resguarda ao acusado de ato ilícito o direito de ser tratado com dignidade enquanto não se solidificam as acusações, tendo em vista a possibilidade de ser o indivíduo tido como inocente.

Os fatos que envolvem a maior empresa de nosso país – a Petrobras certamente é o maior escândalo envolvendo uma empresa pública e relacionado à corrupção e ao financiamento de campanhas eleitorais, porém não é fato novo, havendo precedentes, como já expostos neste trabalho.

A Operação Lava Jato foi deflagrada em 17 de março pela Polícia Federal (PF) para investigar um suposto esquema de lavagem de dinheiro e evasão de divisas. Na época, foram presas 24 pessoas, entre elas o doleiro Alberto Youssef. Os detidos

foram acusados de participar de uma organização criminosa que tinha o objetivo de lavar R\$ 10 bilhões oriundos de desvio de dinheiro público, tráfico de drogas e contrabando de pedras preciosas.

A operação foi consequência da prisão do empresário André Santos, em dezembro de 2013, com US\$ 289 mil e R\$ 13.950,00, escondidos nas meias. Santos é réu em ação na qual é acusado de fazer parte do braço financeiro de uma quadrilha de libaneses especializada em contrabandar produtos do Paraguai, operando um esquema de lavagem de dinheiro.

As empresas citadas em depoimentos, inclusive com seus executivos presos, são integrantes de um cartel para divisão de obras contratadas pela Petrobras, e doaram juntas quantias vultosas para campanhas eleitorais em disputas recentes e de outrora. Foram financiadas, ao todo, 17 siglas, entre elas: PSDB, PT, PR, PSD, PMDB.

Em delação premiada, afirmou-se que houve pagamento de propinas em troca de contratos da Petrobras. Muitos políticos apareceram, até agora, nos 80 depoimentos dados por Paulo Roberto Costa, ex-diretor da Petrobras, e outros delatores, durante as investigações da Operação Lava Jato – sobre suspeita de pagamento de propina envolvendo a Petrobras.

[...] analisa-se, no transcorrer do trabalho, que a mera substituição da legislação não será capaz de solucionar todas as mazelas do sistema eleitoral brasileiro, haja vista que a prática ocorre de maneira cultural e secular.

A lista inclui, por exemplo, o ex-ministro Antonio Palocci (PT), o presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), o ex-presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), o ex-ministro de Minas e Energia, Edson Lobão, e ex-ministros Gleisi Hoffmann (Casa Civil) e Mário Negromonte (Cidades).

Confira alguns nomes da lista: Antonio Palocci (ex-ministro/PT-SP), Renan Calheiros (presidente do Senado/PMDB-AL), Humberto Costa (senador pelo PMDB-PE e ex-ministro da Saúde), Sérgio Guerra (ex-presidente nacional do PSDB), Henrique Eduardo Alves (ex-presidente da Câmara/PMDB-RN), Edson Lobão (ex-ministro de Minas e Energia/PMDB), Gleisi Hoffmann (ex-ministra da Casa Civil/PT), Mário

Negromonte (ex-ministro das Cidades/PP), Sérgio Cabral (ex-governador do Rio de Janeiro/PMDB), Roseana Sarney (ex-governadora do Maranhão/PMDB), Eduardo Campos (ex-governador de Pernambuco/PSB), Tião Viana (governador do Acre/PT), Vander Luiz dos Santos Loubet (deputado do PT-MS), Alexandre José dos Santos (deputado do PMDB-RJ), Luiz Fernando Faria (deputado do PP-MG), José Otávio Germano (deputado do PP-RS), Ciro Nogueira (senador pelo PP-PI), João Pizzolatti (deputado do PP-SC), Valdir Raupp (senador do PMDB-RO), Romero Jucá (senador do PMDB-RR), Benedito de Lira (senador do PP-AL), Nelson Meurer (deputado do PP-PR), Simão Sessim (deputado do PP-RJ), Pedro Corrêa (ex-deputado pelo PP-PE), Delcídio Amaral (senador pelo PT-MS), Aline Lemos de Oliveira (deputada pelo PP-SP), Cândido Vaccarezza (deputado pelo PT-SP), Lindbergh Farias (senador do PT-RJ).

A operação colocou sob suspeita contratos assinados pela Petrobras. Isso porque o ex-diretor da estatal Paulo Roberto Costa foi preso, no dia 20 de março, sob a acusação de envolvimento com o doleiro Youssef. Costa foi detido quando queimava documentos que poderiam se configu-

rar como provas de seu envolvimento.

Empreiteiras suspeitas de abastecer o esquema de Youssef e do ex-diretor da Petrobras declararam à Receita Federal os pagamentos feitos a empresas dos dois principais acusados na Operação Lava Jato. Documentos comprovaram repasses efetivos de recursos às empresas do doleiro e do ex-diretor, como consta nas declarações de retenção de impostos das próprias empreiteiras. Entre as depositantes estão as construtoras OAS, Mendes Júnior e Camargo Corrêa, apontadas pela contadora do doleiro, Meire Bonfim Poza, como integrantes do esquema.

O escândalo do doleiro Youssef envolveu ainda o ex-ministro da Saúde Alexandre Padilha (PT-SP) e levou André Vargas a sair do partido para manter o

mandato de deputado federal. Vargas é acusado de fazer parte de um esquema de tráfico de influência e *lobby* em favor de Youssef junto ao Ministério da Saúde.

O Juiz Federal Sérgio Fernando Moro é quem comanda a Operação Lava Jato. Em 2012, ministros do STF citavam seus textos sobre corrupção e lavagem de dinheiro no julgamento da Ação Penal 470, o Mensalão. Sérgio Fernando Moro atuava como juiz instrutor da Ministra Rosa Weber.

Sérgio Fernando Moro reapareceu no ano passado. Em agosto, publicou o artigo *Não é dos astros a culpa*, na Folha de São Paulo. Falava da Operação Mãos Limpas (*Mani Pulite*) na Itália. Anotou: *a corrupção não tem cores partidárias. Não é monopólio de agremiações políticas ou de governos específicos. Combatê-la deve ser bandeira da esquerda e da direita*. Em seguida, criticou o Executivo, *por se tornar refém da política partidária e não adotar postura firme contra a deterioração da vida pública*.

A CF define as pessoas jurídicas de Direito Privado que podem participar da vida política: os partidos políticos, intermediários entre o cidadão e o exercício do poder.

Segundo Sérgio Fernando Moro, se os Estados Unidos têm o governo de *Wall Street*, o Brasil tem o governo das empreiteiras. Recentemente, Moro foi o mais votado em lista triplíce da Associação dos Juizes Federais do Brasil como indicação para a vaga do Ministro Joaquim Barbosa, no STF. Recebeu 141 de 362 votos de associados. Sendo mestre e doutor em Direito do Estado pela UFPR, há contato teórico suficiente com o Direito Constitucional. Ter participado do *Program of Instruction for Lawyers na Harvard Law School*, concedeu-lhe o devido respaldo.

Para Sérgio Fernando Moro, é "intolerável" a iniciativa de advogados de empreiteiras de se reunirem com o Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, fato ocorrido no último dia 18 de fevereiro de 2015, para "obter interferência política" e endossou as críticas feitas pelo ex-presidente do STF (Supremo Tribunal Federal), Joaquim Barbosa, ao episódio. (FOLHA..., 2015)

A argumentação foi feita por Sérgio Fernando Moro para justificar uma nova ordem de prisão preventiva contra os empreiteiros Ricardo Pessoa (UTC), Eduardo Hermelino Leite (Camargo Corrêa), Dalton Avancini (Camargo Corrêa) e João Auler (Camargo Corrêa), sob o entendimento de que as empreiteiras têm tentado interferir nas investigações.

Cardozo teve reuniões com advogados da UTC, da Camargo Corrêa e da Odebrecht nos últimos meses, empreiteiras alvo das investigações da Lava Jato. O fato foi criticado por Joaquim Barbosa, que pediu a demissão do ministro. Formalmente, a Polícia Federal, que conduz as investigações da Lava Jato, é subordinada ao ministro.

Sérgio Fernando Moro citou as notícias sobre os encontros de Cardozo para também fazer críticas ao episódio. afirmou que a prisão dos executivos deve ser discutida "nos autos" e que não há qualquer empecilho para que ele mesmo receba os advogados constituídos, o que, segundo o juiz, ele faz "quase cotidianamente". *Intolerável, porém, que emissários dos dirigentes presos e das empreiteiras pretendam discutir o processo judi-*

cial e as decisões judiciais com autoridades políticas, afirmou o juiz. E continuou: *Mais estranho ainda é que participem desses encontros, a fiar-se nas notícias, políticos e advogados sem procuração nos autos das ações penais*.

Sérgio Fernando Moro ressaltou ainda que Cardozo não é responsável pelas investigações, não fazendo diferença reunir-se com ele. *Não socorre os acusados e as empreiteiras o fato de a autoridade política em questão ser o ministro da Justiça. Apesar da Polícia Federal, órgão responsável pela investigação, estar vinculada ao ministério, o ministro da Justiça não é o responsável pelas ações de investigações*.

O juiz classificou o episódio de *indevida, embora mal sucedida, tentativa dos acusados e das empreiteiras de obter uma interferência política* e afirmou que Barbosa *bem definiu a questão* ao dizer que, se você é advogado em um processo, deve recorrer ao juiz, *nunca a políticos*.

Sérgio Fernando Moro, porém, evita criticar diretamente Cardozo, afirmando que não há prova de que ele tenha se disposto a atender às solicitações das empreiteiras. *Sequer é crível que se dispusesse a interferir indevidamente no processo judicial e na regular e imparcial aplicação da Justiça*, escreveu o juiz da Lava Jato.

O advogado da Camargo Corrêa, Celso Sanchez Vilardi, afirmou que não se reuniu com o Ministro Cardozo, embora sustente que não vê nenhum problema em encontros dessa natureza. *A discussão não tem o menor cabimento, e tenho a impressão de que estão confundindo as pessoas dos acusados com as dos advogados*, criticou Vilardi.

O advogado Alberto Toron, que representa a UTC, afirma que nunca se reuniu com Cardozo para tratar da Operação Lava Jato, mas, sim, com o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot. Toron classificou o despacho de Moro como truculento. *Decisão do Juiz Moro peca não apenas pela presunção como pela truculência. Em primeiro lugar, é direito dos advogados conversar com quem quiserem, inclusive com o ministro da Justiça. Este, por outro lado, não pode interferir no processo, que tem estrutura própria e é controlado e dirigido pelo Poder Judiciário*, argumentou Toron.

O advogado da UTC disse ainda que *causou profunda estranheza a referência a 'fato superveniente', que simplesmente não trouxe qualquer repercussão concreta ao processo, que não as declarações do ex-Ministro Joaquim Barbosa*.

A advogada da Odebrecht, Dora Cordani, declarou que não houve *pedido de interferência política* junto a Cardozo. *A Odebrecht apenas fez valer seu direito de petição. Ao endossar as críticas de Joaquim Barbosa, o Juiz Sérgio Moro volta a confirmar seu desprezo pelo exercício pleno da defesa e pela paridade de armas no processo*, disse.

Pelo exposto, notamos a forte rede de influência e o *lobby* ilícito de agentes públicos, agentes políticos e setores da iniciativa privada, para desviar recursos públicos advindos dos tributos arrecadados dos contribuintes e causando enorme prejuízo ao país.

4 ANÁLISE DA ADIN 4.650/DF

4.1 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650/DF

Motivado pela forte influência do capital privado que ocorre nos financiamentos eleitorais, o Conselho Federal da

Ordem dos Advogados do Brasil – OAB protocolou a ADIN 4.650/DF e conta com a colaboração de outros órgãos, dentre eles o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE, O Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, o Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB, o Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais – IPDMS, a Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e outras instituições.

Na defesa da ADIN, a OAB cita o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, que assegura que *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*. Neste sentido, uma empresa não se enquadra no conceito de povo, *fonte titular de todo o poder*. Empresa é fato jurídico de atividade econômica. O empresário, como indivíduo, pode participar do processo eleitoral; não a empresa.

A legislação que regula o financiamento de campanhas no Brasil cria injustificada discriminação. Se um sindicato, por exemplo, não pode participar do financiamento por receber favores públicos, a empresa, beneficiária de tratamento tributário especial, não poderia fazê-lo.

A CF define as pessoas jurídicas de Direito Privado que podem participar da vida política: os partidos políticos, intermediários entre o cidadão e o exercício do poder. Para a OAB, *na hora do voto, todos os brasileiros devem igualar-se e não deve haver privilégio para o poder econômico*.

Defende-se que seja definido um valor máximo de contribuição e que o STF module os efeitos da decisão para que o Congresso Nacional seja instado a legislar sobre as lacunas decorrentes da declaração de inconstitucionalidade.

AGU se contrapôs aos argumentos da OAB sustentando que o foro adequado para resolver a questão não é o STF, mas sim o Congresso Nacional. Argumenta que o Estado já garante a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, e que não é possível acabar, “voluntaristicamente”, com a desigualdade existente no formato eleitoral, “que está na realidade intrínseca do país”, e com as desproporções entre partidos políticos na sociedade. Assegura ainda que há equí-

voco na afirmação de que pessoas jurídicas não devem participar do processo político, porque sindicatos, empresas, igrejas e demais entidades da sociedade são formadas por cidadãos, que se organizam com objetivos econômicos, sociais ou políticos, e não deixam de influir no processo político. A título de exemplo, citou-se a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que costuma se manifestar sobre a carga tributária do país, e as igrejas, sobre aborto.

Investimento econômico. Primeiros *amici curiae* admitidos na ADIN, a Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral disse que, em função da legislação atual, a interferência do poder econômico no processo eleitoral é preponderante, pois 95% do valor das campanhas é financiado por empresas privadas. Assim, como o fim de uma empresa é o lucro, *o financiamento eleitoral se torna um investimento econômico* – tanto que elas financiam vários partidos, ainda que de cunho ideológico diverso. Ponderou, ainda, que não há, na Constituição Federal, nenhum dispositivo que diga que empresa é povo. Logo, são inconstitucionais as leis que admitem que financiem campanhas. *A política é para homens de bem, e não para homens de bens*.

Mesmo havendo previsão legal em sentido contrário, no país vivenciamos um sistema de financiamento de campanhas em que tudo é custeado pelos cofres públicos, trazendo um enorme prejuízo à população como no caso da Petrobras [...]

Desigualdade. O Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) sustenta que o princípio de dar tratamento desigual aos desiguais não pode gerar uma nova desigualdade. *Não dá para igualar o operário da construção civil ao empreiteiro*, afirmou. Essa desigualdade, também se manifesta entre os partidos e na sua relação com o eleitor, uma vez que os maiores ganham mais dinheiro. Afirmou que não recebe dinheiro de empresas e, portanto, a legenda se vê em situação de desigualdade em relação aos demais partidos. Defendeu ainda a competência do STF para analisar a matéria, lembrando que os partidos que deixaram de efetuar a reforma política antes das eleições do ano de 2014, e são os beneficiários do atual sistema, não teriam

interesse em tomar uma decisão que elimine o sistema.

Interesses. O Instituto Pesquisa de Direitos e Movimentos Sociais e da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro aduz que a premissa fundamental no Estado Democrático é a igualdade política entre os cidadãos – não apenas a igualdade de voto, mas também a igual capacidade de influir no processo eleitoral. Demonstra que, em 2012, 97% do total de R\$ 4,7 bilhões gastos em campanhas foram financiados por empresas privadas. Em 2010, para se eleger, um candidato a deputado teve de investir R\$ 1 milhão e um candidato a senador, R\$ 4,5 milhões. *Cidadãos comuns não têm condições de se eleger*, argumenta-se. A isso acrescentou que, no mesmo ano, 1.900 empresas foram responsáveis por 90% do financiamento. *Os eleitos se tornam dependentes dessas empresas, e é natural que levem em consideração seus interesses*.

Poder econômico. A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) defende que, caso seja mantida a legislação atual, será preciso reescrever o texto do parágrafo único do art. 1º da CF nos termos sugeridos pelo jurista Fábio

tear campanha eleitoral.

O pedido de vista do Ministro Gilmar Ferreira Mendes suspen- de julgamento da ADIN, contudo, o placar no STF já é 6 X 1 pela sua procedência, tendo votado a seu favor Joaquim Barbosa, Luiz Fux, Marco Aurélio, Dias Toffoli, Luís Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski e, votado contra, o Ministro Teori Zavascki.

4.2 TESES A FAVOR E CONTRA

A ADIN 4.650/DF

Para o Ministro Marco Aurélio, não se pode acreditar no pa- trocínio desinteressado das pessoas jurídicas. *Ao contrário, deve-se evitar que a riqueza tenha o controle do processo eleitoral em detrimento dos valores constitucionais compartilhados pela sociedade*, afirmou. Segundo ele, a pretensão da ADIN é indispensável para dar fim ao monopólio financeiro das em- presas e grandes corporações sobre as eleições e *alcançar-se a equidade do processo eleitoral exigida pela Constituição*.

O ministro **julgou parcialmente procedente** o pedido for- mulado na ADIN 4.650. Ele considerou **inconstitucionais doa- ções direcionadas por pessoas jurídicas aos partidos políticos** e votou de forma favorável ao financiamento de campanhas eleitorais por pessoas naturais, **desde que haja restrições e cri- térios**. *A possibilidade do financiamento, apenas neste caso, configura um dos meios de cada cidadão participar da vida política*, ressaltou.

Assim, o Ministro Marco Aurélio declarou a inconstitucio- nalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24, *caput*, da Lei 9.504/1997, na parte em que, indiretamente, autoriza doação por pessoas jurídicas; a inconstitucionalidade total do parágrafo único do mesmo art. 24 e do art. 81, *caput* e § 1º. Votou, ainda, pela inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei 9.096/1995, no ponto em que admite doações por pessoas jurídicas a partidos políticos; e declarou a inconstitu- cionalidade das expressões *ou pessoa jurídica* (art. 38, inc. III) e *jurídicas* (art. 39, *caput* e § 5º). O ministro rejeitou a modulação de efeitos, adotando a eficácia *ex tunc* (retroativa).

Ministro Zavascki abriu divergência em relação aos votos an- teriormente proferidos pelos seis ministros que são favoráveis no sentido da procedência do pedido formulado na ação, por entenderem inconstitucional o financiamento de campanhas eleitorais por empresas privadas, e também a forma como está regulamentado o financiamento por parte de pessoas físicas.

Em seu voto-vista, o ministro sustentou que o problema não está no modelo de financiamento estabelecido pelos dispo- sitivos legais impugnados, mas sim no seu descumprimento. O que cabe, segundo ele, é fiscalizar os abusos e a corrupção que possam decorrer de tal financiamento.

Ele lembrou que a atual legislação foi introduzida no siste- ma eleitoral justamente após o fracasso do modelo previsto na Lei 5.682/1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que vedava aos partidos receberem contribuições de empresas privadas de finalidade lucrativa, além das proibições mantidas pela legisla- ção atual, como entidades de classe ou sindicais, empresas es- trangeiras, autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviço público. O modelo anterior, lembrou o ministro, levou à queda do ex-presidente Fernando Collor, após os abusos cometi- dos pelo tesoureiro de campanha, Paulo César Farias.

Ele também se manifestou contra a proibição de candidatos participarem do financiamento das próprias campanhas. Em seu entendimento, a realidade brasileira mostra que o exagero no regramento leva ao surgimento do caixa dois. *A democracia exige partidos fortes, e esses têm um custo*, afirmou, acrescentan- do, porém, que é preciso estabelecer limites ao financiamento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Lutar contra a improbidade no Brasil é lutar a favor da demo- cracia. O povo elege seus representantes acreditando que eles irão ter uma gestão honesta, na qual os interesses da maioria serão respeitados. A moralidade tem que estar presente nos poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, pois são estes independentes e harmônicos entre si. É justamente nas funções mais importantes dos poderes que estão presentes os agentes denominados "agen- tes políticos", por isso, não se pode aceitar que estes pratiquem atos contrários à probidade na administração pública.

Os agentes políticos são responsáveis por importantes se- tores. A fiscalização dos atos praticados por eles torna-se indis- pensável. A corrupção é um mal, que deve ser evitado de todas as maneiras, um país como o Brasil não pode abrir mão de nenhum meio que vise frear ou até mesmo pôr um fim numa prática tão comum e rotineira, que é a dos atos ímprobos pelos responsáveis pela coisa pública.

A moralidade é um princípio basilar da administração pú- blica e deve estar presente em todos os atos dos que atuam na gestão pública. Diante de tal fato, é inaceitável que determina- dos agentes sejam prestigiados pela função que ocupam.

Em todo o mundo, é grande a desconfiança da população, de um modo geral, nas instituições políticas. Não é infundado esse sentimento, visto que é embasado em situações escanda- losas que envolvem enriquecimento ilícito de políticos e funcio- nários públicos, licitações manipuladas e denúncias de propinas e tráfico de influência.

Diante desse panorama, é natural surgirem fórmulas uni- versais para tentar sanar essa problemática, mas de antemão é preciso salientar que a adoção dessas fórmulas universais con- siste em um sistema falho, pois deve-se levar em conta não só o contexto histórico e cultural em que se desenvolvem as atividades políticas, mas também as características do sistema de governo, as regras eleitorais, os sistemas partidários, sobre- tudo o financiamento das campanhas dos nossos políticos, en- tre outros.

Consultando-se os diversos momentos do nosso país e do mundo, pode-se verificar interferência do capital privado na ad- ministração pública, como nos casos semelhantes estudados neste trabalho, acredita-se que ainda vai continuar acontecendo até sedimentar uma quebra de paradigma na cultura da nature- za humana, o entendimento sobre a referida forma de interfe- rência já foi verificado em vários estudos e sobretudo no atual resultado da ADIN estudada.

Por fim, vê-se como lamentável assistirmos ainda às pes- soas votarem em políticos fichas sujas e mesmo sendo fichas limpas, financiados por empresas envolvidas em escândalos de corrupção, numa total ignorância política e levando nossos ór- çãos do Poder Executivo ao desmame intolerável daqueles que praticam a política de má-fé, como já vivenciado e repetido.

Deve-se notar, portanto, que, apesar de não ter a devida atenção do povo brasileiro, nem repercutir nas mídias, o sistema de financiamento de campanhas está em discussão no Brasil, sobretudo a análise da ADIN 4.650/DF, na qual se contabiliza um placar de 6 X 1, dos onze votos existentes naquela Corte Suprema pondo a termo o financiamento privado de campanhas eleitorais.

Durante o presente trabalho, ressaltamos os principais pontos polêmicos que relacionam as exonerações fiscais com o financiamento e formulamos uma profunda discussão sobre o assunto. Destarte, podemos afirmar que a proibição do financiamento privado e consequente combate à corrupção, conforme expusemos, com o recebimento de doações da iniciativa privada, no qual os políticos firmam compromissos com empresas, grupos econômicos vai se tornar mais dificultoso.

Percebe-se que, com os acordos obscuros, o candidato eleito, financiado pela iniciativa privada, pratica atos ilícitos por exigências destas, mediante cobrança pelos valores que foram doados, como estamos vivenciando com o escândalo da Operação Lava Jato. Desta forma, os recursos utilizados no financiamento eleitoral voltam aos doadores com muitos juros e correções, tudo à custa do dinheiro do contribuinte.

Mesmo havendo previsão legal em sentido contrário, no país vivenciamos um sistema de financiamento de campanhas em que tudo é custeado pelos cofres públicos, trazendo um enorme prejuízo à população como no caso da Petrobras, haja vista que com a corrupção o desvio é bem maior do que os valores realmente utilizados para o financiamento da campanha.

Ainda, o princípio constitucional da isonomia dos candidatos e equivalência das armas, com o modelo atual de financiamento, é relativizado, uma vez que os candidatos com baixo poder aquisitivo levam desvantagem, pois, enquanto hoje determinado candidato tem altos investimentos da iniciativa privada, outro pode não ter o mesmo poderio econômico para concorrer de forma igualitária.

Nota-se que o candidato que gasta mais, também recebe mais votos, seja pela compra, seja pelo maior alcance de

eleitores em suas campanhas publicitárias, que hoje se tornaram milionárias.

Embora seja positivo, o encaminhamento da ADIN 4.650/DF, que institui o fim do financiamento privado de campanhas eleitorais, não vai exterminar todos os problemas que enfrentamos.

Ainda pelo descrédito do povo brasileiro em suas instituições de Poder, sobretudo no Legislativo, não podemos esperar a solução dos problemas da nação e nossa proteção e extirpação dos corruptos arraigados no sistema. A mudança do nosso país deve partir de cada um de nós.

NOTAS

- 1 Sobre o andamento da ADIN 4.650/DF, verificamos no sítio do STF: Os autos foram remetidos no dia 5 de maio de 2014 ao gabinete do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, em decorrência do pedido de vista e, atualmente, ainda encontra-se com o referido Ministro. Ainda no dia 18 de dezembro de 2014 foi protocolada uma petição, com o ofício n. 01915/AL, da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, prestando informações.
- 2 Consultar CBS News: <<http://www.cbsnews.com>>
- 3 Ver <<http://institutoavantebrasil.com.br/fim-do-politico-profissional>>.
- 4 Ver Diário do Senado Federal de 26/4/2001, p. 7220: *Os Anões do Orçamento foram cassados porque as empresas davam-lhe o dinheiro para as campanhas eleitorais em troca de verbas no orçamento, posteriormente*, Senador Pedro Simon.
- 5 Marlon Reis (no seu livro *Nobre Deputado*) explica: *Dinheiro compra poder, e poder é uma ferramenta poderosa para obter dinheiro. É disso que tratam as eleições. O poder arrecada o dinheiro que vai alçar os candidatos ao poder. Saiba que você não faz diferença alguma quando aperta o botão verde da urna eletrônica para apoiar aquele candidato opositorista que, quem sabe, possa virar o jogo. No Brasil, não importa o Estado, a única coisa que vira o jogo é uma avalanche de dinheiro. O jogo é comprado, vence quem pagar mais.*
- 6 Ver "esquema PC", Seção "fique de Olho", Veja *On-line*, ed. 2000.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. Captação ilícita de arrecadação e gastos: análise do art. 30-A da Lei Eleitoral. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, Belo Horizonte, v. 3, n. 4, p. 203-215, jan./jun. 2011.
- _____. *Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas*. Brasília: Nova Letra, 2010. p. 139-149.
- _____. Financiamento de campanha e prestação de contas. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 9-24, maio/ago. 2010.
- _____. *Manual prático das eleições 2012*. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 229 p.
- ALEX, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y

Constitucionales, 2001.

ALMEIDA, Noely Manfredini d'. Financiamento de partidos e campanhas no mundo. *Paraná eleitoral*, Curitiba n. 39, p. 31-38, jan./mar. 2001.

AMARAL, Otto Guilherme Matos Almeida do. *Constitucionalidade da lei complementar n. 135/2010*. Artigo científico da Pós-Graduação da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre_2011/trabalhos_12011/OttoGuilhermeMatosAlmeidadoAmaral.pdf>. Acesso em: 6 maio 2013.

ANNAN, Kofi. Regular doações e despesas de campanha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, n. 30501, 05/10/2012. Tendências / debates, p. A3.

_____. *O regime jurídico do financiamento das campanhas eleitorais: o controle de gastos, o financiamento público e o financiamento privado nas eleições brasileiras*. 2002. 296 f. *Dissertação (mestrado)*. Universidade Federal de Pernambuco, [Recife], 2002.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 41, n. 161, p. 59-66, jan./mar. 2004.

ARGADOÑA, Antonio. La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas. Espanha, 2001. *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, n. 6.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º maio 2013.

_____. *Emenda constitucional n. 18, de 05 de fevereiro de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm>. Acesso em 15 abr. 2013.

_____. *Lei complementar n. 135 de 4 de junho de 2010*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 3 maio 2013.

_____. *Lei complementar n. 64 de 18 de maio de 1990*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 1º maio 2013.

_____. *Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Lei da Ficha Limpa não deve ser aplicada às eleições 2010. *Notícias do STF*, 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082>>. Acesso em: 03 maio 2013.

_____. *Recurso Extraordinário n. 228.977 SP*. Relator: Néri da Silveira. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo263.htm>> Acesso em: 22 abr. 2013.

_____. Tribunal de Contas de Pernambuco. *Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Jairo Pereira de Oliveira, Prefeito do Município de São Lourenço da Mata*. Disponível em: <http://audin.tce.pe.gov.br:7070/...> PesquisaJurisprudencial:baixarArquivo.actio...>. Acesso em: 6 maio 2013.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. *Impugnação de registro de candidatura*. Disponível em: <http://www.prepe.mpf.gov.br/modelos_pecas/impugnacao3.doc>. Acesso em: 8 maio 2013.

_____. Tribunal Regional Eleitoral da Santa Catarina. *Recurso Eleitoral n. 78-55.2012.6.24.0047*. Relator: Luiz Henrique Martins Portelinha. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/filea>

dmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/27080_.pdf>. Acesso em: 7 maio 2013.

_____. *Recurso Especial n. 128-90.2012.6.24.0044*. Relator Bárbara Lebarbenchon Moura Thomaselli. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/26915_.pdf>. Acesso em: 5 maio 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Ação cível no REsp n. 32.568*. Relator Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/rejeicao-de-contas/irregularidade-insana-vel/exame-pela-justica-eleitoral>>. Acesso em: 07 maio 2013.

_____. Instruções sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e prestação de contas (res. n.20.102, de 3-3-98). *ADV Advocacia Dinâmica: seleções jurídicas*, Rio de Janeiro, n. 6/7, p. 11-26, jun./jul. 1998.

_____. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. 99 p.

_____. *Recurso Especial n. 19.601*. Rel. Sepúlveda Pertence, j. em 23/04/2002, DJ de 16/08/2002, p. 135. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?configName=SJUT&toc=false§ionServer=TSE§ionNameString=avancado&livre=@DOCN=000001290>> Acesso em: 2 maio 2013.

_____. *Rep. n. 25, Resolução n. 20.303*. Relator Eduardo Ribeiro. DJ de 27/08/1998, p. 46. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/..?actionGetBinary.do?...25...>>. Acesso em: 2 maio 2013.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v.1, n.10, p.1313-1323, dez. 2001.

CAMPANHA: quanto custa e quem paga? *Veja*, São Paulo, v. 37, n. 26, p. 4044, 30 jun. 2004.

CAMPOS, Hélio Sílvio Ourém; ASSIS JUNIOR, Moises Pereira de. Financiamento público de campanhas eleitorais. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 25-45, maio/ago. 2012.

CÂNDIDO, Joel José. *Direito eleitoral brasileiro*. 11. ed. rev. atual. e ampl. Bauru, SP: Epidro, 2004.

CARDOSO, Oscar Valente. Responsabilização de agentes políticos por improbidade administrativa. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 46, fev. 2012. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao047/Oscar_Cardoso.html>. Acesso em: 28 abr. 2013.

CARDOSO, Alexandre Aguiar. A reforma do sistema político-partidário e do financiamento público de campanhas. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 256, p. 7-14, nov./dez. 2005.

CARNEIRO, Marcelo. Entre a caixa-preta e o caixa dois. *Veja*, São Paulo, v. 35, n. 22, p. 40-44, 5 jun. 2002.

CINTRA, Marcos. É fácil acabar com o caixa dois de campanha, mas interessa? *L & C: revista de administração pública e política*, Brasília, v. 9, n. 95, p. 8, maio 2006.

_____. Imposto único acaba com o caixa dois. *Consultex: revista jurídica*, Brasília, v. 9, n. 211, p. 14, out. 2005.

COIMBRA, Marcos. Financiamento público: prós e contras. *Carta Capital*, Brasília, v. 17, n. 668, p. 33, out. 2011.

_____. *Radiografia da lei das eleições 2010: comentários à Lei 9.504/97, com as alterações das Leis 9.840/99, 10.408/02, 10.740/03, 11.300/06 e 12.034-09*. 6. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2010. 543 p. 26.

COSTA, Adriano Soares da. *Teoria da inelegibilidade e o direito processual eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Eleições: comentário à Lei n. 9.504/97*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

DENARDI JUNIOR, Adriano; SILVEIRA, Júnia Amaral da. Financiamento de campanhas eleitorais e soberania popular: como o poder econômico afeta o livre exercício do voto e ameaça retirar do povo o exercício do poder que lhe é constitucionalmente assegurado. *Revista de Doutrina e Jurisprudência*, Belo Horizonte, n. 24, p. 914, 2011.

DROPA, Romualdo Flávio. Improbidade administrativa. *Artigos Jurídicos*, Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/improbidade-administrativa-controlesocial.htm>>. Acesso em: 1º maio 2013.

DUALIBI, Julia. O caixa dois foi mesmo o seu, o meu, o nosso suado dinheirinho. *Veja*, São Paulo, v. 38, n. 45, p. 52-58, nov. 2005.

ESTEVES, Fernando Raphael Collares. Lei complementar n. 135/2010 (Ficha Limpa): relativização do princípio da não culpabilidade face aos princípios da probidade administrativa e moralidade pública. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3245, maio 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21813>>. Acesso em: 10 maio 2013.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Atos de improbidade administrativa*. São Paulo: Atlas, 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Poder*: Joaquim Barbosa defende demissão de ministro da Justiça. São Paulo/Brasília, 15 fev. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/02/1590345-joaquim-barbosa-defende-demissao-de-ministro-da-justica.shtml>>. Acesso em: ?

FRANCO, Alberto Silva. *Crimes hediondos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

FRIEDLANDER, David. A caixa-preta do rural. *Época*, Rio de Janeiro, n. 391, p. 30-34, 14 nov. 2005.

GARCIA, Emerson. *Abuso de poder nas eleições: meios de coibição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

_____; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral: conforme Resolução n. 22.610 do TSE*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GOMES, Suzana de Camargo; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. Do financiamento das campanhas eleitorais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 14, n.55, p. 128-141, abr./jun. 2006.

GRAJEW, Oded. Carta às elites empresariais brasileiras. *Folha de São Paulo*, São Paulo, n. 29551, 28/02/2010. Tendências / debates, p. A3.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 4 ed.. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Déborah. Corrupção: ameaça à economia e ao desenvolvimento social. *Jornal O Povo*. Seção Política, Fortaleza, CE, p. 19, maio 2001.

JOBIM, Nelson. Nosso sistema eleitoral está superado: precisa de um choque. *O Globo*, Rio de Janeiro, 12/6/2005. O País, p. 16. Pastas dos Ministros, n. NJ. Ministro Nelson Jobim. [734323]

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo penal*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo bra-*

sileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELO, José Tarcizio de Almeida. Reforma política. *Revista de Doutrina e Jurisprudência*, Belo Horizonte, n. 19, p. 935, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES NETO, Péricles d'Ávila. Financiamento de campanha e fonte vedada: a controvérsia em relação ao alcance da proibição de doação eleitoral indireta. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 77-107, set./dez. 2012.

NISS, Pedro Henrique Távora. *Direitos políticos: elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais*. 2. ed. rev. e atual. Bauru/SP: Epidro, 2000.

NICOLAU, Jairo. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil. *Democracia Viva*, São Paulo, n. 37, p. 8-12, dez. 2007.

_____. O caixa dois do caixa dois. *Veja*, São Paulo, v. 42, n. 19, p. 64-66, maio 2009.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal*. 5. ed. rev. atual. e ampl. 3. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

O FINANCIAMENTO público exclusivo de campanhas combate o caixa dois? *Folha de São Paulo*, São Paulo, n. 27870. Seção Tendências / debates.

O ASSUNTO de hoje: financiamento público de campanha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, n. 30538, 11/12/2012. Tendências / debates, p. A5.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista de ciências sociais*, Porto Alegre, n. 35, p. 91-116, jan./jun. 2009.

PEREIRA, Denis Urazato. *Financiamento público de campanha eleitoral e representação política*. 2008. 79 f. Monografia (Especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/382/financiamento_publico_urazato.pdf?sequence=3>. Acesso em: 23 ago. 2014.

PINHO, Cristiano Vilela de; CAETANO, Flávio Croce; GOMES, Wilton Luis da Silva. *Elementos de direito eleitoral*. 1. ed. São Paulo: Suplegraf, 2010. 198 p.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PIMENTA, Orsi. *Dicionário brasileiro de política*. Belo Horizonte: Lê, 1982.

PINTO, Djalma. *Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal: noções gerais*. 5.ed. rev. e atual. de acordo com a Lei nº 12.033. São Paulo: Atlas, 2010.

PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. *Das novas inelegibilidades da Lei complementar n. 135/2010: questões constitucionais*. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/esmp/publicacoes/edi002_2011/artigos/06-Das.Novas.Inelegibilidades.da.Lei.Complementar.135_2010.pdf>. Acesso em: 5 maio 2013.

PONTES, Gustavo; CAMPOS, Hélio Sílvio Ourém. Política, sonogação e financiamento de campanhas. In: COELHO, Marcus Vinícius Furtado; AGRA, Walber de Moura (Coord.). *Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010. p. 139-149.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

STIVAL, Marcelo. Juiz Federal manda TRE divulgar remuneração dos servidores sem identificação nominal. *Rondoniagora: jornalismo destemido e pioneiro, Rondônia*, 4 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.rondoniagora.com/noticias/juiz-federal-manda-tre-divulgar-remuneracao-dos-servidores-sem-identificacao-nominal-2012-08-04.htm>>. Acesso em: 2 maio 2013.

STOCO, Rui; STOCO, Leandro de Oliveira.

Legislação eleitoral interpretada: doutrina e jurisprudência. 4. ed., rev., atual. e ampl., 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. 1147 p.

TEIXEIRA, Paulo. Reforma política, mais democracia, mais cidadania. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 133-141, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v6_n1.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2014.

TEIXEIRA, Rodolfo Marcílio. *Dilemas do financiamento político*: lições para o caso brasileiro. Política & Sociedade, Florianópolis, v.10, n.19, out. 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/21757984.2011v10n19p139/19597>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

TOGNOLO, Osmar. Improbidade administrativa e ato de improbidade. *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, Brasília, v. 22, n. 6 jun. 2010.

TRINDADE, Fernando. Financiamento eleitoral e pluralismo político. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 41, n. 161, p. 47-57, jan./mar. 2004.

Artigo recebido em 14/3/2017.

Artigo aprovado em 28/8/2017.

Hélio Sílvio Ourém Campos é juiz federal titular da 6ª Vara na Seção Judiciária do Estado de Pernambuco.

João Batista do Rego é professor licenciado pela Universidade de Pernambuco – UPE e advogado.